

Rapporto di attività 2021

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 2022

Redazione:
Ufficio federale di giustizia UFG

Traduzioni:
Servizio linguistico DFGP e Caf

Immagini: Getty Images, Keystone, Eurojust, Shutterstock, UFG

Maggio 2022

Indice

Editoriale	5
1 L'ambito direzionale Assistenza giudiziaria internazionale	6
1.1 L'Ambito direzionale	6
1.2 Le unità e le loro competenze	7
2 Temi	9
2.1 Assistenza giudiziaria agli Stati Uniti	9
2.2 Raccolta di mezzi di prova elettronici: rapporto dell'Ufficio federale di giustizia sull'US CLOUD Act	12
2.3 L'immunità nella cooperazione giudiziaria in materia penale: immunità di giurisdizione secondo il diritto internazionale consuetudinario	13
2.4 10 anni di cooperazione istituzionalizzata tra la Svizzera ed Eurojust	15
3 Casi scelti	19
4 Basi legali della cooperazione	22
4.1 Ampliamento degli strumenti per la cooperazione	22
4.2 Il caso particolare della Procura europea	22
4.3 Sessione straordinaria dell'Assemblea generale dell'ONU sulla corruzione	23
5 Panoramica degli strumenti ausiliari in versione digitale sul sito dell'UFG IRH	24
6 Selezione di decisioni giudiziarie svizzere vertenti sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale	25
6.1 Estradizione	25
6.2 Assistenza giudiziaria	25
7 Dati statistici importanti sull'assistenza giudiziaria internazionale 2017–2021	26

Editoriale



Internet fa ormai parte della nostra vita quotidiana. Grazie alla digitalizzazione e all'evoluzione tecnologica le sue possibilità sono quasi illimitate, anche per chi ha intenzioni criminali: sempre più spesso i reati vengono commessi nello spazio digitale facendo uso dei mezzi tecnologici più moderni.

I cosiddetti attacchi ransomware, molto citati dai media, rappresentano solo uno degli esempi di queste aggressioni. Oltre a privati, possono esserne vittima anche imprese o enti pubblici. Gli autori chiedono riscatti a volte molto elevati per decriptare i sistemi operativi bloccati. Immaginatevi ad esempio le conseguenze del blocco del sistema operativo di un ospedale! L'esecuzione delle domande di assistenza giudiziaria riguardanti gli attacchi ransomware costituisce sempre una grande sfida. Spesso infatti deve essere vagliata e controllata per la rilevanza in poco tempo una grande quantità di dati. Se gli attacchi riguardano più Paesi, le singole autorità inquirenti devono coordinare i propri sforzi nel miglior modo possibile. L'agenzia europea Eurojust all'Aja, che quest'anno festeggia il suo 20° anniversario e a cui la Svizzera aderisce grazie a un ufficio in loco facente parte dell'UFG IRH, fornisce un sostegno prezioso in tal senso.

L'UFG IRH si trova sempre più spesso ad affrontare casi il cui unico nesso con il nostro Paese è il fatto che un servizio di messaggistica vi ha la sua sede. La gamma dei reati alla base di tali domande di assistenza giudiziaria è molto vasta: i casi descritti nel presente

rapporto di attività vanno dal ricatto a minacce di diverso tipo fino al rapimento.

In generale l'accesso ai dati elettronici e la raccolta di mezzi di prova elettronici rappresenta una grande sfida per le autorità inquirenti nazionali, in particolare se si tratta di dati registrati da fornitori di servizi di telecomunicazione all'estero. Attualmente la questione di una cooperazione più semplice e rapida in tale ambito è discussa in vari organi del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea e delle Nazioni Unite. Sono in corso di elaborazione nuovi strumenti che cercano di dare risposte adeguate ai problemi che si pongono. In relazione alla legge federale statunitense nota con il nome di CLOUD Act, nel 2021 l'Ufficio federale di giustizia ha redatto un rapporto che, tra le altre cose, rammenta i principi risultanti dal diritto svizzero. Il rapporto di attività ne offre una breve panoramica.

Come vedete, anche nei prossimi anni le sfide non mancheranno sia per quanto riguarda le insidie di internet e la problematica dei mezzi di prova elettronici, sia in generale. Ma ora non mi resta che augurarvi un'appassionante lettura di nostro rapporto di attività 2021.

Laurence Fontana Jungo
Vicedirettrice UFG, capo Ambito direzionale IRH

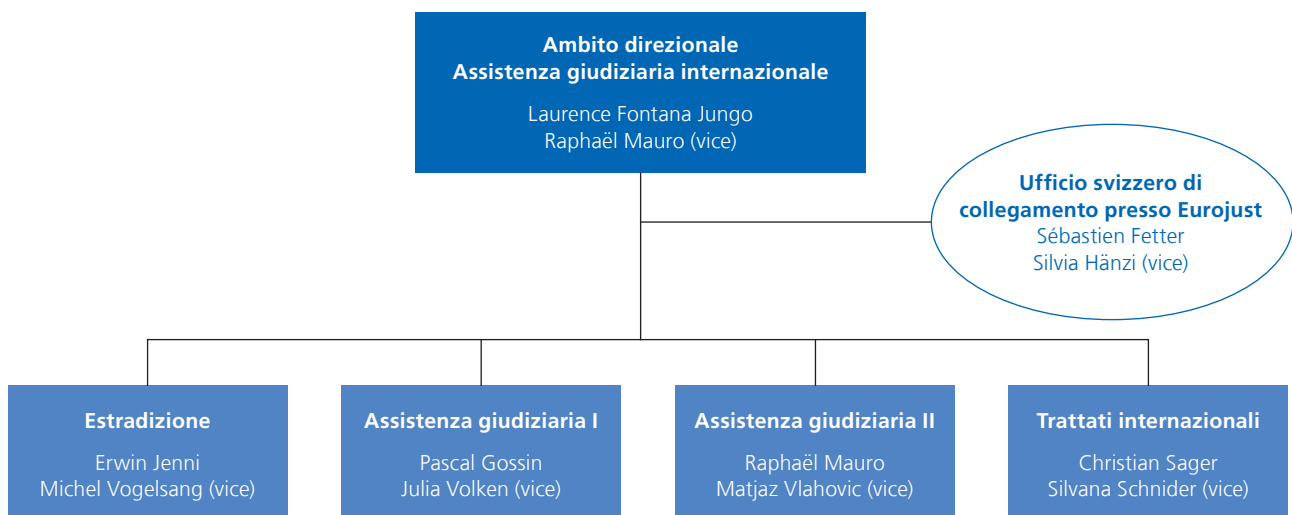
1 L'ambito direzionale

Assistenza giudiziaria internazionale

1.1 L'Ambito direzionale

- Autorità centrale svizzera per l'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale
- Quattro unità e l'Ufficio svizzero di collegamento presso Eurojust
- 50 collaboratori fissi, di cui 33 donne e 17 uomini, provenienti da tutte le regioni della Svizzera, per un totale di 42,1 posti a tempo pieno (stato al 1.5.2022)

Organigramma



Panoramica delle principali competenze

- Garantire una rapida assistenza giudiziaria internazionale in materia penale.
- Presentare e ricevere domande di assistenza giudiziaria, qualora non sia possibile il contatto diretto tra le autorità coinvolte.
- Pronunciare determinate decisioni nell'ambito di domande di estradizione, assistenza giudiziaria, perseguimento ed esecuzione penale in via sostitutiva nonché trasferimento di condannati.
- Vigilare sull'esecuzione delle domande di assistenza giudiziaria.
- Sviluppare le basi legali nel settore dell'assistenza giudiziaria internazionale 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: decidere in merito a domande di ricerca. Ordinare l'arresto di persone ricercate all'estero in vista della loro estradizione. Emanare decisioni d'extradizione di primo grado. Ricorrere contro eventuali decisioni del Tribunale penale federale. Disporre l'esecuzione dell'extradizione. Presentare all'estero, su richiesta di un ministero pubblico svizzero, di un'autorità svizzera di esecuzione penale o di un tribunale, domande di ricerca di condannati e domande 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 contemplabile 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 accoglierle 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.
- Trasferimento di persone ricercate da un tribunale penale internazionale o di testimoni in stato di detenzione.
- Servizio di picchetto per i settori operativi (24 ore su 24 per 7 giorni su 7) in collaborazione con l'Ufficio federale di polizia fedpol (SIRENE/CO).

- Condurre trattative con altri Stati o con autorità cantonali e federali sulla ripartizione di valori patrimoniali confiscati (*sharing*) a livello 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 giudiziaria svizzere e, dopo un esame preliminare, delegare alla competente autorità cantonale o federale le domande estere relative all'assunzione di prove e alla notificazione, qualora non sia possibile il contatto diretto tra le autorità coinvolte. Vigilare sull'esecuzione delle domande ed esercitare il diritto di ricorrere contro le decisioni delle autorità incaricate dell'esecuzione dell'assistenza giudiziaria e le decisioni del Tribunale penale federale.
- In casi urgenti, ordinare provvedimenti cautelari, p. es. il blocco di conti bancari.
- Uffici centrali USA e Italia: condurre autonomamente procedure di assistenza giudiziaria, inclusi il sequestro e la consegna di valori patrimoniali (per gli USA in generale, mentre per l'Italia in casi penali complessi o particolarmente importanti che riguardano la criminalità organizzata, la corruzione o altri reati gravi).
- Decidere in merito all'ulteriore uso di mezzi di prova (principio della specialità).
- Autorizzare la trasmissione a un'autorità estera di perseguimento penale di informazioni comunicate tramite i canali dell'assistenza amministrativa.
- Trasmettere denunce all'estero ai fini del perseguimento penale.
- Trattare le domande di assistenza giudiziaria 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.

Assistenza giudiziaria I: sequestro e consegna di valori patrimoniali

- Procedure di assistenza giudiziaria nel caso di persone politicamente esposte (PEP): a seconda del caso, conduzione autonoma delle relative procedure nazionali.
- Trasmettere all'estero le domande di assistenza giudiziaria svizzere e, dopo un 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 ed esercitare il diritto di ricorrere contro le decisioni delle autorità incaricate dell'esecuzione dell'assistenza giudiziaria e le decisioni del Tribunale penale federale.
- Ordinare, in casi urgenti, provvedimenti cautelari, p. es. il blocco di conti bancari.
- Decidere in merito all'ulteriore uso di mezzi di prova (principio della specialità).
- Collaborare in organi e gruppi di lavoro nazionali e internazionali nell'ambito del sequestro e della consegna di valori patrimoniali.

Trattati internazionali

- Negoziare trattati bilaterali e altri strumenti di cooperazione nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale (estradizione, assistenza giudiziaria accessoria, trasferimento di condannati) e partecipare alle trattative su convenzioni multilaterali nel settore. Seguire questi progetti nel processo politico.
- Elaborare e seguire progetti legislativi relativi all'assistenza giudiziaria in materia penale.
- Partecipare ad altri strumenti e progetti legislativi connessi all'assistenza giudiziaria in materia penale.
- Sostenere il direttivo 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.

Ufficio svizzero di collegamento presso Eurojust

- Informare e fornire consulenza, coordinare e creare contatti diretti tra le autorità di perseguimento penale svizzere e quelle degli stati membri dell'UE e dei Paesi terzi rappresentati presso Eurojust.
- 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 e tribunali in relazione alle prestazioni e possibilità di sostegno da parte di Eurojust.
- 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).

2 Temi

2.1 Assistenza giudiziaria agli Stati Uniti

L'assistenza giudiziaria internazionale della Svizzera è spesso destinata agli Stati Uniti. Le domande statunitensi di assistenza giudiziaria si fondano di frequente su procedimenti penali complessi, ad esempio nel settore della corruzione. Di conseguenza, la cooperazione, che a volte si estende su parecchi anni, è intensa e onerosa. Sempre più spesso le domande riguardano anche reati commessi per mezzo di computer e utilizzando tecnologie digitali di informazione e comunicazione, o contro sistemi informatici. La presenza di servizi di posta elettronica sul territorio svizzero implica di per sé un'ampia gamma di domande di assistenza giudiziaria tematicamente molto varia. L'Ufficio centrale USA in seno all'UFG IRH ha competenze speciali in relazione alle domande statunitensi di assistenza giudiziaria.

All'UFG IRH compete l'esecuzione delle procedure di assistenza giudiziaria con gli Stati Uniti sulla base del trattato bilaterale del 1973 sull'assistenza giudiziaria in materia penale (AGSU, RS 0.351.933.6) e della pertinente legge federale (LF AGSU, RS 351.93). L'UFG IRH decide in merito all'impostazione strategica della procedura ed emana tutte le decisioni nel corso della procedura, in particolare anche quelle riguardanti il sequestro di valori patrimoniali, ad esempio nell'ambito del sequestro di conti bancari. L'esecuzione delle misure di assistenza giudiziaria è compito del Ministero pubblico competente, che funge per così dire da braccio destro dell'UFG IRH. Oltre ad altre misure di assistenza giudiziaria, il Ministero pubblico esegue anche interrogatori e perquisizioni domiciliari, sequestrando i documenti reperiti in tale occasione. Successivamente spetta all'UFG IRH concedere alle persone coinvolte il diritto di essere sentite e decidere in merito alle informazioni e ai mezzi di prova da fornire alle autorità statunitensi. Se le persone coinvolte non acconsentono spontaneamente alla consegna, anche questa decisione spetta all'UFG IRH.

Le autorità statunitensi sono partner esigenti che per le loro indagini dispongono di risorse finanziarie notevoli. Ad eccezione delle domande riguardanti la criminalità informatica (cfr. pag. 11 seg.), le misure di assistenza giudiziaria richieste continuano a riguardare soprattutto informazioni bancarie. In generale, le autorità chiedono dapprima di rilevare i documenti bancari e, a volte, di sequestrare i valori patrimoniali di provenienza illegale depositati sui conti in questione e successivamente, per mezzo di una domanda di assistenza giudiziaria complementare, di consegnare i valori patrimoniali. Di norma, a tale domanda complementare di consegna dei valori patrimoniali sequestrati in Svizzera è allegata una decisione di confisca degli Stati Uniti cresciuta in giudicato ed esecutiva. In seguito, l'UFG IRH svolge un'ulteriore procedura di assistenza giudiziaria in vista di una decisione di consegna e ordina successivamente la consegna dei valori patrimoniali alle autorità statunitensi. I valori confiscati servono spesso a indennizzare le vittime dei reati.

Cooperazione in materia di corruzione

L'assistenza giudiziaria in materia penale svolge un ruolo decisivo nella lotta alla corruzione su scala internazionale, in particolare



Il Dipartimento di giustizia degli Stati Uniti, un importante partner della Svizzera nell'assistenza giudiziaria.

Immagine: Getty Images/wingedwolf

nel caso in cui valori patrimoniali acquisiti illecitamente vengono trasferiti su innumerevoli conti di imprese sparse in tutto il mondo oppure riciclati mediante l'acquisto di beni mobili o immobili. Diversi grandi casi di corruzione, con diramazioni internazionali a volte considerevoli e con conseguenze gravose anche sotto il profilo politico, hanno procurato negli ultimi anni molto lavoro all'UFG IRH. Qui di seguito descriviamo alcuni di essi.

Odebrecht

Il gruppo edile brasiliano Odebrecht ha provocato il più grande scandalo di corruzione nella storia dell'America latina; nel rapporto d'attività 2018 il caso era già stato brevemente menzionato in relazione al dossier *Lava Jato*. Tangenti di vari milioni sono transitate in parte anche attraverso conti bancari svizzeri. L'assistenza giudiziaria permette di documentare le transazioni in modo tale da essere utilizzabili in giudizio nonché da poter sequestrare i fondi. Anche gli Stati Uniti hanno chiesto assistenza giudiziaria alla Svizzera nell'ambito dei loro procedimenti penali.

Con oltre 50 000 dipendenti in 25 Paesi, il gruppo Odebrecht è uno dei più grandi conglomerati edili e di ingegneria. Il fulcro del gruppo è l'impresa edile Constructora Norberto Odebrecht, la più grande impresa latinoamericana del settore, fondata nel 1944 da Norberto Odebrecht, pronipote di un ingegnere e cartografo tedesco emigrato in Brasile nel 1856.

150 anni dopo l'arrivo del giovane immigrante in Brasile, il nome Odebrecht è diventato sinonimo di uno scandalo di corruzione ai confini dell'immaginabile. Dal 2001 il gruppo Odebrecht ha messo in moto una gigantesca macchina di corruzione sospettata di aver distribuito più di 700 milioni di dollari a politici accondiscendenti al fine di ottenere l'aggiudicazione di progetti infrastrutturali pubblici. Solo in Brasile sono stati probabilmente corrotti più di 400 politici e 26 partiti a tutti i livelli dello Stato. Il procuratore capo brasiliano si è espresso dicendo che, a fronte di

queste dimensioni, il caso Watergate appare come un gioco da ragazzi.

Anche il Dipartimento di giustizia statunitense ricorre a superlativi nel designare il caso come «il più grande caso di corruzione all'estero della storia». Le autorità degli Stati Uniti erano intervenute perché il gruppo Odebrecht avrebbe trasferito tangenti attraverso conti statunitensi e organizzato incontri cospirativi negli Stati Uniti. Hanno costretto il gruppo a un patteggiamento (cosiddetto *plea agreement*), nel quale quest'ultimo ha accettato una multa di 3,3 miliardi di dollari, il che, secondo le stime americane, corrisponde ai proventi conseguiti illegalmente.

In Brasile, il CEO Marcelo Odebrecht ha vuotato il sacco in cambio di una riduzione della pena. I fatti così venuti a galla hanno scosso le fondamenta della società brasiliana e hanno avuto ripercussioni in molti Paesi vicini: decine di Stati hanno avviato indagini nel corso delle quali sono stati imputati di corruzione anche ex presidenti di Stato.

La corruzione è avvenuta sempre secondo lo stesso schema. Il gruppo Odebrecht versava denaro ai politici, spesso sotto forma di sostegno alla loro campagna elettorale, e come contropartita otteneva l'assegnazione di progetti infrastrutturali (per i quali rilasciava poi fatture troppo alte), l'eliminazione di ostacoli amministrativi, l'influsso su progetti legislativi, ecc. Fino al 2006 la corruzione era diventata una parte tale della cultura aziendale che il gruppo Odebrecht aveva creato una sezione apposita, designata ufficialmente come «Dipartimento per operazioni strutturate». Tale sezione usava un sistema di comunicazione segreto che registrava in modo minuzioso le tangenti con l'importo e il nome in codice del destinatario. Nel corso dell'elaborazione penale l'opinione pubblica brasiliana è stata tenuta per mesi con il fiato sospeso finché sono stati man mano resi noti i politici che si nascondevano dietro nomi come «Barbie», «Dracula» o «Viagra». Un altro segno della natura epocale dello scandalo è stata l'integrazione della storia di Odebrecht nella serie drammatica di Netflix, «Il meccanismo».

Per trasferire a livello internazionale le tangenti il gruppo Odebrecht ha aperto conti bancari a nome di imprese offshore in tutto il mondo e anche in Svizzera. Per questo motivo le autorità di assistenza giudiziaria svizzere svolgono un ruolo centrale nel perseguimento penale di questo caso di corruzione su scala mondiale. Si tratta di documentare le transazioni bancarie al fine di renderle utilizzabili in giudizio, di rilevare dati dei server e di bloccare il denaro incriminato. L'UFG IRH è l'autorità competente per le domande di assistenza giudiziaria degli Stati Uniti, che riguardano fatti in vari Stati latinoamericani. Decide in merito alla concessione dell'assistenza giudiziaria e, se necessario, ne sostiene le motivazioni dinanzi al giudice. Tuttavia, i mezzi di prova sono raccolti sempre in stretta collaborazione con un'autorità di perseguimento penale svizzera, quale ad esempio il Ministero pubblico della Confederazione. Molte domande sono già state eseguite, altre sono ancora pendenti.

Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA)

Varie autorità di perseguimento statunitensi conducono dal 2012 indagini penali complesse contro un gruppo eccezionalmente grande negli Stati Uniti e nel Venezuela sospettato di violazione del *Foreign Corrupt Practices Act* e riciclaggio di denaro qualifi-



Fatti di corruzione nel contesto del gruppo edile brasiliano Odebrecht sono stati ripresi dalla serie brasiliana di Netflix «Il meccanismo».

Immagine: KEYSTONE/Courtesy Everett Collection/Netflix

cato. Numerosi esponenti dell'élite politica e sociale venezuelana sono accusati di essersi arricchiti personalmente disponendo illegalmente di un importo di vari miliardi di dollari alle riserve in valuta della società petrolifera statale PDVSA. Finora sono stati scoperti più di 15 diversi schemi di truffa e di corruzione, e la cerchia degli autori nonché la portata dell'arricchimento lasciano senza parole anche gli inquirenti più esperti.

Secondo uno degli schemi di corruzione gli autori sfruttano la possibilità del governo venezuelano di cambiare la propria valuta nazionale, il bolivar, in dollari a un cambio fisso nettamente inferiore a quello del mercato nero. L'accesso al cambio fisso sottostà al controllo del governo ed è concesso soltanto a determinate persone e imprese. Gli autori hanno corrotto rappresentanti del governo venezuelano per avere la possibilità di prelevare le riserve in dollari statunitensi, proventi della vendita di oli minerali di PDVSA, dalle casse statali venezuelane avvalendosi del tasso di cambio di valuta garantito dal governo. Dopo aver venduto la valuta statunitense sul mercato finanziario hanno restituito al governo i bolivar al cambio garantito, approfittando così della differenza rispetto al cambio del mercato nero, e in seguito hanno ripartito l'utile con i rappresentanti ufficiali dello Stato venezuelano.

Secondo un altro schema di corruzione, gli autori avrebbero corrotto diversi rappresentanti del governo venezuelano e funzionari della PDVSA per assicurarsi i contratti per progetti di produzione di elettricità con la PDVSA e le società affiliate. Gli autori hanno

trasferito i valori patrimoniali ottenuti illecitamente mediante una vasta rete di società da loro controllate.

In questa causa, l'UFG IRH fornisce un'ampia assistenza giudiziaria agli Stati Uniti dal 2014. In seguito a più di 30 domande di assistenza giudiziaria, presso circa 40 banche svizzere sono stati identificati oltre 390 conti bancari appartenenti al gruppo di autori e forniti documenti bancari agli Stati Uniti. Finora negli Stati Uniti sono state accusate numerose persone, tra cui alcune condannate a lunghe pene detentive. Inoltre, l'UFG IRH ha sequestrato valori patrimoniali di più di 102 milioni di dollari, di cui fino a oggi 85,4 milioni sono stati confiscati con passaggio in giudizio e consegnati agli Stati Uniti.

1Malaysia Development Berhad (1MDB)

La cooperazione internazionale permette di rintracciare, sequestrare e confiscare valori patrimoniali conseguiti in modo illecito. A titolo di esempio si può menzionare la distrazione di fondi a 1MDB. Con il sostegno di complici in Malesia e all'estero, alti dirigenti di questo fondo per la gestione del patrimonio dello Stato malese hanno detratto miliardi di dollari statunitensi per finanziare la loro vita di lusso. Si sono serviti di costrutti finanziari complessi, fra l'altro, in Svizzera, per riciclare il denaro sottratto tramite conti bancari o per mezzo dell'acquisto di beni, quali yacht di lusso o quadri famosi, il cui valore è stimato a parecchi milioni di dollari.

Le indagini del Ministero pubblico della Confederazione e delle autorità di perseguimento penale di altri Stati, in particolare degli Stati Uniti e della Malesia, hanno portato a una molteplicità di domande di assistenza giudiziaria da e verso l'UFG IRH. Grazie all'ottima cooperazione tra le varie autorità di giustizia nell'ambito delle numerose procedure di assistenza giudiziaria, sono stati individuati i flussi molto complessi di capitale successivi alla distrazione di fondi a 1MDB. In questi casi la cooperazione è indispensabile e, nel caso particolare, ha permesso di rintracciare e sequestrare in Svizzera valori patrimoniali e averi talvolta pari a diversi milioni di dollari e di impedire che il denaro non fosse più rintracciabile. La collaborazione di altri Paesi, in particolare di Singapore e del Liechtenstein, ha anch'essa contribuito a far luce sulla massiccia corruzione nel caso 1MDB.

Dal 2016 anche gli Stati Uniti hanno presentato alla Svizzera numerose domande di assistenza giudiziaria vertenti sul riciclaggio di denaro e su truffe in relazione alla distrazione dei suddetti fondi. In seguito, l'UFG IRH ha ordinato il rilevamento e il trasferimento dei documenti bancari nonché la consegna agli Stati Uniti dei mezzi di prova raccolti nell'ambito della procedura nazionale. Inoltre, ha ordinato il sequestro di valori patrimoniali depositati su conti svizzeri e di opere d'arte acquisite illecitamente.

Nell'ottobre 2019 negli Stati Uniti si è giunti a una conciliazione con alcuni degli imputati che avrebbero sottratto miliardi di dollari al fondo 1MDB per poi riciclarli negli Stati Uniti nonché in Svizzera, Singapore e Lussemburgo. I valori patrimoniali confiscati nell'ambito della conciliazione sono stimati a più di 700 milioni di dollari. Dall'inizio delle indagini relative al caso 1MDB, gli Stati Uniti hanno potuto confiscare complessivamente valori patrimoniali per oltre un miliardo di dollari.

Grazie alla cooperazione internazionale proseguono ancora oggi le indagini relative allo scandalo 1MDB e la confisca del denaro sottratto al fondo statale.

Aumento delle domande di assistenza giudiziaria relative a fornitori di servizi Internet e di posta elettronica

Vista la presenza di fornitori di servizi di telecomunicazione sul territorio svizzero, negli ultimi anni il numero di domande di assistenza giudiziaria degli Stati Uniti è aumentato. Alle domande di assistenza giudiziaria tradizionali riguardanti casi di corruzione, truffa e riciclaggio di denaro, il cui trattamento resta complesso e lungo, si sono aggiunte di recente quelle relative alla criminalità informatica. In particolare mediante la messaggistica sicura vengono commessi molti reati di cui l'UFG IRH si occupa sempre più spesso nell'ambito della cooperazione con gli Stati Uniti. I reati vanno dal ricatto, spesso attraverso l'hackeraggio con l'aiuto di vari ransomware, a minacce di vario tipo, fino al rapimento.



I cosiddetti attacchi ransomware sono sempre più frequenti. Possono causare danni ingenti e pongono le autorità inquirenti e quelle responsabili dell'assistenza giudiziaria di fronte a sfide enormi.

Immagine: Getty Images

L'UFG IRH si trova sempre più spesso di fronte a domande di assistenza giudiziaria statunitensi relative a grandi ciberattacchi per i quali vengono usati anche fornitori di servizi Internet con sede in Svizzera.

Quando i fornitori di servizi Internet vengono sfruttati per attacchi ransomware

Nel caso dei cosiddetti attacchi ransomware, gli autori attaccano server e file di computer di imprese per mezzo di software dannosi e infettano i sistemi informatici per poi ricattare le vittime. I ricattatori tentano di criptare tutti i dati dell'impresa o dell'autorità presa di mira, in modo tale da rendere impossibile la gestione dei sistemi informatici. Contro il pagamento di un riscatto la vittima riceve uno strumento per decriptare i dati. Questi attacchi causano perdite finanziarie rimarchevoli, che nel singolo caso possono ammontare fino a 100 milioni di dollari. Oltre che contro medie e a volte anche grandi imprese, questi attacchi sono diretti anche contro scuole, ospedali e servizi governativi.

Dopo aver attivato il software dannoso sul computer, gli autori tentano di cancellare tutti i dati di sicurezza che vi si trovano. Successivamente cominciano a criptare, per mezzo di un algoritmo, tutti i dati che si trovano sul disco duro del computer, ma anche i dati sui dischi esterni connessi al computer nonché quelli su tutti i dischi accessibili attraverso il collegamento in rete. Gli autori, che operano in modo professionale, usano un criptaggio diverso per ogni singolo file e successivamente depositano sul computer una richiesta di riscatto. In determinati casi trasmettono alla vittima un indirizzo di posta elettronica con cui contattarli per pagare il riscatto – spesso a un indirizzo di bitcoin – e per ricevere un programma con il quale i dati criptati possono essere presumibilmente ripristinati. In altri casi gli autori minacciano, in caso di mancato pagamento, di pubblicare i dati rubati all'impresa su un sito Internet da loro gestito e accessibile al pubblico.

Domande di assistenza giudiziaria che riguardano questo tipo di cybercriminalità rappresentano, per diversi motivi, una grande sfida per l'UFG IRH. Il traffico dei dati mediante il fornitore svizzero di servizi Internet, che non di rado si svolge mediante TOR – una rete per anonimizzare i dati di collegamento –, è quasi sempre molto sostanzioso e in determinati casi può addirittura raggiungere alcuni terabyte. Il vaglio di una tale quantità di dati e la verifica della loro potenziale rilevanza richiede uno sforzo notevole all'UFG IRH e alle autorità d'esecuzione ed è spesso urgente poiché non di rado gli attacchi proseguono e perciò i dati sono pressantemente necessari per l'inchiesta penale in corso all'estero.

Messaggistica sicura – punto di partenza anche per domande di assistenza giudiziaria sinora inusuali: due casi di rapimento

Uno dei casi di cui si è occupato l'UFG IRH nell'anno in rassegna concerne una domanda urgente di assistenza giudiziaria del Dipartimento di giustizia statunitense riguardante il rapimento di un'adolescente da parte del padre, sospettato di averla tenuta prigioniera e sevizata per oltre un anno in un luogo segreto. Gli inquirenti statunitensi avevano scoperto che per comunicare il padre usava vari conti di posta elettronica presso un fornitore svizzero. Viste le circostanze, l'UFG IRH ha fatto immediatamente intervenire il Ministero pubblico del Cantone in questione, il quale ha subito chiesto al fornitore i dati disponibili relativi ai vari conti di posta elettronica e ordinato – previa autorizzazione del giudice cantonale delle misure coercitive – la loro sorveglianza retroattiva. La domanda di assistenza giudiziaria è stata subito eseguita e le informazioni trasmesse dalla Svizzera hanno indirettamente contribuito a rintracciare la vittima.

Anche il caso seguente, di cui l'UFG IRH si è occupato nel 2021, illustra che con l'aiuto del servizio di posta elettronica coinvolto è possibile fornire rapidamente assistenza giudiziaria in casi urgenti, evitando così conseguenze gravi per le vittime.

In seguito al rapimento di una minorenne da parte di un criminale sessuale, il Dipartimento di giustizia statunitense ha presentato una domanda urgente all'UFG IRH. Dalle indagini effettuate presso il domicilio della vittima, le autorità statunitensi hanno constatato che l'autore usava vari indirizzi di un servizio di posta elettronica con sede in Svizzera per comunicare con la ragazza minorenne. L'UFG IRH ha delegato senza indugio l'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria al Ministero pubblico del Cantone di ubicazione del servizio di posta elettronica, che ha chiesto a quest'ultimo le informazioni necessarie. Le informazioni sono state successivamente trasmesse al Dipartimento di giustizia statunitense. È stato così possibile rintracciare e liberare la ragazza e consegnare il criminale alla giustizia.

Un tema sempre più importante della cooperazione interstatale, che concerne particolarmente ma non esclusivamente la collaborazione con gli Stati Uniti, è la raccolta di mezzi di prova elettronici nell'ambito di procedimenti penali. L'Ufficio federale di giustizia ha redatto un rapporto in materia nell'anno in rassegna.

2.2 Raccolta di mezzi di prova elettronici: rapporto dell'Ufficio federale di giustizia sull'US CLOUD Act

US CLOUD Act, progetto e-Evidence dell'UE, secondo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cybercriminalità – ed ora addirittura una proposta per una convenzione globale dell'ONU: numerose iniziative nazionali e internazionali si occupano attualmente delle modalità di trattamento dei mezzi di prova elettronici. Si pone la questione della necessità di un intervento legislativo, poiché l'«incorporalità» e la fugacità di tali dati costituiscono una grande sfida per l'assistenza giudiziaria tradizionale fondata sui principi della territorialità e della sovranità. In considerazione della protezione dei dati, da una parte, e della tutela dei diritti processuali fondamentali nonché dei principi giuridici svizzeri determinanti, dall'altra, s'impone tuttavia un modo di procedere ponderato.

Numerosi rappresentanti delle autorità di perseguimento penale, di associazioni e dell'economia privata hanno chiesto all'UFG di avviare negoziati con gli Stati Uniti per un accordo sull'US CLOUD Act. L'UFG ha pertanto deciso di illustrare in un rapporto la situazione relativa a tale questione e a e-Evidence in generale. Il rapporto è stato pubblicato (in tedesco e francese) sul sito dell'UFG nel settembre 2021 (www.bj.admin.ch > Publikationen&Service > Berichte und Gutachten) e intende fungere da base per la discussione con tutti gli attori interessati. Qui appresso si fornisce un breve riassunto del rapporto.



Immagine: Shutterstock/gotphotos

L'US CLOUD Act

L'US CLOUD Act (*Clarifying Lawful Overseas Use of Data-Act*) è una legge federale statunitense che permette alle autorità di perseguimento penale americane di accedere, in determinate circostanze, a dati all'estero nell'ambito di procedimenti penali statunitensi. Questa possibilità è contraria al principio della territorialità, di fondamentale importanza nel diritto penale. Essendone consapevoli, gli Stati Uniti propongono agli altri Stati di concludere con loro un cosiddetto *executive agreement*, con il quale lo Stato in questione tollera l'accesso delle autorità di perseguimento penale statunitensi ai dati registrati sul suo territorio e, in cambio, le sue autorità di perseguimento penale ricevono accesso ai dati che si trovano negli Stati Uniti.

Protezione dei dati e diritti fondamentali

Sotto il profilo giuridico è dubbio che la Svizzera possa concludere con gli Stati Uniti un *executive agreement*. Garanzie costituzionali di tutela dei diritti (diritti processuali fondamentali) come pure la legislazione svizzera e quella europea sulla protezione dei dati si oppongono alla procedura prevista dal CLOUD Act. Anche altri partner importanti della Svizzera, quali ad esempio l'UE, stanno elaborando sistemi di cooperazione più efficienti nell'ambito del progetto e-Evidence. Tali sistemi seguono altri approcci a prima vista più facilmente conciliabili con l'ordinamento svizzero.

Progetto e-Evidence dell'UE

Soprattutto in base alla legislazione sulla protezione dei dati (si pensi alla cosiddetta decisione di adeguatezza), ma anche in considerazione della lunga e consolidata cooperazione con gli Stati membri dell'UE, di fondamentale importanza per la Svizzera nel settore della cooperazione penale internazionale, il progetto e-Evidence dell'UE è di considerevole interesse per il nostro Paese.

Nei propri negoziati con gli Stati Uniti, l'UE mira (come minimo) un meccanismo per risolvere i conflitti di legge tra approcci in linea di principio incompatibili delle due parti nell'ambito dei mezzi di prova elettronici. Sembra che l'UE stia cercando di concludere un accordo che non si basi esclusivamente sul CLOUD Act, bensì consideri anche le norme sulla protezione dei dati e sui diritti fondamentali.

Quo vadis, Helvetia?

Una soluzione simile potrebbe essere auspicabile anche per la Svizzera, poiché eviterebbe ad esempio un conflitto con la legislazione sulla protezione dei dati dell'UE. Se la necessità di intervenire a livello legislativo nell'ambito di e-Evidence dovesse confermarsi, sarebbe pertanto opportuno chiarire dapprima internamente in un processo legislativo ordinario, ossia con il coinvolgimento del Parlamento e degli altri attori di rilievo, le possibilità della Svizzera di cooperare in modo più rapido e semplice nella raccolta e trasmissione di mezzi di prova elettronici. Gli adeguamenti legislativi necessari a tal fine andrebbero esaminati con cura e non dovrebbero essere considerati in modo isolato in rapporto a una determinata controparte o sulla base di interessi particolari. Il cambio di paradigma – raccolta diretta dei dati come prova formale al di fuori dell'assistenza giudiziaria – influirebbe in un modo o nell'altro anche su altri ambiti della cooperazione interstatale in materia penale e sulla cooperazione con altri partner.

2.3 L'immunità nella cooperazione giudiziaria in materia penale: immunità di giurisdizione secondo il diritto internazionale consuetudinario

Vi sono casi concreti che possono sollevare questioni in merito all'immunità di giurisdizione di una persona oggetto di una domanda di assistenza giudiziaria o estradizione, ad esempio se si tratta di un presidente o di un membro di governo di uno Stato. In tali casi vanno osservate regole particolari.

Corruzione, riciclaggio di denaro, partecipazione o sostegno a un'organizzazione criminale: spesso gli atti alla base di questi reati oltrepassano i confini nazionali e possono coinvolgere persone politicamente esposte (PPE), in particolare capi di Stato e di Governo o ministri degli Affari esteri.

Le corrispondenti domande di cooperazione giudiziaria presentate alla Svizzera riguardano di norma PPE che non sono più in carica. A volte, però, una domanda di assistenza giudiziaria o di estradizione riguarda anche un rappresentante di Stato ancora in carica: nell'anno in rassegna l'UFG IRH si è occupato di diversi casi del genere. In questo tipo di situazione è possibile eseguire la domanda? La persona in questione gode dell'immunità assoluta di giurisdizione in Svizzera? In caso affermativo, a quali condizioni si potrebbe ciononostante fornire assistenza giudiziaria o autorizzare l'extradizione?

Excursus – immunità degli Stati e immunità dei rappresentanti dello Stato

L'immunità non ha lo scopo di privilegiare singole persone, ma serve a proteggere lo Stato, i suoi interessi e le sue capacità operative, nonché a garantire l'esercizio regolare della funzione da parte della persona in questione.

In tale contesto occorre distinguere le seguenti definizioni:

- **L'immunità dello Stato** protegge uno Stato estero e il suo patrimonio. *L'immunità di giurisdizione* lo sottrae a procedimenti dinanzi ai tribunali. Si tratta fondamentalmente di un'immunità relativa al diritto civile o amministrativo, poiché lo Stato non può essere perseguito penalmente. L'immunità dello Stato non è assoluta e si limita agli atti compiuti nell'esercizio delle prerogative del potere pubblico, a differenza degli atti compiuti alla stregua di un privato. *L'immunità di esecuzione* impedisce l'esecuzione forzata di beni e averi dello Stato impiegati per garantire le prestazioni di base. Questo tipo di immunità non è approfondito ulteriormente nel presente rapporto.
- **L'immunità dei rappresentanti dello Stato** permette a questi ultimi di beneficiare dell'immunità all'estero in virtù della loro funzione pubblica; occorre tuttavia distinguere tra immunità personale e immunità funzionale:
 - o *L'immunità personale* contempla sia atti ufficiali che privati, prima e durante l'esercizio della funzione. È assoluta e si limita alla durata del mandato e quindi si estingue al suo termine.
 - o *L'immunità funzionale* si limita agli atti eseguiti nell'esercizio della funzione ufficiale e continua ad essere applicata anche dopo la fine del mandato.

L'immunità di giurisdizione secondo il diritto internazionale consuetudinario in Svizzera

Le immunità si fondano sul diritto internazionale consuetudinario, come si preciserà nel presente contributo, su trattati internazionali (bilaterali o multilaterali, quali ad esempio la Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche e la Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari, che disciplinano lo statuto dei membri delle rappresentanze diplomatiche o consolari, o la Convenzione dell'8 dicembre 1969 sulle missioni speciali, che prevede l'immunità per i rappresentanti che compongono la missione speciale dello Stato inviante e per il loro personale diplomatico) e/o sul diritto nazionale. Il campo d'applicazione delle immunità dipende in particolare dalla funzione esercitata.

Capo di Stato, capo di Governo e ministro degli Affari esteri

Secondo il diritto internazionale consuetudinario, in Svizzera i capi di Stato e di Governo nonché i ministri degli Affari esteri in carica beneficiano dell'immunità di giurisdizione assoluta per qualsiasi atto compiuto sia a titolo ufficiale che a titolo privato. Al termine del loro mandato beneficiano soltanto dell'immunità per gli atti ufficiali compiuti nell'esercizio del mandato. Per essere

considerato tale, non è sufficiente che un atto sia stato compiuto durante il mandato; esso deve essere chiaramente riconoscibile come parte dell'esercizio del mandato. Spetta in ultimo al giudice decidere se l'interessato possa avvalersi dell'immunità.

Altri membri di Governo

Gli altri membri di Governo beneficiano dell'immunità per tutti gli atti compiuti nell'esercizio della loro funzione, ma non per gli atti privati.

Familiari (coniugi e figli) di capi di Stato, capi di Governo e ministri degli Affari esteri o di altri membri di Governo

I familiari possono avvalersi soltanto di determinate immunità se accompagnano i mandatari durante viaggi ufficiali.

La revoca dell'immunità secondo il diritto internazionale consuetudinario in Svizzera

Secondo il Tribunale federale l'immunità dei rappresentanti dello Stato è limitata nei seguenti due casi:

- dopo la fine del mandato, l'immunità di un capo di Stato, di un capo di Governo o di un ministro degli Affari esteri si limita esclusivamente agli atti ufficiali compiuti nell'esercizio del mandato;
- se uno Stato rinuncia espressamente all'immunità del proprio rappresentante, quest'ultimo non ha più il diritto di invocarla.

Secondo il diritto internazionale consuetudinario, un rappresentante che è perseguito dal proprio Stato non perde automaticamente l'immunità di giurisdizione in uno Stato terzo. Nel caso di una domanda di assistenza giudiziaria riguardante un rappresentante dello Stato estero, le autorità svizzere devono valutare nel caso concreto se egli possa avvalersi dell'immunità per gli atti compiuti o se l'immunità è stata revocata (cfr. i criteri di validità indicati a pag. 15).

Il campo d'applicazione dell'immunità di rappresentanti dello Stato nel caso dei crimini più gravi secondo lo *ius cogens* è attualmente discusso su scala internazionale. Si tratta di chiarire se in determinati casi i tribunali nazionali possano rifiutare l'immunità. In tale contesto il Tribunale penale federale ha deciso che nel caso di procedimenti penali riguardanti crimini di diritto internazionale non ci si può avvalere dell'immunità funzionale (BB.2011.140, consid. 5.4.3). Inoltre, i tribunali internazionali – ad esempio la Corte penale internazionale – possono giudicare la responsabilità penale di una persona senza tenere conto della sua eventuale immunità secondo il diritto nazionale o internazionale (cfr. p. es. art. 27 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale, RS 0.312.1).

Esempio pratico: è possibile bloccare i conti svizzeri di un capo di Stato in carica?

Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) informa l'UFG IRH nel 2021 che, mediante nota diplomatica, uno Stato sudamericano ha richiesto di bloccare i conti svizzeri del suo capo di Stato.

In linea di principio sono soddisfatte tutte le condizioni dell'assistenza in materia penale (AIMP, RS 351.1) per delegare all'autorità competente l'esecuzione della richiesta. Occorre tuttavia chiarire se il capo di Stato in carica beneficia in Svizzera dell'immunità assoluta di giurisdizione. La domanda di assistenza giudiziaria contiene il consenso del capo di Stato al sequestro dei suoi conti svizzeri, affinché il procedimento penale possa essere svolto nel suo Paese. L'immunità del capo di Stato è quindi revocata?

Chi beneficia dell'immunità non può rinunciarvi di sua volontà, poiché l'immunità è concessa a favore dello Stato rappresentato dalla persona in questione. Pertanto, solo tale Stato può rinunciare all'immunità e permettere la giurisdizione di uno Stato estero nei confronti del suo rappresentante. L'autorità cui compete la revoca dell'immunità del capo di Stato è designata da ciascuno Stato secondo le proprie norme nazionali. Secondo il diritto e la giurisprudenza svizzera, affinché la revoca dell'immunità possa essere riconosciuta devono essere soddisfatte le seguenti condizioni:

- conferma della revoca formale dell'immunità di giurisdizione prevista dal diritto internazionale consuetudinario da parte di un'autorità competente secondo il diritto nazionale dello Stato richiedente;
- conferma che secondo il diritto nazionale dello Stato richiedente la revoca dell'immunità compete alla suddetta autorità. Se la competenza per la revoca dell'immunità secondo il diritto internazionale consuetudinario non è disciplinata espressamente in una legge, occorre assicurarsi che l'immunità sia stata revocata da un'autorità affidabile e legittimata (p. es. il Parlamento o la Corte costituzionale).

Nel caso concreto, l'UFG IRH ha rivolto una corrispondente domanda all'autorità richiedente. Dopo aver ricevuto la conferma da parte di quest'ultima, ha potuto delegare la domanda estera di assistenza giudiziaria alla competente autorità svizzera di esecuzione.

Complemento del 30.08.2022:

Questo caso è un esempio fittizio destinato a spiegare il quadro giuridico dell'immunità esposto a pagina 14 e per illustrare i processi di attività dell'UFG nell'esame delle richieste di assistenza giudiziaria.

2.4 10 anni di cooperazione istituzionalizzata tra la Svizzera ed Eurojust

Il 22 luglio 2021 l'accordo che istituzionalizza la cooperazione tra la Svizzera e l'agenzia Eurojust dell'UE era in vigore da esattamente dieci anni. Nel 2022 Eurojust festeggia i suoi 20 anni. È l'occasione ideale per uno sguardo allo sviluppo della cooperazione e alle attività più importanti dell'Ufficio di collegamento della Svizzera presso Eurojust (di seguito Ufficio svizzero) all'Aja.



Immagine: Eurojust

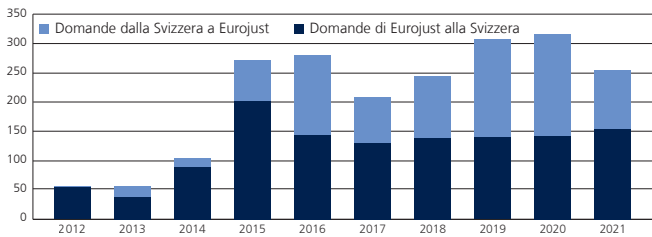
Sostegno più esteso alle autorità di perseguimento penale in Svizzera

In qualità di agenzia per la cooperazione giudiziaria penale, Eurojust sostiene nella lotta alla criminalità transfrontaliera gli Stati dell'UE e gli Stati terzi vincolati a Eurojust mediante un accordo. Eurojust semplifica i contatti tra le autorità di perseguimento penale dei Paesi partecipanti, provvede al coordinamento delle misure da attuare e fornisce sostegno per l'intera durata del procedimento penale, fino alla condanna degli autori e all'esecuzione delle pene comminate. L'obiettivo è di garantire giustizia al di là delle frontiere.

Inizialmente, la Svizzera ha cooperato mediante un punto di contatto aggregato all'UFG IRH a Berna. Nel 2015 una persona è stata inviata all'Aja come rappresentante della Svizzera e nel 2017 si è aggiunta un'ulteriore persona in funzione di supplente. Nella soluzione dei casi, l'Ufficio svizzero collabora sia con le rappresentanze di altri Paesi presso Eurojust sia con le diverse unità dell'UFG IRH e le procure della Confederazione e dei Cantoni.

Il numero dei casi trattati si è moltiplicato nel corso degli anni, in particolare dall'istituzione dell'Ufficio svizzero presso Eurojust: mentre il punto di contatto presso l'UFG IRH inizialmente trattava circa 50 casi all'anno, provenienti soprattutto dall'estero, negli ultimi anni sono stati aperti fino a 300 casi all'anno che chiedevano il sostegno di Eurojust, tra cui sempre più richieste da parte delle autorità inquirenti svizzere.

Casi dell'Ufficio svizzero di collegamento presso Eurojust



Fonte: Ufficio di collegamento della Svizzera presso Eurojust

Assistenza giudiziaria più rapida e semplice

Fondamentalmente, l'Ufficio svizzero fornisce sostegno giuridico e operativo alle autorità inquirenti nell'ambito di domande di assistenza giudiziaria provenienti dalla Svizzera o dall'estero. La sua efficienza poggia sui rapporti diretti privilegiati con le rappresentanze degli altri Stati presso Eurojust nonché su una comunicazione semplice e priva di requisiti formali. L'Ufficio svizzero ha sede nell'edificio di Eurojust all'Aja, di recente costruzione, e lavora quotidianamente con i rappresentanti degli Stati membri di Eurojust e degli Stati terzi. Questa vicinanza permette di stabilire contatti amichevoli, lo scambio diretto in merito a casi e problemi nonché l'elaborazione di soluzioni per portare avanti le indagini e la cooperazione internazionale. Questo contesto internazionale molto stimolante permette ai rappresentanti dell'Ufficio svizzero di conoscere i sistemi sanzionatori e gli strumenti di lotta alla criminalità esteri, come pure di sfruttare le possibilità del coordinamento internazionale in materia penale a beneficio delle autorità svizzere.

Eurojust e l'Ufficio svizzero presso quest'agenzia dell'UE permettono di rendere più semplice e rapida l'assistenza internazionale in materia penale mediante lo scambio diretto tra i ministeri pubblici, una migliore comprensione del quadro giuridico e delle sue particolarità in altri Paesi nonché la trasmissione delle domande di assistenza giudiziaria e la loro esecuzione direttamente tra i ministeri pubblici.



Uniti contro la criminalità transfrontaliera: riunione presso l'Agenzia dell'UE per la cooperazione giudiziaria penale Eurojust.

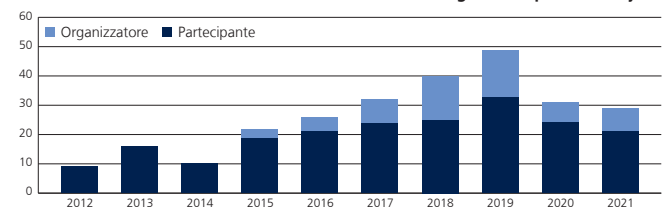
Immagine: Eurojust

Luogo d'incontro per procuratori

Eurojust si contraddistingue per il fatto che invita e accoglie procuratori da tutta l'Europa e da Stati terzi. Le autorità svizzere che conducono un'indagine o che sono incaricate dell'esecuzione di una misura di assistenza giudiziaria trovano presso Eurojust un luogo di scambio, di riflessione e di trattativa con i partner di altri Paesi coinvolti. Grazie al servizio di interpretariato di Eurojust tutti possono esprimersi nella propria lingua e comunicare con gli altri senza ostacoli linguistici. Si discutono questioni giuridiche o pratiche inerenti agli atti d'indagine formalmente avviati mediante l'assistenza giudiziaria e la strategia per raggiungere l'obiettivo comune, ossia la raccolta delle prove, l'arresto e infine la condanna dei colpevoli. Anche se questi dialoghi sono possibili anche a livello bilaterale, Eurojust permette di riunire i procuratori dei Paesi più diversi nella stessa sala, fungendo da luogo di dibattito e riflessione.

Le informazioni pratiche scambiate in occasione delle riunioni di coordinamento servono soltanto a precisare le domande di assistenza giudiziaria e restano confidenziali: sono utilizzabili nel procedimento esclusivamente i mezzi di prova consegnati in esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria.

Riunioni di coordinamento dell'Ufficio svizzero di collegamento presso Eurojust



Fonte: Ufficio di collegamento della Svizzera presso Eurojust

Fino alla pandemia da Covid-19 i procuratori svizzeri si recavano all'Aja 30–40 volte all'anno per incontrarsi con i loro omologhi esteri. Le spese per questi viaggi di servizio sono per la maggior parte a carico di Eurojust: per ogni incontro sono assunte le spese di viaggio e alloggio di due persone per Paese. Come in altri campi d'attività, durante la pandemia gli incontri si sono svolti a lungo in modo virtuale.

Giorni operativi comuni

Numerose inchieste penali richiedono il coordinamento delle misure in più Paesi, che si tratti di arresti, perquisizioni, sequestri o interrogatori. La ricerca della verità richiede a volte l'esecuzione contemporanea di una misura in varie giurisdizioni, affinché le persone sospettate non possano ad esempio nascondere o distruggere prove, fuggire o coordinare tra di loro le proprie dichiarazioni.

Anche in questo ambito Eurojust fornisce sostegno operativo alle autorità di giustizia mediante l'istituzione di una centrale operativa in cui i rappresentanti dei Paesi coinvolti si riuniscono nell'ambito di un intervento coordinato. I procuratori sono informati in tempo reale sugli avvenimenti in loco e in caso di necessità, ad esempio in presenza di una nuova situazione o di problemi giuridici specifici, possono entrare direttamente in contatto tra di loro. Ciò permette di completare e adeguare rapidamente le singole domande di assistenza giudiziaria in

caso di situazione mutata (p. es. scoperta di beni non identificati, individuazione di una nuova persona sospetta, ulteriori domande di perquisizione, ecc.). Il coordinamento multilaterale flessibile e rapido da parte di Eurojust è un mezzo molto efficiente per combattere la criminalità transfrontaliera.

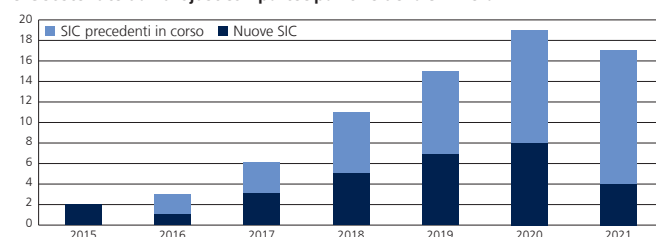
Squadre investigative comuni

I ministeri pubblici e le autorità di polizia di vari Paesi possono impiegare squadre investigative comuni (SIC) per intervenire in modo strutturato contro fenomeni di criminalità o reati transfrontalieri. Questo strumento, che permette lo scambio preliminare di informazioni e mezzi di prova tra i servizi inquirenti nell'ambito delle indagini, è previsto nel Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (PA II, RS 0.351.12) e da luglio 2021 anche nell'AIMP. A prescindere dal fatto che si tratti dell'acquisizione di documenti o dati elettronici, risultati di interrogatori o sorveglianze: i ministeri pubblici e la polizia sono messi in grado di adeguare le proprie indagini in tempo reale a nuovi sviluppi, raccogliere prove e arrestare gli imputati. Ciò permette di combattere in modo efficiente la criminalità più grave, ad esempio le attività mafiose o il traffico di stupefacenti su larga scala.

Eurojust sostiene da una parte l'intervento delle squadre investigative comuni e, dall'altra, fornisce un contributo finanziario. Negli scorsi anni la Svizzera è stata coinvolta in misura sempre maggiore in questa forma di cooperazione; è stata infatti lo Stato terzo più richiesto.

Secondo quanto prescritto dall'AIMP, ogni atto d'intervento di una SIC a cui partecipa la Svizzera contiene una clausola che obbliga gli Stati partner a usare i mezzi di prova e le informazioni raccolte in Svizzera soltanto a scopi investigativi. L'uso in giudizio di tali prove presuppone ovviamente che la procedura di assistenza giudiziaria sia conclusa.

SIC sostenute da Eurojust con partecipazione della Svizzera



Fonte: Ufficio di collegamento della Svizzera presso Eurojust

Il seguente esempio illustra in modo dettagliato i nessi in parte complessi nella lotta contro reati transfrontalieri riguardanti più Stati e la cooperazione che ne risulta anche tra i ministeri pubblici nazionali, l'Ufficio svizzero presso Eurojust ed Eurojust stessa.

Nel maggio 2019 l'Ufficio francese presso Eurojust ha aperto un caso in seguito al ciberattacco con il ransomware LockerGoga contro l'impresa Altran. Dall'inizio del 2019 sono aumentate in Svizzera e all'estero le comunicazioni di PMI e grandi imprese vittime di attacchi con ransomware.

Gli accertamenti in seguito a una domanda in merito al ransomware LockerGoga rivolta dalla Francia ai Ministeri pubblici svizzeri mediante Eurojust hanno evidenziato che nel Cantone di Berna era in corso un procedimento che poteva eventualmente avere nessi con quello francese. A causa della mancanza di informazioni e nessi concreti con procedimenti svizzeri, nel luglio 2019 si è svolto un primo incontro di coordinamento presso Eurojust senza partecipazione della Svizzera. Nel corso di ulteriori indagini nel procedimento bernese non si sono scoperti indizi secondo cui gli autori dei ciberattacchi fossero gli stessi.

Il Ministero pubblico di Zurigo, che aveva assunto il coordinamento dei casi di ransomware LockerGoga in Svizzera, ha contattato nel novembre 2019 l'Ufficio svizzero presso Eurojust, chiedendo di poter partecipare al prossimo incontro di coordinamento riguardante LockerGoga. Nel quadro dello scambio di informazioni di questo incontro occorreva chiarire l'opportunità di una partecipazione alla SIC insieme alla Francia, alla Norvegia e al Regno Unito.

Il Ministero pubblico di Zurigo ha quindi partecipato all'incontro di coordinamento del gennaio 2020 all'Aja, nel corso del quale si è constatato che per la valutazione dei dati erano necessarie molte risorse e che solo dopo la valutazione e lo scambio di dati da parte dei partecipanti attuali alla SIC sarebbe stato possibile individuare nessi concreti con procedimenti in Svizzera, Belgio, Germania, Ucraina, nei Paesi Bassi e negli Stati Uniti. A tal fine, in occasione dell'incontro di coordinamento sono stati definiti in particolare i canali di trasmissione per lo scambio di informazioni e per l'invio delle domande di assistenza giudiziaria.

Nel maggio 2020 il Ministero pubblico del Cantone di Turgovia ha contattato l'Ufficio svizzero per un caso di ransomware ai danni di una grande PMI svizzera. Visto il modo di procedere sussisteva il sospetto che potesse trattarsi di un caso LockerGoga. Eurojust ha potuto collegare tra loro i ministeri pubblici coinvolti in modo da individuare eventuali nessi concreti. Poiché nel caso in Turgovia il modo di agire presentava anche caratteristiche atipiche rispetto al *modus operandi* applicato con LockerGoga, non si è potuto chiarire definitivamente se si trattasse dello stesso gruppo di autori; i procedimenti sono stati in seguito condotti separatamente.

Nel settembre 2021 si è svolta un'ulteriore riunione di coordinamento con all'ordine del giorno soprattutto la preparazione del giorno d'intervento operativo dell'ottobre 2021. Nel frattempo l'Ucraina era entrata a far parte della SIC e le imminenti misure di assistenza giudiziaria dovevano essere discusse anche con le autorità svizzere, olandesi e statunitensi. In seguito a una domanda di assistenza giudiziaria della Francia, hanno partecipato all'incontro all'Aja il Ministero pubblico di Basilea Campagna, d'intesa con il Ministero pubblico di Zurigo, e il membro svizzero della *Joint Cybercrime Action Taskforce* (J-CAT) presso Europol. In occasione della riunione di coordinamento, l'inizio delle operazioni previste è stato fissato al 26 ottobre 2021. Eurojust ha organizzato un centro di coordinamento a sostegno delle operazioni nei Paesi coinvolti.

Il risultato dell'operazione coordinata, a cui ha partecipato il Ministero pubblico di Basilea Campagna nell'ambito sia di una domanda d'assistenza giudiziaria francese sia di indagini proprie, è stato divulgato il 29 ottobre in un comunicato stampa (www.eurojust.europa.eu/media-and-events/press-releases-and-news). Dodici persone sono state fermate e sono stati sequestrati numerosi apparecchi elettronici per analisi nonché beni patrimoniali.

3 Casi scelti

Qui di seguito presentiamo una piccola scelta di casi da diversi ambiti della cooperazione giudiziaria in materia penale di cui l'UFG IRH si è occupato nell'anno in rassegna.

Il caso Ryanair

Il solo fatto che un fornitore di servizi di posta elettronica sicuri abbia la sua sede in Svizzera può implicare una marea di domande di assistenza giudiziaria estere con un'ampia gamma di tematiche. Le autorità svizzere possono vedersi confrontate con casi inattesi che, a seconda del tipo di reato alla base della domanda di assistenza o delle circostanze, suscitano l'interesse in tutto il mondo. Di regola le autorità di perseguimento penale straniere vogliono scoprire chi si nasconde dietro l'invio di un messaggio di posta elettronica o chi è il titolare di una determinata casella di posta elettronica.

Nel presente caso, il 23 maggio 2021 un aereo civile in viaggio da Atene a Vilnius ha dovuto effettuare un atterraggio d'emergenza nella capitale bielorusa di Minsk in seguito a un presunto allarme bomba proveniente da cerchie islamiste. Dopo l'atterraggio forzato, le forze dell'ordine bielorusse hanno arrestato un oppositore del governo che si trovava a bordo dell'aereo. Varie ore dopo l'aereo ha potuto proseguire il suo volo con a bordo tutti i passeggeri, tra cui molti cittadini lituani, eccetto il dissidente. Poco tempo dopo la Lituania ha chiesto alla Svizzera, per mezzo di una domanda di assistenza giudiziaria, informazioni sul conto di posta elettronica usato per l'invio della presunta minaccia di bomba. Il Ministero pubblico della Confederazione, incaricato dall'UFG IRH dell'esecuzione della richiesta lituana, ha raccolto le informazioni disponibili presso il servizio di posta elettronica e ha potuto consegnarle pochi giorni dopo allo Stato richiedente.

Questo caso mostra che in situazioni in cui non si tratta solo di salvaguardare gli interessi dello Stato richiedente, ma anche di dimostrare l'affidabilità e la reputazione della Svizzera nella cooperazione internazionale, le autorità svizzere di assistenza giudiziaria in materia penale sono in grado di agire molto rapidamente.

«Taiwan Connection» o il cosiddetto «caso delle fregate»

Il cosiddetto «caso delle fregate» è straordinario sotto diversi punti di vista, in considerazione sia della sua durata sia dei numerosi aspetti dell'assistenza giudiziaria nel contesto del commercio internazionale di armamenti. Inoltre, illustra il dinamismo delle autorità svizzere e la loro volontà di impegnarsi per la buona reputazione della piazza finanziaria svizzera anche attraverso atti di assistenza giudiziaria. Infine, il caso è straordinario in quanto marca l'inizio della cooperazione in materia penale con Taiwan (Taipei cinese) nonostante la Svizzera, conformemente alla sua politica di una sola Cina, non lo riconosca come Stato indipendente.

Nel 1991 l'impresa francese Thomson (ora Thales) ha concluso con Taiwan (Taipei cinese) un contratto d'acquisto di sei fregate al prezzo di circa 2,5 miliardi di dollari. Anche se il contratto escludeva esplicitamente il pagamento di provvigioni, il notevole

aumento del prezzo in occasione della fatturazione ha indotto a sospettare la presenza di un grave caso di corruzione internazionale.

Nel quadro di un'indagine riguardante l'impresa francese ELF, le autorità di perseguimento penale ginevrine sono venute a conoscenza di questi fatti. Hanno quindi avviato un procedimento penale e presentato domande di assistenza giudiziaria alla Francia e a Taiwan (Taipei cinese).

Nel 2001 Taiwan (Taipei cinese) ha chiesto assistenza giudiziaria alla Svizzera per un caso complesso di corruzione e altri reati connessi alla vendita delle fregate francesi. La Svizzera si è dichiarata disposta a fornire assistenza giudiziaria e, nel medesimo anno, ha bloccato i conti bancari dei familiari di un uomo d'affari taiwanese che aveva agito da mediatore per la vendita; si sospettava che sui conti in questione fossero confluite tangenti per circa 500 milioni di dollari.

Nella procedura di ricorso, il Tribunale federale ha confermato la decisione di fornire assistenza giudiziaria, sottolineando che le autorità svizzere possono chiedere e fornire assistenza giudiziaria in materia penale a Taiwan (Taipei cinese) a prescindere dal fatto che la Svizzera riconosca la Repubblica popolare Cinese come unico Stato cinese (DTF 130 II 217, consid. 5). Pertanto, nel 2005, dopo che la Svizzera aveva ricevuto garanzie procedurali, i documenti relativi ai conti bancari bloccati sono stati trasmessi a Taiwan (Taipei cinese). Il blocco dei conti è stato mantenuto in attesa della confisca dei fondi da parte di Taiwan (Taipei cinese).

Il procedimento penale in Svizzera è stato abbandonato nel 2008 e l'incarto sull'assistenza giudiziaria è passato all'UFG IRH: restava aperta soltanto la questione della consegna dei valori patrimoniali per via rogatoriale.

Nel 2014, sulla base di una sentenza di confisca della Corte suprema di Taiwan (Taipei cinese), le autorità taiwanesi hanno chiesto la consegna dei fondi confiscati. L'UFG IRH ha respinto la domanda poiché all'epoca il diritto di Taiwan (Taipei cinese) non prevedeva la confisca di fondi in mano a terzi. I valori patrimoniali sono ad ogni modo rimasti bloccati. Dopo la revisione del diritto in materia di confisca nel 2016, Taiwan (Taipei cinese) ha nuovamente presentato una domanda di consegna dei fondi. La Svizzera ha potuto darvi seguito dopo che, alla fine del 2019, la Corte suprema di Taiwan (Taipei cinese) ha emanato una sentenza di confisca eseguibile. Ad inizio 2021 l'UFG IRH ha infine ordinato la consegna di 265 milioni di dollari a Taiwan (Taipei cinese).



La vendita di navi da guerra quale preludio di un importante caso di corruzione: il cosiddetto «caso delle fregate».

Immagine: KEYSTONE/AP/Focke Strangmann

Uomo d'affari russo estradato agli Stati Uniti

Nel marzo 2021 un cittadino russo si è recato in Svizzera con un jet privato per passare con la sua famiglia le vacanze sciistiche nel Vallese. Il Dipartimento di giustizia statunitense ha chiesto all'UFG IRH di arrestare il quarantenne ai fini di estradizione, poiché negli Stati Uniti era pendente un procedimento contro di lui per essere entrato abusivamente in una rete informatica e per truffa in materia di cartevalori.

Le autorità statunitensi lo accusano di essere il capo di una banda formatasi tra il 2018 e il 2020 con lo scopo di realizzare proventi illeciti grazie a informazioni privilegiate. Concretamente, la banda è accusata di essere entrata nella rete informatica di due imprese statunitensi in cui erano memorizzate informazioni sui loro clienti non ancora pubblicate e di rilievo per la borsa. Grazie alle informazioni ottenute, gli imputati sarebbero stati in grado di prevedere se, dopo la pubblicazione delle informazioni, il valore delle azioni delle imprese in questione sarebbe aumentato o diminuito. Sulla base delle informazioni ottenute illecitamente, gli imputati avrebbero effettuato operazioni con titoli e realizzato proventi illeciti di decine di milioni di dollari.

Fondandosi sulla domanda del Dipartimento di giustizia statunitense, l'UFG IRH ha emanato un ordine di arresto nei confronti dell'uomo d'affari russo e la polizia cantonale vallesana lo ha arrestato quando è atterrato all'aeroporto di Sion e incarcerato in vista di estradizione.

L'uomo d'affari si è quindi opposto all'estradizione facendo valere in particolare che la domanda d'estradizione degli Stati Uniti era solo un pretesto dietro cui si celavano motivi politici. Nel giugno 2021 l'UFG IRH ha emanato una decisione di estradizione chiedendo al Tribunale penale federale di respingere l'eccezione del reato politico. Nel novembre 2021 il Tribunale penale federale ha respinto il ricorso seguendo l'argomentazione dell'UFG IRH e, come richiesto, anche l'eccezione del reato politico (decisione RR.2021.127, RR.2021.149 del 16 novembre 2021). Il Tribunale federale non è entrato nel merito del successivo ricorso contro tale decisione (sentenza 1C_748/2021 del 10 dicembre 2021). La decisione di estradizione dell'UFG IRH è pertanto cresciuta in giudicato e ha potuto essere eseguita nel dicembre 2021.

Estradizione agli Stati Uniti in seguito allo sfruttamento di informazioni privilegiate

Nel marzo 2020 gli Stati Uniti hanno chiesto all'UFG IRH di estradare una persona con doppia cittadinanza israeliana e lituana. La persona era ricercata per reati che secondo il diritto svizzero possono essere qualificati come sfruttamento di informazioni privilegiate ai sensi dell'articolo 154 capoverso 3 della legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi, RS 958.1) e puniti con una pena detentiva sino a un anno. Il ricercato è stato individuato a Ginevra nell'ottobre 2020 e incarcerato in vista di estradizione.

Nella procedura avviata dall'UFG IRH, la difesa ha addotto in particolare a motivo della sua richiesta di rifiutare l'estradizione l'assenza della condizione della doppia punibilità, poiché a sua detta gli atti imputati non costituivano un reato motivante l'estradizione. Sosteneva inoltre che non era neppure applicabile il principio della norma più favorevole per la concessione dell'assistenza giudiziaria. Secondo il Trattato di estradizione tra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America, dà luogo all'estradizione soltanto un reato che, secondo il diritto delle due Parti contraenti, può essere punito con una pena privativa della libertà di più di un anno.

Nel gennaio 2021 l'UFG IRH ha emanato la decisione di estradare la persona in questione agli Stati Uniti. Nell'aprile 2021 il Tribunale penale federale ha confermato che gli atti imputati dalle autorità statunitensi costituivano un reato che dà luogo all'estradizione, in particolare considerando l'articolo 154 capoverso 3 LInFi (decisione RR.2021.24 del 7 aprile 2021). Il Tribunale federale lo ha successivamente ribadito (sentenza 1C_196/2021 del 28 maggio 2021), dichiarando inoltre applicabile il principio della norma più favorevole: l'AIMP, che richiede una pena detentiva di almeno un anno ed è pertanto meno severo rispetto al trattato con gli Stati Uniti, permette di motivare l'estradizione.

Nel giugno 2021 la persona in questione è stata consegnata alle autorità statunitensi. Si tratta della prima estradizione in seguito a reati contemplati dalla LInFi.

Estradizione alla Germania riguardante il caso «Cum-Ex»

Secondo l'articolo 3 capoverso 3 AIMP, una domanda di cooperazione in materia penale è irricevibile se il procedimento verte su un reato che sembra volto a una decurtazione di tributi fiscali. Fa eccezione la truffa qualificata in materia fiscale. Tra gli Stati ai quali si applica la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS) sussiste inoltre un obbligo reciproco di estradizione per determinati reati nell'ambito della fiscalità indiretta

(p. es. tasse doganali, imposta sul valore aggiunto). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale è però colpevole di truffa secondo il diritto comune chi decide di propria iniziativa di arricchire illecitamente sé stesso o terzi mediante lo sviamento delle autorità, anche di quelle fiscali, facendo valere in modo raffinato diritti di rimborso fiscale fittizi di persone esistenti o inesistenti e ottenendo mediante documenti falsi o non veritieri il versamento di somme di denaro, in particolare in forma di diritti di rimborso.

Le autorità tedesche hanno chiesto alla Svizzera di estradare un cittadino tedesco in relazione al cosiddetto caso «Cum-Ex». Era sospettato, insieme ad altre persone, di aver truffato tra il 2006 e il 2013 il fisco tedesco, inducendo quest'ultimo al versamento di ingenti somme di denaro. Si trattava di un'elusione consapevole del controllo fiscale, in particolare in occasione di transazioni di azioni con vendita allo scoperto, per mezzo dell'ottenimento fraudolento del rilascio di attestati fiscali su imposte solo apparentemente trattenute e quindi solo apparentemente pagate per un pacchetto azionario fittizio creato attraverso il rispecchiamento di un pacchetto originario. Successivamente gli attestati sarebbero stati presentati alle autorità fiscali che hanno rimborsato l'imposta sui redditi di capitali in base alle false attestazioni. Mediante questa strategia il fisco tedesco ha rimborsato più di 390 milioni di euro ai diversi autori della truffa.

Nel luglio 2021 il ricercato è stato arrestato al suo domicilio dalla polizia cantonale grigionese. Non era d'accordo con l'extradizione semplificata e ha presentato ricorso al Tribunale federale contro l'ordine di arresto in vista dell'extradizione da parte dell'UFG IRH. Nell'agosto del 2021 il Tribunale federale è giunto alla conclusione che nel caso in esame l'extradizione non è manifestamente inammissibile e che sussistono motivi di carcerazione (decisione RH.2021.8 del 5 agosto 2021). Ancora nello stesso mese l'UFG IRH ha deciso in prima istanza l'extradizione alla Germania, presumendo, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, che lo sfruttamento pianificato del sistema di rimborso fiscale costituisca un reato di truffa secondo il diritto comune svizzero ed è quindi motivo di estradizione. Nel dicembre 2021 il Tribunale penale federale ha respinto il ricorso contro la decisione dell'UFG IRH (decisione RR.2021.200 del 20 dicembre 2021). Nel febbraio 2022 il Tribunale federale non è entrato nel merito del ricorso contro tale decisione (sentenza 1C_3/2022 del 16 febbraio 2022). Nello stesso mese l'UFG IRH ha autorizzato e successivamente eseguito l'extradizione.

Un'operazione coordinata di arresti – varie estradizioni all'Italia

Su ordine dell'UFG IRH in seguito a domande di estradizione italiane, il 16 novembre 2021 nei Cantoni Grigioni, San Gallo, Ticino e Zurigo sei persone sono state incarcerate in vista di estradizione. Le domande italiane si basavano sui mandati d'arresto del competente Tribunale di Firenze e della Procura di Milano. Le autorità italiane imputano alle persone in questione soprattutto reati in materia di stupefacenti e ad alcune di loro anche l'appartenenza a un'organizzazione criminale. I reati sarebbero stati commessi in Italia e, almeno in parte, anche in Svizzera. Gli arresti sono stati preceduti da indagini condotte dai Cantoni nonché dalla Polizia giudiziaria federale e dal Ministero pubblico della Confederazione.

Anche in caso di reati commessi in Svizzera, secondo l'AIMP l'extradizione può essere eccezionalmente autorizzata, a condizione che i ministeri pubblici cantonali o il Ministero pubblico della Confederazione intendano privilegiare l'extradizione, ad esempio per motivi legati a un migliore reinserimento sociale o per ragioni di economia processuale.

Su incarico dell'UFG IRH, autorità competente in materia di estradizione, le autorità dei Cantoni Grigioni, San Gallo, Ticino e Zurigo hanno interrogato gli arrestati in merito alle domande di estradizione italiane. Tre di loro hanno dato il loro consenso all'extradizione semplificata e in pochi giorni sono stati consegnati all'Italia. Alle altre tre persone è stata applicata la procedura d'extradizione ordinaria: l'UFG IRH deve decidere in merito all'extradizione, fondandosi sulle domande italiane e sul parere degli interessati.

Le ultime tre persone hanno potuto essere estradate all'Italia entro marzo 2022.

4 Basi legali della cooperazione

4.1 Ampliamento degli strumenti per la cooperazione

Anche nel 2021 sono continuati gli sforzi per ampliare la rete di strumenti per la cooperazione nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale. Nonostante il perdurare della situazione pandemica, l'UFG IRH ha potuto avviare, svolgere e concludere vari negoziati. A titolo di esempio si può menzionare un memorandum d'intesa con l'Angola, concluso nell'anno in rassegna.

Memorandum d'intesa (MoU) in materia penale con l'Angola

Nell'estate 2018 l'Angola ha espresso alla Svizzera l'intenzione di concludere un MoU nel settore dell'assistenza in materia penale e nel dicembre dello stesso anno le ha trasmesso il progetto per un corrispondente strumento. Entrambe le parti erano interessate a migliorare la cooperazione interstatale. Inoltre, la strategia del Dipartimento federale di giustizia e polizia relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale prevede esplicitamente l'obiettivo della cooperazione con piazze finanziarie importanti e potenze economiche emergenti. L'approfondimento delle relazioni con l'Angola, una delle economie più grandi dell'Africa subsahariana, corrisponde a tale obiettivo.

Il MoU è teso a intensificare ulteriormente la cooperazione bilaterale e sostenere in particolare il Governo angolano nel suo impegno contro la corruzione; impegno che è anche nell'interesse della piazza finanziaria svizzera. In quanto dichiarazione politica d'intenti, lo strumento non istituisce obblighi legali: l'assistenza giudiziaria continua a essere fornita conformemente al diritto interno dei due Paesi o eventualmente in virtù delle convenzioni internazionali applicabili. Introduce tuttavia novità amministrative e organizzative importanti che mirano a una cooperazione efficace. In futuro, ad esempio, le autorità centrali dei due Stati (in Svizzera l'UFG IRH) potranno contattarsi direttamente. Inoltre, come già nel caso dei MoU precedentemente conclusi dall'UFG IRH, i due Stati hanno concordato un modello di domanda che soddisfa i requisiti formali posti alle domande di assistenza giudiziaria di entrambi gli Stati.

Il MoU è stato firmato il 19 luglio 2021 a Luanda ed è entrato in vigore il giorno della sua firma.

Entrata in vigore del trattato di assistenza giudiziaria in materia penale con l'Indonesia

Già nel 2017 l'UFG IRH ha potuto concludere i negoziati relativi a un trattato di assistenza giudiziaria in materia penale con l'Indonesia. Il trattato è stato firmato nel febbraio 2019 a Berna ed è entrato in vigore il 14 settembre 2021, dopo l'approvazione nel marzo 2021 da parte dell'Assemblea federale.

4.2 Il caso particolare della Procura europea

Nell'ambito dell'intensificazione della cooperazione, la maggioranza degli Stati membri dell'UE ha deciso nell'ottobre 2017 di

istituire la Procura europea (European Public Prosecutor's Office; EPPO), incaricandola di lottare contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE (truffa ai danni del bilancio dell'UE, corruzione, frodi transfrontaliere in relazione all'IVA, ecc.). Quest'autorità dell'UE, di cui nel frattempo fanno parte 22 Stati membri, ha avviato la sua attività il 1° giugno 2021. Vista la posizione geografica della Svizzera e l'importanza della sua piazza finanziaria, nonché in considerazione del fatto che l'EPPO persegue soprattutto reati finanziari, era prevedibile che la Svizzera avrebbe dovuto occuparsi di domande di assistenza giudiziaria di tale autorità. In assenza di una base legale per la cooperazione con l'EPPO, la Svizzera ha deciso di valutare eventuali possibilità di cooperazione futura. Sono state esaminate diverse varianti, tra cui in particolare l'applicazione degli strumenti del Consiglio d'Europa.

La Svizzera sostiene gli sforzi per estendere gli strumenti di assistenza giudiziaria del Consiglio d'Europa all'EPPO, anche se occorre osservare che quest'ultima è un'autorità dell'UE e non un'autorità giudiziaria di uno Stato membro. È quindi necessario trovare una soluzione che permetta all'UE di ottenere dei diritti sulla base degli strumenti del Consiglio d'Europa.

Gli Stati membri dell'UE partecipanti all'EPPO hanno emanato unilateralmente, d'intesa con la Commissione europea, una dichiarazione in merito all'articolo 24 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (CEAG, RS 0.351.1) nella versione dell'articolo 6 del Secondo Protocollo addizionale (RS 0.351.12). Secondo tale dichiarazione, nell'esercizio della propria attività l'EPPO è considerata come autorità giudiziaria ai sensi della Convenzione e dei suoi protocolli. Di conseguenza, secondo l'UE e i suoi Stati membri i summenzionati strumenti di cooperazione del Consiglio d'Europa costituiscono la base per l'assistenza giudiziaria tra l'EPPO e gli Stati non membri dell'UE che – come la Svizzera – hanno ratificato la Convenzione e i protocolli.

La suddetta dichiarazione solleva diverse questioni in merito alla compatibilità con il diritto internazionale. La CEAG, conclusa nel 1959, disciplina la cooperazione internazionale in materia penale tra gli Stati parte. Questa limitazione risulta chiaramente dal testo della Convenzione. L'evoluzione del diritto penale internazionale ha portato all'istituzione di varie autorità penali internazionali non statali, senza che la Convenzione sia mai stata adeguata. Il Secondo Protocollo addizionale, concluso nel 2001, non prevede modifiche in tal senso sebbene al momento della sua adozione vi fossero già diverse istituzioni penali internazionali. Anche se una convenzione deve essere interpretata alla luce dell'evoluzione del diritto internazionale, nel caso in esame l'estensione del campo d'applicazione alla cooperazione di uno Stato con un'autorità non statale come l'EPPO non è compatibile con l'interpretazione svizzera della CEAG e dei suoi protocolli addizionali. In passato l'UE ha aderito a determinati strumenti del Consiglio d'Europa, che tuttavia sono stati adeguati in modo tale da rendere possibile la ratifica da parte della Comunità europea o dell'UE, il che non

è invece il caso per gli strumenti di assistenza giudiziaria del Consiglio d'Europa.

In risposta alla dichiarazione degli Stati dell'UE partecipanti all'EPPO, la Svizzera ha pertanto deciso di dichiarare nei confronti del depositario della CEAG che per motivi giuridici non è in grado di seguire tale dichiarazione. Come già esposto, secondo l'interpretazione svizzera l'EPPO non è un'autorità giudiziaria di uno Stato parte ai sensi della CEAG. La Svizzera è dell'avviso che l'EPPO possa essere notificata sotto gli strumenti menzionati come autorità giudiziaria soltanto quando l'UE avrà ratificato la CEAG e i suoi protocolli o ne potrà dedurre diritti in altro modo. La notificazione dovrebbe inoltre essere effettuata dall'UE, essendo l'EPPO la sua autorità di giustizia, e non dai suoi Stati membri. Con la sua dichiarazione la Svizzera intende fare chiarezza e impedire che le siano imposti nuovi obblighi, dal suo punto di vista non conformi al diritto internazionale.

Nel contempo, all'interno del comitato di esperti del Consiglio d'Europa che vigila sul funzionamento delle convenzioni europee per la cooperazione in materia penale, la Svizzera si impegna per lo sviluppo di uno strumento internazionale che permetta all'UE di ratificare la CEAG e i suoi protocolli o che permetta di estendere la CEAG e i protocolli alla cooperazione internazionale in materia penale tra gli Stati parte e l'EPPO. Tale strumento chiarirebbe la situazione e istituirebbe una base legale per la cooperazione con questa nuova autorità.



La Procura europea (EPPO) ha avviato la sua attività nel 2021.

Nell'immagine la procuratrice europea Laura Codruța Kövesi.

Immagine: KEYSTONE/AFP/Kenzo Tribouillard

4.3 Sessione straordinaria dell'Assemblea generale dell'ONU sulla corruzione

Anche dopo la negoziazione delle basi legali internazionali per la lotta alla criminalità e la ratifica dei corrispondenti strumenti, il lavoro degli Stati partecipanti spesso non è finito. A titolo di esempio si può menzionare la sessione straordinaria dell'Assemblea generale dell'ONU svoltasi nell'anno in rassegna.

Secondo lo Statuto delle Nazioni Unite, l'Assemblea generale può riunirsi in sessione straordinaria se le circostanze lo richiedono. Dal 2 al 4 giugno 2021 si è svolta per la 32a volta una sessione straordinaria, la prima a occuparsi del tema della corruzione. Oltre ai discorsi ufficiali di capi di Stato e ministri – per la Svizzera è intervenuto il consigliere federale Ignazio Cassis –, è stata adottata una dichiarazione politica (UN Doc. A/S-32/L.1). Gli Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (RS 0.311.56) l'avevano negoziata tra settembre 2020 e maggio 2021 nel corso di riunioni virtuali. La Svizzera, tra cui anche l'UFG nell'ambito della sua sfera di competenza, ha partecipato attivamente ai negoziati.

Due dei sette capitoli della dichiarazione politica riguardano anche il lavoro dell'UFG IRH: il capitolo sulla cooperazione internazionale («*International Cooperation*») e quello sul recupero dei valori patrimoniali («*Asset Recovery*»). Per quanto riguarda la cooperazione internazionale gli Stati hanno sottolineato che, non essendo uno Stato in grado da solo di combattere in modo efficace la corruzione, tutti gli Stati devono assumersi le proprie responsabilità nella prevenzione e nella lotta contro tale fenomeno. Di conseguenza gli Stati hanno concordato di intensificare i loro sforzi comuni nella cooperazione internazionale volta a prevenire e lottare contro la corruzione, di affrontare e superare le sfide e gli ostacoli di tale cooperazione e di fornirsi un'ampia assistenza giudiziaria e sostegno tecnico. Nell'ambito del recupero di valori patrimoniali, gli Stati hanno riconosciuto la necessità di una cooperazione internazionale efficace ed efficiente per la confisca e la restituzione di valori patrimoniali, sottolineando l'importanza delle misure di assistenza giudiziaria, come ad esempio la possibilità di confiscare valori patrimoniali anche in assenza di una condanna penale dell'autore del reato.

In 100 paragrafi la dichiarazione rispecchia lo stato attuale del consenso politico in materia di corruzione e lotta alla corruzione. Segue in ampia misura la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, pur andando in certi casi oltre e prevedendo ad esempio una sessione straordinaria della Conferenza degli Stati parte della Convenzione sul tema del recupero di valori patrimoniali, che si svolgerà probabilmente nel 2025.

5 Panoramica degli strumenti ausiliari in versione digitale sul sito dell'UFG IRH

Per tutti i settori della cooperazione internazionale in materia penale: sito internet dell'UFG (www.ufg.admin.ch)

> Sicurezza > Assistenza giudiziaria internazionale >

Assistenza giudiziaria internazionale in materia penale)

- Informazioni generali: indirizzo di contatto, rapporti d'attività, statistica.
- Basi legali.
- Panoramica delle singole procedure di assistenza giudiziaria internazionale in materia penale.
- Cooperazione con la Corte penale internazionale e altri tribunali penali internazionali.
- Informazioni in merito alla rete di trattati internazionali.
- Link alla guida all'assistenza giudiziaria e alla banca dati delle località e dei tribunali svizzeri (cfr. di seguito) nonché alla Rete giudiziaria europea e a Eurojust.

In aggiunta all'indirizzo www.rhf.admin.ch >

Diritto penale

- Link a direttive, promemoria e circolari, basi legali, giurisprudenza e autorità.

Specificamente per l'assistenza giudiziaria accessoria:

Guida all'assistenza giudiziaria (www.rhf.admin.ch >

Guida all'assistenza giudiziaria)

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

Banca di 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.

6 Selezione di decisioni giudiziarie svizzere vertenti sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale

6.1 Estradizione

- Decisione del Tribunale penale federale RR.2021.24 del 7 aprile 2021 (estradizione agli Stati Uniti): sussiste la doppia punibilità (art. 154 LInFi); estradizione agli Stati Uniti non è contraria all'articolo 3 CEDU e all'articolo 7 del Patto II dell'ONU (né in ragione degli istituti di detenzione né per cattivo stato di salute). Successivamente, il Tribunale federale ha respinto il ricorso contro questa decisione.
- Decisione del Tribunale penale federale RR.2021.127 e RR.2021.149 del 16 novembre 2021 (estradizione agli Stati Uniti): reato politico; nessun diritto sulla base dell'articolo 6 CEDU a un'udienza pubblica; patteggiamento è in linea di principio compatibile con l'articolo 6 CEDU. Successivamente, il Tribunale federale non è entrato in materia al ricorso contro questa decisione.
- Decisione del Tribunale penale federale RR.2021.165 del 18 novembre 2021 (estradizione alla Germania): motivi di salute non impediscono di per sé un'estradizione, le cure mediche appropriate competono allo Stato richiedente; eccezione se sussistono motivi importanti per supporre che lo Stato richiedente non possa garantire cure mediche sufficienti.
- Decisione del Tribunale penale federale RR.2021.200 del 20 dicembre 2021 (estradizione alla Germania): reato fiscale che dà luogo a estradizione (art. 3 cpv. 3 AIMP); principio della doppia punibilità astratta; la truffa qualificata in materia di tasse richiede requisiti più elevati per la descrizione dei fatti (elementi di sospetto sufficienti); truffa qualificata ai danni della collettività come reato che dà luogo all'estradizione; nessun obbligo di ricasazione dell'UFG. Successivamente, il Tribunale federale non è entrato in materia al ricorso contro questa decisione.

6.2 Assistenza giudiziaria

- Sentenza del Tribunale federale 1C_701/2020 del 29 gennaio 2021: diritto di ricorrere in caso di consegna di una sentenza penale svizzera.
- Decisione del Tribunale penale federale, Corte dei reclami penali, RR.2020.308 del 2 febbraio 2020: comunicazione di dati personali a uno Stato terzo (art. 11f AIMP).
- Decisione del Tribunale penale federale, Corte d'appello, CR.2021.3 del 12 marzo 2021: domanda di revisione; competenza della Corte d'appello e diritto procedurale applicabile; oggetto contestato.
- Decisione del Tribunale penale federale, Corte dei reclami penali, RR.2020.285 dell'11 giugno 2021: assistenza giudiziaria all'Egitto; doppia punibilità, legge sul trasferimento dei beni culturali; condizioni per la consegna a scopo di confisca (art. 74a AIMP) non soddisfatte.
- Decisione del Tribunale penale federale, Corte dei reclami penali, RR.2021.38 del 14 giugno 2021: mancante capacità di *trust* di essere parte; diritto di ricorrere del *trustee*; designazione imprecisa di una parte, formalismo esagerato.
- Decisione del Tribunale penale federale, Corte dei reclami penali, RR.2020.252, RR.2020.253, RR.2020.254 del 22 giugno 2021: condizioni per misure provvisorie secondo l'articolo 18 AIMP; procedura di ricorso priva di oggetto e conseguenti spese e indennità.
- Decisione del Tribunale penale federale, Corte dei reclami penali, RR.2021.29, RP.2021.6 del 10 agosto 2021: assistenza giudiziaria al Brasile; procedimento per motivi politici e lacunoso (art. 3 n. 1 lett. e ed f del Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra la Svizzera e il Brasile; art. 2 AIMP): censure inammissibili nella procedura di ricorso in questione.
- Decisione del Tribunale penale federale, Corte d'appello, CR.2021.10 dell'8 novembre 2021: assistenza giudiziaria allo Stato del Vaticano, domanda di revisione; assenza di motivi di revisione.
- Decisione del Tribunale penale federale, Corte dei reclami penali, RR.2021.130-131 del 17 novembre 2021; violazione del diritto di essere sentito: diritto di consultare la domanda di assistenza giudiziaria originaria in occasione di una domanda di assistenza giudiziaria complementare; diritto di consultare gli allegati della domanda di assistenza giudiziaria.
- Decisione del Tribunale penale federale, Corte d'appello, CR.2021.23 del 6 dicembre 2021: domanda di revisione; mancata considerazione, per svista, di fatti rilevanti risultanti dagli atti (art. 121 lett. d LTF); calcolo dei termini; giorno riconosciuto festivo dal diritto cantonale (art. 20 cpv. 3 PA).
- Decisione del Tribunale penale federale, Corte dei reclami penali, RR.2021.206 del 14 dicembre 2021: «*entraide sauvage*», principio di proporzionalità e «*fishing expedition*»; respingimento del ricorso.

7 Dati statistici importanti sull'assistenza giudiziaria internazionale 2017–2021

Gruppo	Tipo	2017	2018	2019	2020	2021
Domande d'estradizione all'estero		259	252	272	204	179
Domande d'estradizione alla Svizzera		360	350	321	285	312
Domande di ricerca all'estero		281	249	268	207	178
Domande di ricerca alla Svizzera		31 697	34 151	36 511	31 535	28 046*
Domande di delega del perseguimento all'estero		153	225	221	227	232
Domande di delega del perseguimento alla Svizzera		133	135	142	132	154
Domande di delega dell'esecuzione della pena all'estero	pene detentive	15	5	3	7	9
Domande di delega dell'esecuzione della pena alla Svizzera	pene detentive	6	5	4	8	6
	multe		1		4	4
Trasferimento di condannati all'estero	su domanda della persona condannata	65	57	54	36	60
	Secondo il Protocollo addizionale	2	2	1	1	1
Trasferimento di condannati alla Svizzera	su domanda della persona condannata	14	15	24	15	12
Ricerche per i tribunali Internazionali						
Domande di assistenza giudiziaria alla Svizzera	assunzione di prove in materia penale	1085	1163	1270	1279	1375
	assunzione di prove in materia penale: vigilanza	1333	1146	1260	1205	1266
	assunzione di prove in materia penale: caso proprio	44	80	71	67	100
	consegna di valori patrimoniali	14	23	19	30	36
	consegna di valori patrimoniali: caso proprio	4	3	2	6	2
	assunzione di prove in materia civile	34	66	57	48	64

Gruppo	Tipo	2017	2018	2019	2020	2021
Assistenza giudiziaria con corti e tribunali internazionali	Corte penale internazionale	4	10		7	3
Domande di assistenza giudiziaria all'estero	assunzione di prove in materia penale	946	850	935	845	995
	consegna di valori patrimoniali	5	4	20	12	6
	assunzione di prove in materia civile	28	13	23	18	19
Assistenza giudiziaria secondaria	per l'utilizzo in procedimenti penali	13	15	17	13	15
	trasmissione a uno Stato terzo	2	7	9	4	6
Trasmissione spontanea di informazioni	all'estero (art. 67a AIMP)	121	164	127	168	116
	alla Svizzera	2	1	3	3	6
Domande di notificazione alla Svizzera	in diritto penale	238	265	213	161	225
	in diritto civile	584	534	536	324	381
	in diritto amministrativo	102	249	190	188	208
	(Convenzione n. 94)**			22	34	51
Domande di notificazione all'estero	in diritto penale	562	548	559	616	342
	in diritto civile	917	798	821	689	701
	in diritto amministrativo	529	552	543	427	411
	in diritto amministrativo (Convenzione n. 94)**			15	33	28
Ripartizione dei valori patrimoniali	ripartizione internazionale (sentenza svizzera di confisca)	5	14	11	12	15
	ripartizione internazionale (sentenza estera di confisca)	3	6	17	9	11
	ripartizione nazionale	36	41	70	55	50
Procura Svizzera di collegamento presso Eurojust***	domande Eurojust–Svizzera	131	138	141	143	154
	domande Svizzera–Eurojust	77	105	165	173	100
Istruzioni per il DFGP	autorizzazioni secondo l'art. 271 CP	1	1	1		

*Di cui: segnalazioni nel Sistema d'Informazione Schengen (SIS; cifre di fedpol) 17'256, INTERPOL 10'776 ("red notice"; cifre di INTERPOL) e 14 richieste inviate direttamente all'UFG. In questa cifre non sono comprese 12'940 "diffusioni" tramite INTERPOL, per le quali non esistono informazioni precise su quante di queste siano state indirizzate anche alla Svizzera. Va inoltre considerato che un esame concreto delle segnalazioni nel SIS e in INTERPOL ha luogo solo nel 20% circa dei casi, segnatamente quanto è riconoscibile un legame concreto con la Svizzera o solo quando la persona ricercata viene fermata in Svizzera.

**Dal 1° ottobre 2019 (data di entrata in vigore della Convenzione n. 94 per la Svizzera)

***ora inclusi i Paesi terzi

Decisioni di tribunali

Istanza	2017	2018	2019	2020	2021
Tribunale penale federale TPF	277	235	230	294	203
Tribunale federale TF	93	82	66	83	61
Totale	370	317	296	377	264

