



21.12.2022

Ordinanza sulla cooperazione con la Procura europea

Rapporto esplicativo



Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

L'articolo 1 dell'assistenza internazionale in materia penale (AIMP; RS 351.1) definisce il campo d'applicazione dell'AIMP. La cooperazione può svolgersi con Stati nonché con tribunali internazionali o altre istituzioni interstatali o sovranazionali che esercitano funzioni di autorità penali («istituzioni penali internazionali»), purché perseguano gravi crimini di diritto internazionale o la loro istituzione si fondi su una risoluzione delle Nazioni Unite vincolante per la Svizzera o da questa appoggiata (art. 1 cpv. 3^{bis}). L'articolo 1 capoverso 3^{ter} AIMP prevede la possibilità del Consiglio federale di stabilire in un'ordinanza che l'AIMP si applica per analogia ai procedimenti della cooperazione in materia penale con altre istituzioni penali internazionali non espressamente menzionate nell'articolo 1 AIMP.

La Procura europea (EPPO), istituita dal regolamento (UE) 2017/1939¹, è un'autorità dell'Unione europea. Ha avviato la sua attività il 1° giugno 2021 e persegue determinati reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE definiti dalla direttiva (UE) 2017/1371². Tali reati rivestono spesso una dimensione transnazionale. In qualità di autorità di perseguimento penale competente in questo settore, la Procura europea deve cooperare con altri Stati e anche la Svizzera ha già ricevuto varie domande di assistenza giudiziaria. La cooperazione con l'EPPO non rientra tuttavia nel campo d'applicazione dell'articolo 1 capoverso 3^{bis} AIMP, non può fondarsi su un'altra base legale vigente e non è neppure contemplata dagli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE. La Svizzera non dispone pertanto di una base legale per cooperare con questa autorità.

In considerazione della posizione geografica del nostro Paese e dei diversi trattati conclusi tra la Svizzera e l'UE si è sviluppato uno stretto partenariato tra le due parti. Poiché l'EPPO persegue reati che pregiudicano gli interessi finanziari dell'UE e in considerazione dell'importanza della piazza finanziaria svizzera, l'EPPO è portata a sollecitare l'assistenza giudiziaria in materia penale da parte della Svizzera. La cooperazione con l'EPPO è tesa a rafforzare l'impegno della Svizzera a favore di una piazza finanziaria pulita, impedendo che questa venga sfruttata a scopi criminali, in particolare per nascondere denaro sottratto alle finanze dell'UE, ad esempio mediante l'abuso di sussidi o la frode in materia di imposta sul valore aggiunto.

In virtù dell'articolo 1 capoverso 3^{ter} AIMP il Consiglio federale ha pertanto adottato l'ordinanza concernente l'applicazione dell'assistenza internazionale in materia penale alla cooperazione con l'EPPO.

2 Condizioni secondo l'articolo 1 capoverso 3^{ter} AIMP

Secondo l'articolo 1 capoverso 3^{ter} AIMP il Consiglio federale può stabilire in un'ordinanza che l'AIMP si applica per analogia ad altre istituzioni penali internazionali se sono soddisfatte le tre condizioni enumerate nella suddetta disposizione.

2.1 Base legale che definisce le competenze dell'istituzione

Innanzitutto la costituzione del tribunale o dell'istituzione deve fondarsi su una base giuridica che stabilisca chiaramente le competenze del tribunale o dell'istituzione in materia di diritto penale e di procedura penale (art. 1 cpv. 3^{ter} lett. a). La base giuridica deve delimitare chiaramente le competenze penali sia sotto il profilo del diritto penale materiale sia sotto quello della procedura penale. Inoltre, la base giuridica deve essere il risultato di un processo trasparente rispettoso dei principi dello Stato di diritto.³

L'EPPO è stata costituita sulla base del regolamento (UE) 2017/1939. I regolamenti dell'UE sono emanati in una procedura conforme allo Stato di diritto e soddisfano senza dubbio i requisiti menzionati all'articolo 1 capoverso 3^{ter} AIMP relativi al processo di costituzione della base legale. Inoltre i 120 articoli del regolamento 2017/1939 stabiliscono in modo particolareggiato le competenze di diritto penale e processuale della Procura europea. Il regolamento contiene ad esempio disposizioni dettagliate inerenti alla competenza (art. 22 seg.), alle norme procedurali (art. 26-30) e alle garanzie procedurali (art. 41 seg.). Nella competenza materiale rientrano in particolare i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, come stabiliti negli articoli 3 e 4 della direttiva (UE) 2017/1371 (p. es. frode che lede il bilancio dell'UE, corruzione, frode transfrontaliera in materia d'imposta sul valore aggiunto) nonché i reati di partecipazione a un'organizzazione criminale se le attività criminali di quest'ultima riguardano soprattutto la commissione di reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE. L'EPPO è inoltre competente per tutti

¹ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»), GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1.

² Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29.

³ Cfr. FF 2019 6095, pag. 6106.

gli altri reati strettamente connessi a un illecito che lede gli interessi finanziarie dell'UE. L'EPPO non è invece competente per reati relativi alle imposte dirette nazionali e neppure per reati a questi strettamente connessi.

2.2 Rispetto dei principi dello Stato di diritto

Secondo l'articolo 1 capoverso 3^{ter} lettera b AIMP, il procedimento dinanzi al tribunale o all'istituzione deve garantire il rispetto degli standard dello Stato di diritto. Ciò significa che devono essere rispettate le garanzie procedurali della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, RS 0.101).⁴ L'EPPO deve assicurare che le sue attività rispettino i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dell'Unione europea⁵ (che corrispondono a quelli della CEDU o sono più estesi) e i principi dello Stato di diritto e della proporzionalità (art. 5 del regolamento 2017/1939). L'articolo 41 del regolamento stabilisce le garanzie procedurali che la Procura europea deve rispettare, dette garanzie comprendono il diritto a un giudice imparziale e i diritti alla difesa come il diritto all'interpretazione e alla traduzione, il diritto all'informazione, il diritto al silenzio e alla presunzione d'innocenza nonché il diritto al patrocinio a spese dello Stato. Inoltre, l'indagato, l'imputato e le altre persone coinvolte nel procedimento godono di tutti i diritti procedurali previsti dal diritto nazionale applicabile. Il rispetto delle garanzie procedurali è pertanto garantito.

2.3 Tutela degli interessi della Svizzera

L'articolo 1 capoverso 3^{ter} lettera c AIMP stabilisce la terza condizione: la cooperazione deve contribuire alla tutela degli interessi della Svizzera. In primo piano vi sono gli obiettivi di politica estera secondo l'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale (RS 101) e la strategia di politica estera.⁶ Già il messaggio concernente la modifica dell'articolo 1 AIMP precisava che poteva rivelarsi necessario collaborare anche con attori regionali, al di fuori del quadro dell'ONU, i cui obiettivi sono condivisi dalla Svizzera. L'obiettivo dell'EPPO è la lotta contro la corruzione e la frode, un obiettivo condiviso dalla Svizzera. Poiché nel presente rapporto è già stata sottolineata la grande importanza della cooperazione con l'EPPO per la Svizzera, si rinvia alle spiegazioni nel numero 1.

Le condizioni dell'articolo 1 capoverso 3^{ter} AIMP sono pertanto soddisfatte.

3 Diritto comparato

La maggior parte degli Stati limitrofi della Svizzera sono membri dell'EPPO o perlomeno dell'UE. Il confronto usuale con questi Stati è quindi superfluo poiché gli Stati dell'UE hanno obblighi particolari all'interno dell'Unione. La comparazione si concentra quindi su alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa che non fanno parte dell'UE e si fonda sulle loro risposte al questionario sulla cooperazione con l'EPPO secondo la Convenzione europea del 20 aprile 1959 di assistenza giudiziaria in materia penale (CEAG; RS 0.351.1)⁷.

Il Principato del Liechtenstein non dispone di una base legale nazionale che consenta la cooperazione con l'EPPO, ma sta attualmente preparando un progetto di modifica della sua legge sull'assistenza giudiziaria in materia penale al fine di permettere tale cooperazione. Non è ancora chiaro se e quando sarà adottata la modifica.

La Norvegia dispone di una legge relativamente flessibile concernente la cooperazione internazionale in materia penale. Nel contempo ha concluso una serie di accordi con l'UE che disciplinano la cooperazione giudiziaria in materia penale. La legislazione norvegese disciplina tuttavia solo l'assistenza giudiziaria interstatale. Sussistono invece incertezze in merito alle domande di assistenza dell'EPPO.

La cooperazione del Regno Unito con l'EPPO può fondarsi sulla dichiarazione degli Stati parte di quest'ultima di cui all'articolo 24 della CEAG nella versione dell'articolo 6 del Secondo Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001 alla CEAG (RS 0.351.12). Il Regno Unito dispone pertanto di una base legale internazionale che giustifica la cooperazione.

La Moldavia ha avviato una procedura di modifica del diritto nazionale al fine di istituire una base legale per la cooperazione con l'EPPO. Il Parlamento deve ancora esprimere il suo parere.

Da quanto illustrato risulta chiaro che gli Stati non membri dell'UE applicano approcci diversi alla cooperazione con l'EPPO. La maggior parte degli Stati di cui sono disponibili informazioni ha tuttavia avviato una procedura legislativa per istituire una base legale che permetta la cooperazione con l'EPPO.

⁴ FF 2019 6095, pag. 6106.

⁵ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391.

⁶ FF 2019 6095, pag. 6106.

⁷ Le risposte sono consultabili all'indirizzo <https://rm.coe.int/pc-oc-2022-03/1680a66ae1>.

4 **Commento ai singoli articoli**

Art. 1 **Oggetto**

L'articolo prevede che l'AIMP sia applicato per analogia all'EPPO. Questo significa che, quando l'AIMP fa riferimento alla nozione di Stato («interstatale», «Stato richiedente», «Stato richiesto», «Stato in cui il reato è stato commesso», ecc.), all'EPPO spettano i diritti e gli obblighi che spettano a uno Stato. In tal modo gli standard consolidati, sviluppati dalla prassi, dalla giurisprudenza e dalla dottrina, sono applicabili anche alla cooperazione con l'EPPO.⁸ In altre parole, le autorità svizzere possono concedere assistenza giudiziaria all'EPPO analogamente a quanto succede con altri Stati. La cooperazione comprende esclusivamente i provvedimenti previsti dall'assistenza giudiziaria interstatale. Ne fanno ad esempio parte le deposizioni di testimoni, la trasmissione di oggetti e documenti, lo scambio di informazioni, le perquisizioni o il sequestro di valori patrimoniali. L'ordinanza non crea pertanto alcun obbligo supplementare né una nuova forma di cooperazione; permette semplicemente di applicare per analogia a un nuovo soggetto, diverso da uno Stato, le disposizioni vigenti sulla cooperazione interstatale. Anche alla cooperazione con l'EPPO si applica quindi il principio secondo cui l'AIMP non conferisce alcun diritto alla cooperazione in materia penale (art. 1 cpv. 4 AIMP).

Art. 2 **Entrata in vigore**

L'ordinanza entra in vigore il 15 febbraio 2023.

5 **Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni**

La cooperazione non ha ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale per la Confederazione o i Cantoni. Le domande di assistenza dell'EPPO sostituiranno quelle finora presentate dagli Stati membri dell'UE. Non si tratta infatti di reati nuovi, bensì del perseguimento di reati attuali da parte di una nuova istituzione, l'EPPO. Mentre finora in virtù della CEAG le domande potevano essere rivolte direttamente alle autorità competenti (autorità cantonali e Ministero pubblico della Confederazione), in futuro la cooperazione poggerà sull'AIMP: le domande saranno inoltrate all'Ufficio federale di giustizia (UFG), in quanto autorità centrale, che le trasmetterà per esecuzione ai Cantoni o al Ministero pubblico della Confederazione. Questo implicherà probabilmente un lieve aumento di lavoro per l'UFG e una lieve diminuzione per le autorità di perseguimento penale, ma si tratta comunque di variazioni trascurabili.

6 **Aspetti giuridici**

L'ordinanza si fonda sull'articolo 1 capoverso 3^{ter} AIMP.

⁸ Vgl. auch **BBI 2019** 7413, S. 7421 f.