



Raccolta delle prove

1. Definizione

Mentre per i criminali le frontiere sono penetrabili, per le autorità inquirenti si rivelano un ostacolo. Un procuratore pubblico straniero non può, ad esempio, sollecitare una banca in Svizzera affinché blocchi i conti di un presunto truffatore e consegni i relativi documenti bancari a scopi probatori. Il principio della sovranità esclude atti d'ufficio in uno Stato straniero. Tuttavia, lo strumento dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale permette agli Stati di prestarsi sostegno reciproco nella lotta contro la criminalità internazionale. Il procuratore pubblico che deve svolgere indagini all'estero chiede alle autorità giudiziarie del Paese in questione di eseguirle in sua vece. Lo Stato richiesto presta assistenza giudiziaria provvedendo, sul proprio territorio, agli atti d'ufficio richiesti e trasmettendone il risultato al Paese richiedente ai fini di un determinato procedimento penale. L'assistenza giudiziaria comprende in particolare l'audizione di testimoni e imputati, il sequestro conservativo e la consegna di prove e documenti nonché di oggetti e valori patrimoniali, la perquisizione domiciliare e il sequestro, il confronto nonché la notificazione di citazioni, sentenze e altri atti giudiziari.

L'assistenza giudiziaria spontanea permette a un procuratore pubblico svizzero di trasmettere spontaneamente a un'autorità inquirente straniera informazioni o mezzi di prova acquisiti nell'ambito di una propria inchiesta. Non possono tuttavia essere trasmessi mezzi di prova concernenti la sfera segreta (p. es. documentazione bancaria). Il procuratore pubblico svizzero può invece trasmettere informazioni inerenti alla sfera segreta se permettono al collega straniero di presentare una domanda di assistenza giudiziaria alla Svizzera.

L'assistenza giudiziaria tra le autorità di giustizia va distinta dallo scambio di informazioni di polizia che implica una semplice raccolta di informazioni senza l'applicazione di misure coercitive. Vi rientrano, ad esempio, l'audizione da parte della polizia di persone informate sui fatti, la trasmissione di estratti di registri pubblici, la comunicazione di abbonati al telefono e detentori di una casella postale o di un veicolo, le informazioni sull'identità di una persona e la ricerca di indirizzi.

Raccolta delle prove

Dall'assistenza giudiziaria va inoltre distinta anche l'assistenza amministrativa, ossia la cooperazione tra le autorità fiscali o altre autorità amministrative. Lo scambio d'informazioni nelle procedure fiscali è retto dalla legge sull'assistenza amministrativa fiscale e dalle convenzioni bilaterali per evitare la doppia imposizione. L'esecuzione delle domande di assistenza amministrativa estere e la presentazione delle domande svizzere all'estero compete all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC).

2. Principi dell'assistenza giudiziaria

Presupposto per l'assistenza giudiziaria è un procedimento penale nello Stato richiedente. In base alla legge federale sull'assistenza in materia penale (AIMP), la Svizzera può prestare assistenza giudiziaria a tutti i Paesi. La domanda di uno Stato con il quale la Svizzera non abbia concluso un trattato di assistenza giudiziaria è di regola accolta soltanto se lo Stato richiedente concede la reciprocità.

Nell'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria possono essere disposte misure coercitive (perquisizioni domiciliari, sequestro di mezzi di prova, citazioni con la comminatoria di esecuzione forzata, audizione di testimoni, revoca dell'obbligo legale di osservare il segreto), se il reato presentato nella domanda è punibile anche in Svizzera (principio della doppia punibilità). Il segreto bancario svizzero non è assoluto. Qualora, in un caso di corruzione, si tratti di consegnare all'autorità richiedente prove sotto forma di documentazione bancaria (estratti conto), il segreto bancario non offre protezione alcuna al presunto criminale.

La domanda di assistenza giudiziaria è irricevibile se le indagini o il procedimento vertono su un reato che, secondo la concezione svizzera, è di carattere politico. Non sono atti di carattere politico tutti i crimini considerati genocidio o quelli che appaiono particolarmente riprensibili (dirottamento di aeromobile, presa d'ostaggio). La domanda è inoltre respinta in caso di reati militari (rifiuto di obbedienza, diserzione).

L'assistenza giudiziaria è negata in caso di gravi vizi del procedimento estero (violazioni della Convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 sui diritti civili e politici). Inoltre, l'assistenza giudiziaria è negata se il procedimento all'estero mira a perseguire o punire una persona in ragione delle sue opinioni politiche, della sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o per motivi di razza, confessione o nazionalità.

Raccolta delle prove

Se il presunto autore del reato è stato assolto in Svizzera o nello Stato in cui il reato è stato commesso o se la pena è già stata scontata, l'assistenza giudiziaria non può più essere accordata per lo stesso reato (ne bis in idem).

Nel caso di reati fiscali, in linea di principio la Svizzera può prestare assistenza giudiziaria solo se il fatto presentato nella domanda è ritenuto frode fiscale o tributaria in Svizzera. Non è invece possibile fornire assistenza giudiziaria per sottrazione d'imposta. In caso di dubbio l'Ufficio federale di giustizia (UFG) interpella l'AFC. Tuttavia, nell'ambito della cooperazione di Schengen, l'assistenza giudiziaria è prevista anche per la sottrazione di imposte di consumo, di imposte sul valore aggiunto e di dazi doganali.

- Commette una *sottrazione d'imposta* chiunque tralascia di dichiarare delle entrate, in modo che una tassazione sia omessa o risulti incompleta. In Svizzera la sottrazione d'imposta è considerata una contravvenzione ed è punita con la multa.
- Commette una *frode fiscale* chiunque, allo scopo di conseguire una sottrazione d'imposta e di ingannare le autorità fiscali, fa uso di documenti falsi, alterati o inesatti quanto al contenuto, quali libri contabili, bilanci, conti economici o certificati di salario. Commette una *frode tributaria* chiunque con astuzia sottrae agli enti pubblici una tassa, un contributo o un'altra prestazione oppure cagiona loro altri danni patrimoniali. In Svizzera la frode fiscale e quella tributaria sono considerate delitti e punite con pena detentiva.

I mezzi di prova e le informazioni ottenute in via rogatoria possono essere utilizzati nello Stato richiedente solo nel procedimento penale per il quale è stata richiesta l'assistenza (riserva della specialità). Non possono essere utilizzati né direttamente, né indirettamente in un procedimento penale concernente un reato per il quale è esclusa l'assistenza.

Nella procedura d'assistenza giudiziaria vige il principio della proporzionalità. Tuttavia, questo non significa che lo Stato estero può richiedere assistenza giudiziaria solo quando ha esaurito tutte le possibilità d'indagine all'interno del suo territorio. La procedura d'assistenza giudiziaria intende permettere di condurre il procedimento penale nello Stato richiedente; a tale scopo vanno consegnati tutti i documenti che in qualche modo si riferiscono alle accuse mosse.

Gli oggetti e i valori patrimoniali provenienti da un reato (provento del reato) possono essere consegnati alle autorità straniere a scopo di confisca da parte di un giudice estero o di restituzione all'avente diritto. Occorre di regola una decisione, passata in giudicato ed esecutoria, da parte di un giudice penale, civile o amministrativo dello Stato richiedente. In

Raccolta delle prove

via eccezionale è possibile rinunciare a tale condizione, se per esempio la provenienza illecita dei valori patrimoniali è evidente, come nel caso Abacha.

3. Procedura d'assistenza giudiziaria in Svizzera

Vie di trasmissione

Le domande d'assistenza giudiziaria possono essere trasmesse alle autorità svizzere per varie vie:

- Gli Stati firmatari della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (CEAG) inviano le domande all'UFG, direttamente o tramite il loro ministero di giustizia.
- In mancanza di un trattato, solitamente si segue la via diplomatica. L'UFG riceve le domande dalla rappresentanza estera in Svizzera dello Stato richiedente.
- Segnatamente in virtù del Secondo Protocollo addizionale alla CEAG e alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen è prevista la corrispondenza diretta tra l'autorità estera e l'autorità competente svizzera.

Se non è prevista nessuna corrispondenza diretta, le autorità svizzere trasmettono la loro domanda allo Stato estero per il tramite dell'UFG.

Forma e contenuto della domanda di assistenza giudiziaria

Le domande di assistenza giudiziaria devono contenere le seguenti informazioni:

- designazione dell'autorità richiedente (di regola un'autorità giudiziaria)
- oggetto del procedimento estero e motivo della domanda (indicazione degli atti d'ufficio richiesti);
- dati della persona contro cui è diretto il procedimento penale;
- qualificazione giuridica del reato nello Stato richiedente;
- descrizione dei fatti essenziali (luogo, momento e circostanze del reato).

L'autorità richiedente non è tenuta a provare che l'esposizione dei fatti corrisponda al vero; basta esporre indizi sufficienti. Non si può pretendere che l'autorità richiedente indichi nell'esposizione dei fatti proprio quello che deve essere accertato con la domanda. Tuttavia, non sono ammesse le ricerche indistinte di prove («fishing expedition»): non si possono raccogliere prove a caso senza indizi concreti (p. es. blocco di tutti i valori patrimoniali in Svizzera e consegna della documentazione bancaria senza indicazioni più precise in merito al luogo in cui si trovano tali valori patrimoniali).

Raccolta delle prove

Disbrigo della domanda d'assistenza giudiziaria

L'UFG (settori Assistenza giudiziaria I e II) esamina sommariamente se la domanda soddisfa i requisiti formali. In caso negativo, l'UFG sollecita l'autorità richiedente affinché modifichi o completi la domanda. In casi urgenti l'UFG può ordinare misure cautelari (p. es. blocco dei conti, sequestro) non appena è annunciata la trasmissione di una domanda.

Successivamente, l'UFG fissa un termine entro il quale lo Stato richiedente deve inoltrare la domanda formale.

Se la domanda soddisfa i requisiti e l'assistenza giudiziaria non è manifestamente inammissibile (p. es. reati militari), l'UFG la trasmette, per esecuzione, alla competente autorità giudiziaria cantonale. Se il disbrigo coinvolge vari Cantoni, l'UFG può affidare la direzione delle indagini a uno di questi (Cantone responsabile). Nella prassi, le autorità cantonali trattano la maggior parte delle domande di assistenza giudiziaria. L'UFG può tuttavia deferire l'esecuzione di una domanda di assistenza giudiziaria anche all'autorità federale che sarebbe competente se il reato fosse stato commesso in Svizzera, per esempio al Ministero pubblico della Confederazione (atti terroristici o corruzione di funzionari federali) o alla Direzione generale delle dogane (infrazioni alla legge sulle dogane). Se sono interessati più Cantoni e un Cantone non decide entro un termine adeguato oppure in casi complessi e di particolare importanza, l'UFG può procedere direttamente all'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria. In base alle buone esperienze raccolte, la strategia del Consiglio federale relativa al blocco, alla confisca e alla restituzione dei valori patrimoniali di persone politicamente esposte («asset recovery») prevede che in questi casi l'esecuzione delle domande di assistenza giudiziaria sia sempre più spesso affidata all'UFG. Inoltre, secondo il trattato bilaterale sull'assistenza giudiziaria in materia penale con gli Stati Uniti, l'UFG è responsabile dell'esecuzione di tutte le domande di assistenza giudiziari degli Stati Uniti.

L'autorità d'esecuzione esamina se sono date le premesse materiali per la concessione dell'assistenza giudiziaria e nella decisione di entrata nel merito dispone i provvedimenti di assistenza giudiziaria richiesti e considerati ammissibili. In tal modo avvia la procedura di assistenza giudiziaria, che in linea di principio viene portata a termine senza interruzioni. Una volta eseguite tutte le misure e conclusa la procedura, l'autorità d'esecuzione emana la decisione finale, in cui si esprime in modo approfondito e dettagliato sull'ammissibilità dell'assistenza giudiziaria. Stabilisce inoltre in che misura debba essere prestata assistenza, indicando i documenti o i valori patrimoniali che possono essere consegnati allo Stato richiedente. Un'esecuzione semplificata della procedura di assistenza giudiziaria senza decisione finale è possibile a condizione che i detentori dei documenti o dei valori patrimoniali ne consentano per scritto la consegna allo Stato richiedente.

Raccolta delle prove

I partecipanti alla procedura estera (funzionari di polizia, procuratori pubblici, imputati, difensori) possono assistere alle operazioni di assistenza se la loro presenza costituisce la condizione legale per l'ammissibilità delle prove raccolte mediante assistenza giudiziaria (tradizione giuridica anglosassone) oppure se il successo del perseguimento penale nel Paese richiedente ne risultasse agevolato in modo rilevante. Tale presenza implica unicamente che le persone in questione sono autorizzate ad assistere all'esecuzione della domanda senza tuttavia poter effettuare atti d'ufficio, che sono riservati agli agenti svizzeri competenti.

Rimedi giuridici

La decisione di entrata nel merito non è impugnabile. In linea di principio sono ammessi ricorsi soltanto contro le decisioni finali. Anche eventuali decisioni incidentali sono impugnabili solo insieme alla decisione finale, a procedura conclusa. La tutela giurisdizionale degli interessati interviene quindi soltanto alla fine della procedura. Costituiscono un'eccezione le decisioni incidentali che, prevedendo il sequestro di valori patrimoniali e oggetti di valore oppure la presenza di agenti stranieri durante l'esecuzione, recano un pregiudizio immediato e irreparabile (p. es. se il blocco di un conto bancario paralizzasse una società). Le decisioni delle autorità di assistenza giudiziaria possono essere impugnate dinanzi al Tribunale penale federale, le cui decisioni sono a sua volta impugnabili dinanzi al Tribunale federale purché vertano su un sequestro, sulla consegna di oggetti o valori patrimoniali oppure sulla comunicazione di informazioni inerenti alla sfera segreta, a condizione che si tratti di un caso particolarmente importante. Non appena la decisione finale è passata in giudicato, allo Stato richiedente può essere concessa assistenza giudiziaria.

Sono legittimati al ricorso solo l'UFG nella sua qualità di autorità di vigilanza federale in materia di assistenza giudiziaria e le persone interessate direttamente da un provvedimento d'assistenza giudiziaria. Una banca alla quale viene richiesta la documentazione bancaria relativa a una determinata persona non è quindi legittimata a ricorrere. Tale diritto spetta unicamente al titolare del conto. Il termine di ricorso contro la decisione finale è di 30 giorni per il Tribunale penale federale e di 10 giorni per il Tribunale federale.

4. Sviluppo del sistema di tutela contro i valori patrimoniali di persone politicamente esposte

Per evitare che valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte giungano sulla sua piazza finanziaria, la Svizzera ha elaborato un sistema che poggia sui

Raccolta delle prove

due pilastri della prevenzione e della repressione. Uno degli strumenti di prevenzione più importanti è la legge sul riciclaggio di denaro. La repressione si fonda invece sull'AIMP che permette in particolare la cooperazione con altri Stati nel sequestro e nella restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita. Emanando la legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone straniere politicamente esposte (LPV) la Svizzera ha esteso il suo sistema di tutela.

La LPV è una legge sussidiaria rispetto all'AIMP e si applica soltanto nei casi in cui la procedura di assistenza giudiziaria non ha successo poiché le strutture dello Stato richiedente sono inadeguate (cosiddetto failing state). La LPV disciplina il blocco, la confisca e la restituzione, da parte del Consiglio federale (su domanda del Dipartimento federale degli affari esteri), di valori patrimoniali di provenienza illecita. A garanzia dei diritti delle persone politicamente esposte è prevista la procedura di ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale.

Dal blocco di valori patrimoniali nell'ambito di una procedura di assistenza giudiziaria (in virtù dell'AIMP) e da quello in vista di una cooperazione di assistenza giudiziaria o della confisca in caso di assistenza giudiziaria infruttuosa (in virtù della LPV), va distinto il blocco di valori patrimoniali per applicare le sanzioni adottate dall'ONU, dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) o dai principali partner commerciali della Svizzera. Queste e altre misure coercitive sono emanate dal Consiglio federale (su domanda del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca) in virtù della legge sugli embarghi e sono tese a far rispettare il diritto internazionale pubblico, in particolare i diritti dell'uomo.