

Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato della Commissione della politica di sicurezza CS (05.3006) del 21 febbraio 2005

del 9 giugno 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

in risposta al postulato della Commissione della politica di sicurezza CS del 21 febbraio 2005 intitolato «Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata», vi sottoponiamo, per informazione, il presente rapporto.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

9 giugno 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il presente rapporto trae origine dal postulato 05.3006 «Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata», depositato dalla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati il 21 febbraio 2005. Il postulato incarica il Consiglio federale di esaminare misure legislative per contrastare più efficacemente il terrorismo e la criminalità organizzata. Nel rapporto si trattano le nove questioni tematizzate dal postulato e si entra nel merito sia delle basi penali per la lotta al terrorismo e al crimine organizzato, sia delle norme giuridiche a livello federale che regolamentano la cooperazione tra le autorità di perseguimento penale e i servizi d'informazione nazionali.

Innanzitutto il rapporto illustra come il diritto penale e quello di procedura penale considerano le organizzazioni criminali di stampo mafioso o terroristico. In questo contesto viene affrontato il nuovo fenomeno, affiorato anche in Svizzera, dei piccoli gruppi o cellule che esprimono la loro solidarietà per reati di matrice ideologico-politica in tutto il mondo e i cui membri manifestano l'intenzione di commettere crimini gravissimi di violenza. In Svizzera queste cellule si possono perseguire penalmente solo con difficoltà, poiché esse prendono disposizioni abbastanza concrete da essere considerate atti preparatori ai sensi dell'articolo 260^{bis} CP soltanto dopo molto tempo e fino ad allora non si organizzano né si isolano nella stessa misura delle organizzazioni mafiose ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP. Il Consiglio federale ritiene tuttavia prematuro avviare già ora misure legislative concrete per procedere penalmente contro questo fenomeno, tanto più che non c'è ancora una giurisprudenza specifica e le Camere federali appena nel 2002 hanno rinunciato ad introdurre la fattispecie generale del terrorismo. Il DFGP ritiene inoltre opportuno attendere i risultati del dibattito parlamentare sulla revisione parziale della LMSI.

Il rapporto esamina in seguito le competenze preventive e repressive della Confederazione nella lotta a simili reati violenti. Nell'esercizio di queste competenze, le autorità di perseguimento penale della Confederazione e il servizio d'informazioni interno devono interagire da vicino. Dal punto di vista giuridico, tale cooperazione è ancorata ad un esauriente sistema normativo che, pur rivelandosi sufficiente dal punto di vista giuridico, tuttavia può comportare alcune difficoltà d'applicazione nell'esecuzione delle misure da parte delle autorità di polizia. Questo deficit deve esser compensato promuovendo la formazione e il perfezionamento professionale, rafforzando contemporaneamente la prontezza nello sfruttare al meglio i canali d'informazione esistenti, favorendo lo scambio d'informazioni nonché portando a buon fine le operazioni attraverso la reciproca collaborazione.

La lotta contro i reati di matrice terroristica o mafiosa, per essere efficiente richiede, oltre ad una cooperazione ottimale tra le autorità competenti a livello nazionale, anche una stretta collaborazione con l'estero, dato che i reati rilevati in Svizzera presentano frequentemente connessioni oltrefrontiera. La cooperazione internazionale si basa sull'assistenza giudiziaria in materia amministrativa e penale dei servizi d'informazione e delle autorità di perseguimento penale. Essa poggia in parte sul diritto nazionale e in parte sui trattati bilaterali o multilaterali. Il Consi-

glio federale al momento non scorge alcuna necessità d'intervenire a livello legislativo.

L'esperienza sia in Svizzera che all'estero mostra che, in mancanza di prove materiali, si può lottare efficacemente contro il terrorismo ed il crimine organizzato soltanto grazie alle deposizioni dei testimoni. Tuttavia un testimone minacciato accetta di deporre o di mantenere la propria deposizione solo in cambio di una protezione adeguata. Le norme procedurali di protezione, attualmente già presenti nel diritto svizzero e previste anche dal D-CPP, costituiscono una parte importante della protezione dei testimoni. Ciononostante esse non bastano più, se l'autore del reato conosce il testimone oppure ne può individuare l'identità. Per prevenire gli atti d'intimidazione o di rappresaglia, si devono garantire misure di protezione appropriate al di fuori degli atti procedurali in senso stretto e anche dopo la conclusione del processo. Oggi tuttavia, in mancanza di norme giuridiche specifiche sulla protezione extraprocedurale dei testimoni, non è attuata nessuna misura di questo tipo. Sulla base di questa constatazione, il Consiglio federale incarica il DFGP di elaborare delle proposte per creare nel diritto federale le condizioni idonee all'attuazione dei programmi di protezione extraprocedurale dei testimoni.

Il rapporto analizza di seguito se i risultati delle esplorazioni radio eseguite all'estero dal DDPS (CGE) non potrebbero essere utilizzati dal MPC nei casi in cui l'assistenza giudiziaria incontrasse degli ostacoli. Per permettere al MPC di assegnare un mandato direttamente alla divisione CGE del DDPS, sarebbe necessario creare una base giuridica specifica in una legge formale. Il Consiglio federale tuttavia non ne vede al momento la necessità, tanto più che il diritto attuale permette di trasmettere al MPC le scoperte casuali estrapolate dalle esplorazioni radio. Il Consiglio federale ritiene invece possibile aumentare l'efficienza, potenziando la collaborazione tra le autorità dei servizi d'informazione. Inoltre è dell'avviso che bisogna proseguire gli esami tecnici avviati sull'impiego futuro delle esplorazioni radio della CGE in Svizzera, per assicurare a lungo termine, l'efficacia della sorveglianza delle telecomunicazioni, ambito caratterizzato da uno sviluppo tecnologico molto rapido.

Dal momento che la comunicazione tra i telefoni satellitari e le altre forme di telecomunicazione (p.es. telefonia per Internet) è in parte o del tutto criptata, rispetto al passato il lavoro di controllo e d'intercettazione è più complicato. Il Consiglio federale non prevede in questo campo delle misure legislative (come l'obbligo di consegnare la chiave di decodificazione o la consegna delle procedure impiegate a tal fine) dato che esse non rappresenterebbero un modo né appropriato né efficiente di facilitare il lavoro di controllo e di intercettazione. È invece propenso all'impiego dell'attività di decodificazione a favore delle autorità di perseguimento penale. Il Consiglio federale considera infine il rafforzamento della cooperazione tecnica tra le autorità nazionali competenti, una possibilità supplementare per accrescere l'efficienza.

Per quanto concerne la durata di conservazione dei dati delle comunicazioni telefoniche, il Consiglio federale condivide l'opinione degli autori del postulato secondo cui il termine di sei mesi stabilito dalla legge in vigore è troppo breve, considerando il tempo necessario per le procedure d'indagine. Di fronte alle difficoltà nel racco-

gliere prove riscontrate nella pratica e visto lo sviluppo del diritto in Europa, il Consiglio federale considera necessario prolungare l'obbligo di conservazione dei dati relativi alle comunicazioni. Il prolungamento di sei mesi proposto dal postulato gli appare adeguato. Intende tuttavia pronunciarsi in merito solo quando disporrà del rapporto sulla revisione della LSCPT riguardo agli aspetti legali ancora aperti della sorveglianza delle telecomunicazione in relazione al perseguimento penale, che ha commissionato il 29 marzo 2006.

Infine nel rapporto sono esaminate le altre quattro questioni affrontate dal postulato. Il Consiglio federale non vede alcun motivo d'intervenire a proposito dell'intervento preventivo e del prolungamento della durata di conservazione dei profili del DNA, mentre il controllo preventivo e la proroga della detenzione in caso di pericolo di recidiva sono già oggetto di revisioni di leggi attualmente in corso (LMSI e D-CPP).

Indice

Compendio	5224
Elenco delle abbreviazioni	5230
1 Struttura e organizzazione dei lavori	5232
2 Lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata	5232
2.1 Situazione di partenza	5232
2.2 Situazione attuale	5232
2.2.1 Perseguimento penale delle organizzazioni criminali	5232
2.2.2 Perseguimento penale di organizzazioni criminali di stampo mafioso	5233
2.2.3 Perseguimento penale di organizzazioni di stampo terroristico	5233
2.2.4 Perseguimento penale dei principali reati terroristici	5234
2.2.5 Atti preparatori punibili	5234
2.2.6 Perseguimento penale di cellule terroristiche	5234
2.2.7 Competenza federale e cantonale del perseguimento penale	5235
2.3 Valutazione	5235
2.3.1 Perseguimento penale di organizzazioni criminali	5235
2.3.2 Perseguimento penale di cellule terroristiche	5236
2.3.3 Competenze di perseguimento penale della Confederazione	5236
2.4 Misure	5237
3 Cooperazione tra gli organi di perseguimento penale e il servizio d'informazione interno	5237
3.1 Situazione di partenza	5237
3.2 Situazione attuale	5238
3.2.1 Organizzazione delle forze di polizia del DFGP	5238
3.2.2 Il SAP in quanto servizio d'informazione interno e i suoi compiti	5238
3.2.3 Le autorità di perseguimento penale della Confederazione e i loro compiti	5239
3.2.4 Distinzione fra i compiti del servizio d'informazione interno e delle autorità di perseguimento penale	5239
3.2.5 Cooperazione tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e il SAP	5240
3.3 Valutazione	5243
3.4 Misure	5244
4 Cooperazione internazionale	5244
4.1 Situazione di partenza	5244
4.2 Situazione attuale	5244
4.2.1 Assistenza giudiziaria	5244
4.2.2 Cooperazione in materia di polizia	5246
4.2.3 Cooperazione dei servizi d'informazione	5248
4.3 Valutazione	5249
4.4 Misure	5250
5 Protezione extraprocedurale dei testimoni	5250

5.1 Situazione di partenza	5250
5.1.1 Misure di protezione dei testimoni	5250
5.1.2 Delimitazione dalla normativa relativa ai pentiti	5251
5.2 Situazione attuale	5252
5.2.1 Protezione extraprocudurale dei testimoni in Svizzera	5252
5.2.2 Importanza della protezione extraprocudurale dei testimoni per la lotta contro il terrorismo e la CO	5254
5.3 Valutazione	5255
5.4 Misure	5256
5.4.1 Possibilità di protezione extraprocudurale dei testimoni	5256
5.4.2 Proposte in vista di un'attuazione in Svizzera	5257
6 Impiego dei mezzi d'esplorazione radio e di sorveglianza delle telecomunicazioni	5258
6.1 Situazione di partenza	5258
6.2 Situazione attuale	5259
6.2.1 Raccolta d'informazioni all'estero delle autorità di perseguimento penale della Confederazione	5259
6.2.2 Raccolta d'informazioni all'estero da parte dei servizi d'informazione	5259
6.2.3 Comunicazione di scoperte casuali	5260
6.3 Valutazione	5260
6.4 Misure	5261
6.4.1 Intensificazione della cooperazione	5261
6.4.2 Valutazione dell'impiego dei mezzi di esplorazione radio in Svizzera	5261
7 Decriptaggio delle comunicazioni	5262
7.1 Situazione di partenza	5262
7.2 Situazione attuale	5262
7.2.1 Sistema nazionale di consegna delle chiavi dei codici e divieto di criptaggio per mezzo di chiavi non consegnate	5263
7.2.2 Divieto di strumenti di criptaggio, i cui algoritmi non siano stati depositati	5263
7.2.3 Diritto comparato internazionale	5263
7.3 Valutazione	5264
7.4 Misure	5265
7.4.1 Uso dei sistemi di decriptaggio anche per le autorità di perseguimento penale	5265
7.4.2 Cooperazione tecnica tra le autorità nazionali coinvolte	5265
8 Aumento della durata di conservazione dei dati relativi alle telecomunicazioni	5265
8.1 Situazione di partenza	5265
8.2 Situazione attuale	5266
8.2.1 Basi legali	5266
8.2.2 Situazione e sviluppo in Europa	5266
8.2.3 Sorveglianza retroattiva nella prassi	5267

8.2.4	Questione relativa all'inadeguatezza dell'attuale termine di conservazione	5267
8.3	Valutazione	5268
8.4	Misure	5269
9	Altre richieste del postulato	5270
9.1	Interventi preventivi	5270
9.2	Sorveglianza preventiva	5270
9.3	Rischio di reiterazione	5270
9.4	Prolungamento della durata di conservazione dei profili del DNA	5271

Elenco delle abbreviazioni

AIMP	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (RS 351.1)
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101)
CGE	Divisione della guerra elettronica del DDPS
CO	Criminalità organizzata
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPM	Codice penale militare del 13 giugno 1927 (RS 321.0)
CPP	Codice di procedura penale svizzero (FF 2006 1291)
CPS	Commissione della politica di sicurezza
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
D-CPP	Disegno concernente il Codice di procedura penale svizzero
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DTF	Decisioni del Tribunale federale
Europol	Ufficio europeo di polizia
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
Interpol	Organizzazione internazionale di polizia giudiziaria
Legge sui profili del DNA	Legge federale del 20 giugno 2003 sull'utilizzo di profili del DNA nel procedimento penale e per l'identificazione di persone sconosciute o scomparse (RS 363)
LAV	Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5)
LFIM	Legge federale del 20 giugno 2003 sull'inchiesta mascherata (RS 312.8)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (RS 510.10)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
LSCPT	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (RS 780.1)

LTC	Legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (RS 784.1)
LUC	Legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (RS 360)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
MROS	Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
OCGE	Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la condotta della guerra elettronica (OCGE)
OMSI	Ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120.2)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
op.cit.	opera citata
OSCPT	Ordinanza del 31 ottobre 2001 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (RS 780.11)
OUC	Ordinanza del 19 novembre 1997 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia (RS 360.1)
PGF	Polizia giudiziaria federale
PP	Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (RS 312.0)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale (incl. gli accordi internazionali)
SAP	Servizio di analisi e prevenzione
SCS	Servizio per compiti speciali in seno alla Segreteria generale del DATEC
SFS	Servizio federale di sicurezza
TAGSU	Trattato del 25 maggio 1973 fra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale (RS 0.351.933.6)
UE	Unione europea

Rapporto

1 Struttura e organizzazione dei lavori

Il presente rapporto trae origine dal postulato 05.3006 del 21 febbraio 2005 della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati dal titolo «Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata», che il Consiglio degli Stati ci ha trasmesso il 15 giugno 2005.

Il postulato ci invita a valutare, entro un anno, in che modo sia possibile adattare la legislazione in diversi settori, al fine di migliorare la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata. Ci chiede in particolare di sottoporre a un'analisi i nove ambiti tematici seguenti: impiego degli strumenti destinati alla condotta della guerra elettronica per sorvegliare le telecomunicazioni, cooperazione internazionale, decriptazione dei telefoni satellitari, aumento della durata di conservazione dei dati relativi telecomunicazioni, autorizzazione della sorveglianza preventiva, autorizzazione di interventi preventivi, pericolo di reiterazione, banca dati DNA e protezione dei testimoni.

In risposta al postulato, sotto la direzione del DFGP e con la partecipazione di rappresentanti del MPC, del DATEC e del DDPS, è stato elaborato il presente rapporto.

2 Lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata

2.1 Situazione di partenza

Per rispondere alla questione se e in che misura siano necessarie misure legislative per lottare in modo più efficace contro il terrorismo e il crimine organizzato, è necessario descrivere gli strumenti giuridici già in vigore. Qui di seguito si illustrerà pertanto in che modo i due tipi di criminalità siano contemplati dal diritto penale e dal diritto di procedura penale. Si esaminerà inoltre la questione se e in che misura gli strumenti di diritto penale siano idonei a soddisfare il bisogno di efficienza formulato nel postulato.

2.2 Situazione attuale

2.2.1 Perseguimento penale delle organizzazioni criminali

L'articolo 260^{ter} CP¹ commina la reclusione fino a cinque anni o la detenzione a chi partecipa a un'organizzazione criminale o la sostiene. La fattispecie comporta la criminalizzazione in una fase anteriore rispetto ai criteri adottati usualmente dal diritto penale, in quanto si rende punibile già chi sostiene in maniera generale un'organizzazione criminale, senza che tale sostegno sia connesso a un reato specifico dell'organizzazione. Per sostegno di un'organizzazione criminale s'intende

¹ In vigore dal 1° agosto 1994.

qualsiasi contributo decisivo per il suo rafforzamento², ad esempio la messa a disposizione di una parte dell'infrastruttura logistica.

Per organizzazione criminale ai sensi del diritto penale s'intende l'associazione segreta a lungo termine e gerarchicamente strutturata di più persone allo scopo di commettere crimini violenti o di arricchirsi con mezzi criminali.

2.2.2 Perseguimento penale di organizzazioni criminali di stampo mafioso

L'articolo 260^{ter} CP è diretto contro le organizzazioni criminali come la mafia italiana. Tali organizzazioni sono caratterizzate dall'attività a scopo di lucro, dal modo di agire imprenditoriale, dalla chiusura ermetica verso l'esterno, dall'uso di metodi d'intimidazione e dal tentativo di influire sulla politica, sull'amministrazione o sull'economia³.

2.2.3 Perseguimento penale di organizzazioni di stampo terroristico

L'articolo 260^{ter} CP è applicabile anche alle organizzazioni criminali che perseguono obiettivi prevalentemente ideologici e politici. Dal punto di vista criminologico la minaccia basata sulla violenza che scaturisce da tali organizzazioni criminali è definita come «terrorismo».

Dal punto di vista giuridico non esiste tuttora una definizione del terrorismo riconosciuta a livello internazionale, tanto più che non è chiarita la distinzione tra terrorismo e lotta di resistenza o terrorismo di Stato. La norma penale contro il finanziamento del terrorismo di cui all'articolo 260^{quinquies} CP definisce come atti terroristici gli «atti di violenza criminale volti a intimidire la popolazione o a costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale a fare o ad omettere un atto». Secondo la prassi adottata in riferimento al terrorismo dal Tribunale federale, sono considerate organizzazioni criminali ai sensi dell'articolo 260^{ter} numero 1 CP soprattutto le Brigate rosse italiane, l'ETA basca, l'Esercito di liberazione del Kosovo o la rete internazionale di Al Qaïda⁴. Per finanziare i propri crimini violenti è possibile che le organizzazioni criminali terroristiche svolgano attività economiche.

² Cfr. Hans Baumgartner, in: *Strafgesetzbuch II, Basler Kommentar*, Basilea 2003, N 12 all'art. 260^{ter}.

³ H. Baumgartner, in: *Strafgesetzbuch II, Basler Kommentar*, Basilea 2003, N 6 all'art. 260^{ter}. Messaggio del Consiglio federale concernente la modificazione del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (punibilità dell'organizzazione criminale), FF **1993** III 193, 195 ss.; DTF **131** II 235 ss..

⁴ Così il TF nella sua decisione 1A.50/2005, E. 2.6 con rinvii alle DTF **128** II 355 E. 2.2, pag. 361 e **125** II 569 E. 5c–d p. 574 s.; DTF **131** II 235 ss.

2.2.4 Perseguimento penale dei principali reati terroristici

Oltre alla summenzionata norma sul finanziamento del terrorismo, il CP⁵ vigente non contiene alcuna altra norma che punisce esplicitamente il terrorismo. Esiste invece un gran numero di fattispecie per mezzo delle quali sono puniti gli atti terroristici contro persone o oggetti: i reati contro la vita e l'integrità della persona⁶, i reati contro la libertà personale⁷, i reati di comune pericolo⁸ o altri crimini e delitti⁹. Sono punibili anche il tentativo di commettere tali reati nonché chiunque incita o aiuta a commetterli. Per la commisurazione della pena è possibile tenere conto di un movente particolarmente deplorabile, ad esempio motivi terroristici¹⁰. Le fattispecie sottostanno prevalentemente alla giurisdizione cantonale.

2.2.5 Atti preparatori punibili

Per perseguire i reati particolarmente gravi¹¹, che possono essere commessi in particolare anche in relazione con un atto terroristico, il legislatore ha posto la soglia della punibilità prima del tentativo di commissione introducendo gli atti preparatori ai sensi dell'articolo 260^{bis} del Codice penale. Opera pertanto secondo la fattispecie chiunque prende, conformemente a un piano, concrete disposizioni tecniche o organizzative la cui natura ed estensione mostrano ch'egli si accinge a commettere uno dei gravi reati menzionati¹². Le disposizioni devono essere costituite da azioni sufficientemente concrete¹³. Sono punibili anche l'aiuto e l'incitazione ad atti preparatori.

2.2.6 Perseguimento penale di cellule terroristiche

Nella prassi di polizia giudiziaria affiorano sempre più spesso anche in Svizzera piccoli gruppi o cellule che esprimono la loro solidarietà per gli atti violenti di matrice ideologico-politica in tutto il mondo. All'interno di questi gruppi i membri si dichiarano disposti a contribuire, anche mettendo in pericolo la propria vita, a imporre la violenza anche nella vita quotidiana dell'Europa occidentale.

Vi sono anche informazioni della polizia secondo cui certe cellule che si trovano in Svizzera intratterrebbero blandi contatti con esponenti di organizzazioni terroristiche altamente criminali dell'estero, senza tuttavia aderirvi direttamente. Pur preparan-

⁵ Anche la legislazione collegata a quella penale criminalizza alcuni atti terroristici principali (per esempio art. 34 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico; RS 514.51).

⁶ Art. 111 ss. CP (p.es. assassinio, lesioni gravi, esposizione a pericolo della vita).

⁷ Art. 180 ss. CP (p.es. sequestro di persona e rapimento, presa d'ostaggio, coazione).

⁸ Art. 221 ss. CP (p.es. esplosione, uso delittuoso di materiale esplosivo o gas velenosi, fabbricazione, occultamento e trasporto di tali sostanze).

⁹ Reati contro la tranquillità pubblica (art. 258 ss. CP) o contro lo Stato (art. 265 ss. CP).

¹⁰ Art. 63 CP.

¹¹ Omicidio intenzionale, assassinio, lesioni gravi, rapina, sequestro e rapimento, presa d'ostaggio, incendio intenzionale, genocidio.

¹² Si agisce conformemente a un piano se più azioni collegate tra di loro sono dirette a un unico scopo.

¹³ L'idea puramente virtuale non è punibile, Boll. uff. 1981 S 284. H. Baumgartner, in: *Strafgesetzbuch II, Basler Kommentar*, Basilea 2003, N 4 ss. sull'art. 260^{bis}.

dosi mentalmente a commettere atti violenti, i membri di queste cellule solitamente si incontrano per mesi e anni senza adottare misure particolari per chiudersi ermeticamente verso l'esterno. Talvolta essi si rivolgono addirittura al pubblico per diffondere il proprio messaggio incentrato sull'odio politico, appellandosi alla libertà d'opinione e evitando di proposito di istigare esplicitamente a crimini violenti¹⁴. A causa del comportamento di tali gruppi le autorità di perseguimento penale si trovano di fronte al problema che i loro meccanismi di controllo e delle risorse procedurali sono esauriti prima che le cellule terroristiche compiano atti preparatori punibili per commettere gli atti violenti previsti.

2.2.7 Competenza federale e cantonale del perseguimento penale

Il 1° gennaio 2002 con la legge federale concernente l'istituzione di nuove competenze procedurali della Confederazione nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica è entrato in vigore il cosiddetto «Progetto Efficienza» con il nuovo articolo 340^{bis} CP. Il capoverso 1 di questa norma sulla competenza stabilisce che i reati definiti dal legislatore nell'ambito delle misure per la lotta alla criminalità organizzata, tra cui rientra in particolare anche il reato di organizzazione criminale di cui all'articolo 260^{ter} CP, sottostanno, a determinate condizioni, alla giurisdizione federale. Le condizioni sono soddisfatte se i reati di cui all'articolo 260^{ter} CP e i crimini di un'organizzazione criminale sono stati commessi prevalentemente all'estero oppure in più Cantoni senza avere un riferimento prevalente in uno di essi.

Il perseguimento di atti preparatori punibili secondo l'articolo 260^{bis} CP compete invece di principio ai Cantoni; le autorità federali sono invece competenti se gli atti sono diretti contro la Confederazione¹⁵.

2.3 Valutazione

2.3.1 Perseguimento penale di organizzazioni criminali

Come ricordato, l'articolo 260^{ter} CP è stato creato appositamente per le organizzazioni criminali come la mafia italiana, che si distinguono per l'assoluta segretezza e per le strutture gerarchiche consolidate. Anche se per gli organi di perseguimento penale nella prassi è difficile provare l'esistenza di tali criteri, sarebbe prematuro, vista la giurisprudenza ancora poco sviluppata in merito a questa norma penale, dedurre una necessità generale d'intervento a livello legislativo. Tanto più che già nella sua forma attuale l'articolo 260^{ter} CP comporta una notevole anticipazione della punibilità.

¹⁴ In tal caso andrebbe presa in considerazione la punibilità in virtù dell'art. 259 CP: pubblica istigazione a un crimine o alla violenza (competenza cantonale).

¹⁵ Art. 340 n. 1 al. 7 CP.

2.3.2 Perseguimento penale di cellule terroristiche

Risulta più difficile valutare gli strumenti penali a disposizione per combattere i raggruppamenti di persone, come le suddette cellule terroristiche, che non commettono ancora atti preparatori sufficientemente concreti ai sensi dell'articolo 260^{bis} CP e non si chiudono ermeticamente verso l'esterno come le organizzazioni mafiose ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP. In Svizzera il diritto penale è applicabile solo con difficoltà a questi gruppi.

Lasciare agire liberamente le cellule terroristiche che tendono a commettere reati violenti gravissimi costituirebbe un rischio per la sicurezza in Svizzera che non possiamo correre senza reagire. Ciononostante, per ragioni dovute al principio di proporzionalità e all'imperativo della determinatezza del diritto penale e vista la giurisprudenza ancora poco sviluppata¹⁶, non è lecito concludere prematuramente che vi sia una lacuna legislativa nel diritto penale.

In vista di un'eventuale estensione del divieto penale di raggruppamenti terroristici dobbiamo tenere conto del fatto che nel 2002, nel quadro del dibattito sulla ratifica delle due convenzioni dell'ONU per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo¹⁷, le Camere federali si sono limitate ad approvare l'introduzione di una norma penale contro il finanziamento del terrorismo¹⁸, rinunciando all'introduzione della fattispecie del terrorismo in generale¹⁹. All'epoca le Camere federali non hanno ritenuto necessaria una tale norma penale, che non è richiesta dalle suddette convenzioni. Esse non erano inoltre convinte né della definizione del terrorismo proposta né dell'urgenza di introdurre la norma.

Riteniamo infine che non debbano essere introdotte concrete misure supplementari per il perseguimento penale del terrorismo, prima che non si sia stabilito se e in che misura il legislatore adotterà nuovi provvedimenti per la lotta preventiva dei servizi d'informazione contro il terrorismo. Attualmente si sta preparando la pertinente revisione parziale della LMSI (progetto LMSI II). Il relativo messaggio sarà pronto nel corso del secondo semestre 2006.

2.3.3 Competenze di perseguimento penale della Confederazione

In caso di atti violenti a sospetto sfondo mafioso o terroristico, per i quali le condizioni richieste dalla legge e dalla giurisprudenza per l'esistenza di un'organizzazione criminale sono solo parzialmente soddisfatte o non si possono provare, le relative indagini e valutazioni sono di principio di competenza dei Cantoni. Lo stesso vale

¹⁶ Vi sono opinioni controverse sulla questione se tale situazione sia imputabile a strumenti legali inappropriati o a un numero relativamente basso di casi pratici punibili.

¹⁷ Messaggio concernente le Convenzioni internazionali per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo nonché la modifica del Codice penale e l'adeguamento di altre leggi federali, FF **2002** 4815.

¹⁸ Art. 260^{quinquies} CP. Prima dell'approvazione il Parlamento ha stabilito diverse disposizioni che limitano la punibilità, cfr. cpv. 2-4; competenza della Confederazione in virtù dell'art. 340^{bis} CP.

¹⁹ Art. 260^{quinquies} del disegno di legge. L'articolo commina una pena a chiunque commette atti di violenza criminale per intimidire la popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a fare o a omettere un atto.

anche, come già osservato, per il perseguimento e la valutazione degli atti preparatori punibili di reati violenti gravi, se non sono diretti contro le istituzioni o le autorità della Confederazione. Il MPC ritiene questa situazione problematica, tanto più che proprio in casi di portata internazionale ai Cantoni manca spesso l'infrastruttura necessaria per individuare le presunte connessioni e strutture mafiose o terroristiche. Consideriamo seriamente le perplessità del MPC. Ciononostante anche in questo caso non è lecito dedurne prematuramente una necessità di regolamentazione. Sarebbero pertanto necessari accertamenti approfonditi in cui dovrebbero essere coinvolte in particolare anche le autorità giudiziarie dei Cantoni.

2.4 Misure

Attualmente riteniamo prematuro adottare provvedimenti legislativi per la repressione penale dei nuovi fenomeni terroristici. Reputiamo opportuno attendere i risultati dei procedimenti giudiziari correnti o futuri e quelli del dibattito parlamentare sulla LMSI II. In seguito si potrà decidere in merito a un'eventuale necessità di legiferare.

3 Cooperazione tra gli organi di perseguimento penale e il servizio d'informazione interno

3.1 Situazione di partenza

La lotta alle organizzazioni criminali di stampo terroristico o mafioso prevede una serie di competenze federali concernenti la prevenzione dei pericoli e il perseguimento penale, assunte in comune da diversi organi giudiziari e di polizia della Confederazione. Il presente capitolo intende descrivere le differenze tra i compiti preventivi e repressivi spettanti ai suddetti organi federali. Inoltre illustra la completezza e l'efficienza delle norme su cui si basa la cooperazione tra gli organi di perseguimento penale della Confederazione e il servizio d'informazione interno. In tale contesto il rapporto evidenzia anche le particolarità e i limiti giuridici di questa cooperazione tra le autorità nonché i problemi sorti nell'esecuzione, che ultimamente hanno dato adito a diversi interventi parlamentari²⁰. Non è invece oggetto del presente capitolo la cooperazione tra il servizio d'informazione interno e il Servizio informazioni strategico, poiché l'argomento è già stato trattato ampiamente nell'ambito di altri rapporti²¹. Non è trattata nemmeno la cooperazione tra le autorità di perseguimento penale e il Servizio informazioni strategico della Confederazione. Tale cooperazione non si svolge in modo sistematico, ma di caso in caso secondo le regole della normale assistenza amministrativa.

²⁰ Mozione CPS-CN 05.3001: Creazione di basi legali dettagliate per il sistema dei servizi d'informazione, Mozione Schlüter 05.3637: Raggruppamento dei servizi d'informazione in seno al DDPS e al DFGP.

²¹ Decreto federale del 22 giugno 2005 e seguito dei lavori.

3.2

Situazione attuale

3.2.1

Organizzazione delle forze di polizia del DFGP

Vista l'estensione della giurisdizione penale federale alle organizzazioni criminali di stampo terroristico o mafioso descritta nel numero 2, il 1° settembre 1999 abbiamo trasferito l'allora Polizia federale e il Servizio federale di sicurezza dal MPC a fedpol. Con la decisione di riunire tutti i servizi di polizia in seno a fedpol, abbiamo soddisfatto l'esigenza dei Cantoni di potersi rivolgere a un unico partner nel settore della polizia a livello federale e adempito alla richiesta, sorta in seguito al cosiddetto affare delle schedature, di sollevare il Procuratore generale della Confederazione dal suo incarico di capo dell'allora Polizia federale, poiché quest'ultima, oltre a fungere da polizia giudiziaria della Confederazione, svolgeva anche compiti di prevenzione in quanto servizio d'informazione interno²².

Il 1° gennaio 2001, con la conclusione del progetto di riorganizzazione delle strutture nel settore della polizia della Confederazione («Strupol»), i compiti di prevenzione della polizia e quelli del perseguimento penale in seno a fedpol sono stati separati dal punto di vista organizzativo. La divisione di fedpol «Uffici centrali di polizia giudiziaria» e la «Polizia federale» sono state sostituite dalle nuove divisioni principali «PGF» e «SAP». Mentre la PGF, in quanto polizia giudiziaria, svolge compiti di perseguimento penale, le competenze del SAP, in quanto servizio d'informazione, si concentrano sulla prevenzione. fedpol è inoltre responsabile della protezione delle autorità, delle istituzioni, degli edifici e delle informazioni di competenza della Confederazione nonché delle persone, degli edifici e dei beni per i quali vigono obblighi di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico. Tali compiti sono svolti dal SFS.

3.2.2

Il SAP in quanto servizio d'informazione interno e i suoi compiti

Il SAP è il servizio d'informazione interno della Svizzera e i suoi compiti sono disciplinati dalla LMSI e dalle relative disposizioni esecutive. Esso ha l'incarico di fornire tempestivamente agli organi direttivi della Confederazione e ai Cantoni informazioni su minacce per la sicurezza interna, affinché sia possibile adottare misure preventive in tempo utile. Le informazioni riguardano avvenimenti fuori dal comune, rilevanti per la protezione dello Stato e che minacciano la sicurezza interna della Svizzera nel suo complesso. Per riconoscere tempestivamente queste minacce ai fondamenti democratici e costituzionali della Svizzera nonché alla libertà dei cittadini, il SAP ha l'obbligo di osservare permanentemente e analizzare periodicamente la situazione relativa alle minacce. Poiché la LMSI vincola le misure preventive, di regola mimetizzate, e anche gli interventi che ne conseguono allo scopo di respingere minacce rilevanti per la protezione dello Stato, le attività del servizio d'informazione hanno uno scopo esclusivamente preventivo.

²² Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) del 22 novembre 1989, 89.006, Avvenimenti in seno al DFGP, FF 1990 I 637, cap. VII punto 1.

3.2.3

Le autorità di perseguimento penale della Confederazione e i loro compiti

In quanto autorità di perseguimento penale della Confederazione il MPC e la PGF sono responsabili delle indagini di polizia giudiziaria nell'ambito di competenza della Confederazione. Il procuratore generale della Confederazione dirige le indagini della PGF e sostiene l'accusa davanti ai tribunali della Confederazione²³. Il compito della repressione penale spettante alle suddette autorità ha come fine il chiarimento giuridico di un concreto sospetto di reato. Il perseguimento penale è pertanto un'attività che si occupa di singoli reati concreti, che è avviata se sussiste un sospetto di reato sufficientemente fondato e si conclude formalmente con l'abbandono del procedimento, l'assoluzione o la condanna²⁴. I compiti del MPC e della PGF sono stabiliti dal CP, dalla PP e dalla LUC.

3.2.4

Distinzione fra i compiti del servizio d'informazione interno e delle autorità di perseguimento penale

a. Distinzione relativa allo scopo della raccolta d'informazioni

La raccolta d'informazioni da parte del SAP ha lo scopo di individuare tempestivamente le minacce o le perturbazioni della sicurezza. Una volta individuate dal SAP, le competenti autorità della Confederazione e dei Cantoni adottano le misure di polizia o di diritto amministrativo necessarie per contrastare o eliminare tali minacce. Se sussiste il sospetto che in relazione con le minacce scoperte, siano stati commessi dei reati, intervengono le autorità di perseguimento penale²⁵. La raccolta d'informazioni di queste ultime, mira a chiarire dal punto di vista giuridico il sospetto di reato e l'eventuale colpevolezza dei singoli autori.

b. Distinzione relativa ai mezzi della raccolta d'informazioni

Se necessario, nel corso delle indagini volte a chiarire i sospetti, le autorità di perseguimento penale, possono adottare misure coercitive procedurali. Dal 1997 la legge vieta invece espressamente al servizio d'informazione interno l'adozione di mezzi coercitivi e l'osservazione in luoghi privati²⁶, permesse nel caso di procedimenti penali in corso. La questione se e in quale misura, viste le attuali minacce da parte di organizzazioni e cellule terroristiche, tale divieto debba essere mantenuto è attualmente oggetto di una revisione parziale della LMSI (progetto LMSI II) elaborata dal DFGP. Nel presente rapporto non è pertanto necessario entrare più dettagliatamente nel merito dei mezzi della raccolta d'informazione.

c. Distinzione relativa alle competenze per il riconoscimento tempestivo di crimini gravi di stampo terroristico o mafioso

Le minacce classiche rilevanti ai fini della protezione dello Stato, come il terrorismo, non si contraddistinguono solo per l'uso della violenza contro la società e lo

²³ Art. 15 PP.

²⁴ A livello nazionale un procedimento penale può concludersi anche con il suo trasferimento all'estero e l'esecuzione dell'assistenza giudiziaria.

²⁵ Cfr. art. 2 cpv. 3 e art. 17 cpv. 1 LMSI.

²⁶ Art. 14 cpv. 3 LMSI.

Stato, bensì anche per la motivazione politico-ideologica degli autori. Tra le minacce rilevanti ai fini della protezione dello Stato elencate nell'articolo 2 capoverso 1 LMSI, il terrorismo si trova al primo posto. Si tratta dunque di un obiettivo centrale dell'attività di rilevamento tempestivo e di difesa del servizio d'informazione interno di competenza del SAP.

Tra i pericoli rilevanti ai fini della protezione dello Stato rivestono un ruolo particolare le organizzazioni di stampo mafioso, che agiscono a scopo di lucro e vogliono essere riconosciute socialmente. Per tali organizzazioni la perturbazione su larga scala o la distruzione dell'ordine pubblico a cui mirano i terroristi costituisce un ostacolo, poiché il loro scopo non è la distruzione, ma la strumentalizzazione dell'economia, della società e delle persone. Questo evidentemente non significa tuttavia che il rilevamento tempestivo di questa forma grave di criminalità debba essere lasciata al caso. Poiché l'attività a scopo di lucro e basata sulla suddivisione dei compiti si svolge per forza di cose in un contesto commerciale, in virtù della LUC il legislatore svizzero ne ha affidato il rilevamento tempestivo alla polizia giudiziaria. Tale disciplinamento è opportuno, poiché la PGF si occupa anche del rilevamento e del perseguimento dei reati complessi e transnazionali quali il riciclaggio di denaro, la corruzione, i reati in materia di stupefacenti e i reati economici; reati dunque che – in particolare se eseguiti su grande scala e a livello transnazionale – rientrano nelle attività predilette dalle organizzazioni mafiose.

La PGF adempie l'incarico del rilevamento tempestivo in quanto *ufficio centrale di polizia giudiziaria*. Secondo gli articoli 7, 8 e 11 LUC essa deve «smascherare» e «combattere» le forme complesse e transnazionali gravi di criminalità il cui perseguimento penale è di competenza della Confederazione in virtù dell'articolo 340^{bis} CP. Per svolgere tale compito gestisce un sistema informatizzato nel quale sono in particolare elaborati dati che possono condurre all'individuazione delle organizzazioni criminali mafiose (della loro sfera d'influenza, dei membri, dei beneficiari e dei sostenitori).

d. Distinzione relativa ai compiti di polizia giudiziaria

Dal rilevamento tempestivo vanno distinti l'individuazione di reati e il perseguimento degli autori. In gravi casi di criminalità complessa e transnazionale le indagini di polizia giudiziaria e il perseguimento dei reati possono spesso essere avviate soltanto dopo un'analisi preliminare dei primi indizi, che permetta alla PGF di individuare con un grado di probabilità sufficiente collegamenti terroristici o mafiosi e di circoscrivere il sospetto di reato a una cerchia ragionevolmente limitata di persone.

In caso di giurisdizione federale, le indagini riguardanti i reati a sfondo terroristico o mafioso e il perseguimento degli autori, che si svolgono in seguito alla suddetta analisi preliminare, sono di esclusiva competenza della PGF.

3.2.5 Cooperazione tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e il SAP

a. La sovrapposizione parziale dei compiti richiede uno scambio d'informazioni regolare e rapido

Nonostante la chiara delimitazione legislativa delle competenze in materia di lotta contro le organizzazioni mafiose da una parte e contro le minacce del terrorismo

rilevanti ai fini della protezione dello Stato dall'altra, nella prassi, motivi di lucro e motivi politico-ideologici si possono sovrapporre e rendere pertanto necessario un intervento parallelo del SAP e della PGF. Il legislatore ha tenuto conto anche di questa situazione, obbligando le due divisioni principali di fedpol, a trasmettersi reciprocamente le informazioni che rientrano nell'ambito di competenza dell'altra divisione.

b. Trasmissione di informazioni del SAP alla PGF e al MPC

Se il SAP entra in possesso di informazioni su organizzazioni mafiose, secondo l'articolo 2 capoverso 3 LMSI le deve trasmettere alle autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni. Inoltre lo scopo preventivo dell'attività di protezione dello Stato non esclude in alcun modo la possibilità di trasmettere alle autorità di perseguimento penale svizzere i dati raccolti dal servizio d'informazione, se possono condurre al perseguimento di reati. Il legislatore ha tenuto conto anche di questa situazione, obbligando in generale il SAP a trasmettere tempestivamente alle autorità svizzere di perseguimento penale le informazioni rilevanti per il perseguimento di reati²⁷. Non appena il SAP, nell'ambito della sua attività di servizio d'informazione, dispone di indizi che potrebbero contribuire a individuare o chiarire un reato, li trasmette alla competente autorità federale o cantonale di perseguimento penale, indipendentemente dalla motivazione politico-ideologica, pecuniaria o di altro tipo del reato stesso. A seconda della consistenza degli indizi trasmessi, le autorità di perseguimento penale aprono direttamente un procedimento penale oppure effettuano ulteriori accertamenti preliminari per confermare, appurare, motivare o circoscrivere il sospetto di reato.

Abbiamo concretizzato e precisato in modo dettagliato a livello di ordinanza l'obbligo d'informazione da parte del SAP²⁸. Per uniformare l'esecuzione il direttore di fedpol ha inoltre emanato una direttiva che chiarisce i criteri per la trasmissione delle informazioni segnatamente nei settori della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata²⁹. In un'ulteriore direttiva egli ha definito lo svolgimento regolare di rapporti operativi a livello di direzione di fedpol e a tutti i livelli gerarchici del SAP e della PGF³⁰.

c. Trasmissione di informazioni della PGF e del MPC al SAP

Per la trasmissione delle informazioni in direzione inversa, la legge obbliga la PGF e il MPC a informare il SAP³¹. Entrambi hanno l'obbligo di informare il SAP quando vengono a conoscenza di minacce concrete per la sicurezza interna ed esterna³².

Abbiamo concretizzato e precisato in modo dettagliato a livello di ordinanza anche tale obbligo³³. Anche in questo caso le summenzionate direttive del direttore di

²⁷ Cfr. art. 17 cpv. 1 LMSI e anche l'obbligo di collaborazione secondo l'art. 4 LUC.

²⁸ Art. 4 OUC e art. 18 cpv. 1 OMSI.

²⁹ Weisung des Direktors BAP vom 22.12.2000 betreffend die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Hauptabteilung DAP im Bereich der präventivpolizeilichen und analytischen Tätigkeiten und der Hauptabteilung BKP im Bereich der gerichtspolizeilichen Tätigkeiten (disponibile solo in tedesco).

³⁰ Weisung des Direktors fedpol über die Zusammenarbeit zum Informationsabgleich zwischen der BKP und dem DAP vom 22. Februar 2006 (disponibile solo in tedesco).

³¹ Art. 13 cpv. 1 lett. a LMSI.

³² Art. 13 cpv. 2 LMSI.

³³ Art. 8 cpv. 1 e 2 OMSI, art. 5 cpv. 2 lett. a-b OUC.

fedpol garantiscono un'esecuzione unitaria da parte della PGF³⁴. In riferimento all'obbligo del MPC d'informare il servizio d'informazione interno, il 30 agosto 2004 fedpol e il MPC hanno concluso un accordo che definisce nei particolari le persone competenti e le modalità dell'esecuzione. In virtù di a tale accordo, il Procuratore generale ha inoltre emanato una direttiva³⁵. Oltre allo scambio di informazioni operative, il MPC deve inoltre comunicare spontaneamente e tempestivamente le sentenze e le dichiarazioni di non doversi procedere che riguardano i settori contemplati dalla LMSI.

d. Scambio di informazioni online

Nei casi in cui nell'ambito dell'esecuzione quotidiana dell'assistenza amministrativa vi è uno scambio cospicuo d'informazioni, per ragioni di economia amministrativa è necessario che i dati necessari regolarmente siano accessibili per mezzo di una procedura di richiamo automatica. Già attualmente il SAP e la PGF dispongono reciprocamente di accessi limitati ai rispettivi sistemi d'informazione, che permettono di individuare se nel sistema in questione sono trattati dati su una determinata persona. Nella nuova legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione è prevista la creazione di un registro nazionale di polizia per rendere più rapida e facile l'assistenza amministrativa in materia di polizia.

e. Garanzie di procedura per la trasmissione delle informazioni

Lo scambio di dati personali tra il servizio d'informazione interno e le autorità di perseguimento penale è un tipo di assistenza amministrativa o di trasmissione di informazioni che, vista l'incidenza sui diritti fondamentali, deve svolgersi secondo principi giuridici che conciliano l'interesse della protezione dello Stato con la tutela delle persone interessate dalla raccolta di dati. L'assistenza mediante la trasmissione di informazioni presuppone pertanto sempre un riferimento concreto a un singolo caso. Inoltre tale assistenza dev'essere necessaria per l'adempimento dei compiti legali dell'autorità richiedente e idonea a perseguire gli scopi di pubblico interesse senza intaccare in modo sproporzionato gli interessi giuridicamente protetti delle persone direttamente o indirettamente interessate.

Affinché in occasione dello scambio di dati personali tra il servizio d'informazione interno e le autorità di perseguimento penale, la protezione di tali interessi sia garantita, l'esecuzione deve soddisfare determinate condizioni procedurali. Tali condizioni richiedono che la richiesta di informazioni sia adeguatamente motivata e che le procedure più importanti in relazione allo scambio di dati personali siano fissate in forma scritta o elettronica³⁶. Ciò garantisce che al momento in cui la loro richiesta di consultare i dati raccolti è soddisfatta, le persone interessate sono informate anche della trasmissione nell'ambito dell'assistenza amministrativa di dati che le riguardano.

Oltre che della protezione dei dati e delle procedure formali ad essa connesse, il servizio d'informazione interno e le autorità di perseguimento penale devono tenere conto anche degli interessi pubblici preponderanti che nel caso concreto possono limitare o vietare del tutto la trasmissione di informazioni oppure sottoporre a restri-

³⁴ Vedi sopra note 29 e 30.

³⁵ Weisung betreffend Weitergabe von Informationen aus gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren an den DAP vom 1. Juli 2005 (disponibile solo in tedesco).

³⁶ Cfr. art. 4 cpv. 4 OUC e art. 18 cpv. 1 OMSI.

zioni la trasmissione di tali informazioni a terzi. Per la trasmissione di informazioni il SAP deve ad esempio non soltanto valutare se vi si oppongano in generale interessi preponderanti pubblici o privati³⁷, bensì anche tenere conto della cosiddetta protezione della fonte. Questa ha lo scopo di mantenere segrete le informazioni che permettono di trarre conclusioni sulla fonte dell'informazione. Mentre nelle relazioni con l'estero la protezione della fonte deve essere garantita in ogni caso³⁸, la necessità di proteggere la fonte in Svizzera dev'essere paragonata in ogni singolo caso con gli interessi dell'assistenza amministrativa o giudiziaria. Tale procedura di ponderazione è stata precisata in una direttiva dal direttore di fedpol³⁹.

Anche la PGF e il MPC possono rifiutare, limitare o vincolare a oneri la trasmissione delle informazioni. Ciò è d'obbligo se lo richiedono gli interessi degni di protezione di una persona interessata⁴⁰ o interessi importanti del perseguimento penale, in particolare quando si tratta di proteggere il segreto dell'istruttoria durante un procedimento penale in corso.

3.3 Valutazione

La cooperazione tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e il servizio d'informazione interno riveste un ruolo decisivo nella lotta al terrorismo e alle organizzazioni di stampo mafioso. Essa poggia su un ampio sistema di norme a livello di legge, ordinanza e direttiva. Riteniamo che dal punto di vista giuridico tale sistema di norme basato su una legislazione specifica sia sufficiente. Esso mostra tuttavia dei limiti d'applicazione nel lavoro pratico della polizia, poiché gli agenti di polizia della Confederazione devono regolarmente consultare tutta una serie di atti legislativi federali specifici per individuare le condizioni e le distinzioni della cooperazione di polizia rilevanti per ogni singolo caso. Questa particolarità sistematica del diritto federale è dovuta a ragioni storiche e non deve nascondere il fatto che la ponderazione degli interessi in relazione all'esecuzione dell'assistenza giudiziaria dev'essere effettuata dagli agenti di polizia. Il diritto specifico facilita loro tale compito, ma non lo sostituisce. Anche alla giusta interpretazione e valutazione dello scambio d'informazioni di polizia il diritto specifico non può che contribuire parzialmente. Il trattamento prioritario e la trasmissione tempestiva di informazioni che in seguito si rivelano importanti per il perseguimento penale o per la politica di sicurezza dipendono non in ultimo dall'esperienza dei singoli agenti di polizia. Per questi motivi riteniamo che non vi sia una necessità immediata di nuovi provvedimenti legislativi in questo settore.

³⁷ Art. 18 cpv. 5 OMSI.

³⁸ Cfr. art. 17 cpv. 7 LMSI e art. 20a OMSI.

³⁹ Weisung des Direktors fedpol vom 1. Februar 2006 über die Handhabung des Quellenschutzes durch den DAP (disponibile solo in tedesco).

⁴⁰ Cfr. art. 102^{quater} cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 27 cpv. 2 PP e l'art. 7 cpv. 2 OUC.

3.4

Misure

Vista la specificità del diritto in materia di polizia della Confederazione, riteniamo particolarmente importante la formazione e il perfezionamento professionale dei membri degli organi di polizia della Confederazione. La formazione e il perfezionamento dovrebbero promuovere, oltre alla comprensione del diritto specifico, anche quella dell'assistenza amministrativa e dell'interazione tra prevenzione e repressione nel loro complesso. I corsi di formazione specifici possono essere svolti internamente oppure usufruendo delle offerte di istituti specializzati quali l'Istituto svizzero di polizia o il Centro di competenza di scienza forense e di criminologia economica.

Consideriamo un ulteriore provvedimento possibile l'incarico permanente di sostenere la disponibilità degli organi di sicurezza della Confederazione a sfruttare in modo ottimale i canali d'informazione esistenti, a promuovere lo scambio di informazioni e a svolgere con successo le operazioni comuni. Si tratta di una questione che riguarda il modo di lavorare dei singoli servizi che, nel contesto dinamico e in rapida evoluzione dei sistemi di cooperazione Interpol, Europol e Schengen-Dubliino, devono consolidarsi e rafforzarsi, ma anche aprirsi maggiormente verso l'esterno.

4

Cooperazione internazionale

4.1

Situazione di partenza

Il postulato tratta la cooperazione internazionale in virtù delle disposizioni dell'AIMP e in particolare la questione di una possibile semplificazione delle procedure. Poiché l'AIMP è solo uno dei pilastri su cui poggia la cooperazione internazionale della lotta contro il terrorismo e la CO, nel presente capitolo, oltre alla situazione attuale dell'assistenza giudiziaria internazionale, si espone anche quella della cooperazione in materia di polizia e dei servizi d'informazione.

4.2

Situazione attuale

4.2.1

Assistenza giudiziaria

Il postulato ci invita ad esaminare «se e in che modo la legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) può essere adattata, al di là della revisione in corso, affinché si possa cooperare direttamente con le autorità straniere secondo una procedura semplificata».

In merito alla semplificazione della procedura osserviamo che già nella versione in vigore l'AIMP, la base legale nazionale per la cooperazione in materia penale, prevede una procedura semplificata per l'estradizione (art. 54 AIMP) e per l'«esecuzione semplificata» della cosiddetta «piccola assistenza giudiziaria» (art. 80c AIMP). In virtù di queste disposizioni la Svizzera può, senza procedura formale e a determinate condizioni, estradare all'estero una persona penalmente perseguita oppure fornire gli elementi di prova acquisiti. A parte questi due casi, riteniamo che non vi siano altri ambiti a cui applicare una procedura semplificata. Dal momento in cui la Svizzera chiede assistenza giudiziaria all'estero, la semplificazione delle

procedure presuppone la collaborazione delle autorità straniere e pertanto la possibilità della Svizzera di emanare pertinenti norme di diritto è molto limitata.

Il postulato chiede inoltre di esaminare se in seno all'AIMP non si possano creare nuove possibilità di cooperazione diretta tra le autorità di perseguimento penale svizzere e straniere. Nelle relazioni tra gli Stati che hanno firmato la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale tale possibilità è già stata creata mediante il Secondo protocollo aggiuntivo a tale Convenzione (art. 4; in Svizzera il protocollo aggiuntivo è entrato in vigore il 1° febbraio 2005)⁴¹. Il protocollo aggiuntivo modifica diverse disposizioni della Convenzione europea affinché in parte le «autorità competenti» e in parte i Ministeri di Giustizia possano cooperare direttamente. Da parte sua, la Svizzera ha concordato vie dirette di assistenza giudiziaria in singoli accordi bilaterali con gli Stati limitrofi⁴². Fuori dall'Europa l'assistenza si svolge invece di regola tramite le autorità centrali (ossia tramite i Ministeri di Giustizia). Sono circostanze esterne di questo genere, quali le strutture organizzative diverse delle autorità, ma anche circostanze di natura piuttosto politica, che nel caso singolo hanno ritardato e probabilmente ritarderanno anche in futuro le procedure all'estero. In questi casi le nostre autorità di assistenza giudiziaria devono poter contare sull'intervento diretto delle autorità competenti in Svizzera o delle loro rappresentanze diplomatiche all'estero.

In generale l'esistenza di procedure chiare riveste un ruolo importante per la concessione rapida dell'assistenza giudiziaria a livello internazionale. La Svizzera non può influenzare le procedure all'estero, ma in seno al proprio diritto nazionale, con l'ultima revisione parziale dell'AIMP del 1996⁴³, essa ha creato le premesse necessarie per un rapido svolgimento delle procedure. L'efficienza con cui la Svizzera può concedere assistenza giudiziaria all'estero dipende infine anche dai rimedi giuridici (possibilità di ricorso). In occasione della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale durante la sessione estiva del 2005, il Parlamento ha disciplinato in modo nuovo i rimedi giuridici nell'ambito dell'assistenza giudiziaria creando una procedura di ricorso a due livelli⁴⁴.

La Svizzera è inoltre parte di una vasta rete di accordi multilaterali (a) e bilaterali (b) sull'assistenza giudiziaria in materia penale.

a. Accordi bilaterali

Per quanto riguarda gli accordi multilaterali rilevanti dell'ONU e del Consiglio d'Europa, va osservato che la Svizzera ha ratificato o avviato la ratificazione di tutti gli strumenti a sua disposizione nell'ambito dell'assistenza giudiziaria. Citiamo in particolare le convenzioni sul terrorismo dell'ONU e del Consiglio d'Europa, che

⁴¹ RS **0.351.12**

⁴² Accordi complementari alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, cfr. per un esempio di cooperazione diretta tra le autorità di giustizia l'art. VIII dell'accordo con la Germania (RS **0.351.913.61**). Altri accordi aggiuntivi sono stati conclusi con l'Austria (RS **0.351.916.32**), la Francia (RS **0.351.934.92**) e l'Italia (RS **0.351.945.41**).

⁴³ Cfr. il messaggio del Consiglio federale: FF **1995** III 1.

⁴⁴ In virtù della legge federale sul Tribunale federale approvata il 17 giugno 2005 (LTF; FF **2005** 3643) sarà possibile ricorrere contro procedure di assistenza giudiziaria e di estradizione presso il Tribunale penale federale e in casi particolarmente importanti presso il Tribunale federale (art. 84 LTF).

ampliano i settori di cooperazione⁴⁵. Anche il già menzionato Secondo protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale mette a disposizione delle autorità di perseguimento penale nuove importanti tecniche d'inchiesta e d'indagine⁴⁶ (Audizione di testimoni e imputati mediante video-conferenza, osservazione transfrontaliera, consegna sorvegliata, operazioni di infiltrazione e squadre investigative comuni).

b. Accordi bilaterali

La Svizzera ha concluso trattati bilaterali di assistenza giudiziaria con numerosi Stati. I trattati di assistenza giudiziaria devono tuttavia soddisfare le condizioni minime poste dal diritto pubblico internazionale e dallo Stato di diritto. La Svizzera pertanto non è disposta a concludere trattati di questo tipo con gli Stati in cui i diritti umani non sono sufficientemente garantiti. Il diritto svizzero in materia di assistenza giudiziaria (art. 2 AIMP) consente la cooperazione nell'ambito penale se i principi procedurali fissati dalla CEDU e dal Patto internazionale dell'ONU relativo ai diritti civili e politici⁴⁷ sono rispettati nello Stato straniero (garanzia di un processo equo, giudici indipendenti e imparziali, diritto alla difesa, diritto di essere sentito ecc.). Per questo motivo la Svizzera ha finora assunto un atteggiamento prudente nei confronti di diversi Stati. In seguito a una prassi consolidata, la Svizzera non conclude trattati bilaterali di assistenza giudiziaria per singole categorie di reati.

4.2.2 Cooperazione in materia di polizia

Nella prassi del perseguimento penale, tra i servizi di polizia si svolge spesso un intenso scambio (d'informazioni) molto tempo prima che per un determinato caso un'autorità giudiziaria presenti una prima richiesta di assistenza giudiziaria, ossia prima che venga aperto formalmente un procedimento penale. La cooperazione internazionale in materia di polizia della Svizzera poggia su tre pilastri: la cooperazione multilaterale globale (a), la cooperazione regionale in Europa (b) e la cooperazione bilaterale, in particolare con gli Stati limitrofi (c).

a. Cooperazione globale

A livello globale lo strumento privilegiato della Svizzera per lo scambio di informazioni di polizia è Interpol.

b. Cooperazione regionale

A livello regionale europeo, con l'adesione all'accordo di Schengen e con l'accordo di cooperazione con Europol la Svizzera dispone di due nuovi strumenti multilaterali di cooperazione. L'accordo di Schengen, il cui elemento centrale è il sistema di ricerca di persone e oggetti SIS, permette alla Svizzera di intensificare la sua cooperazione in materia di polizia. Grazie a una speciale categoria di segnalazioni del SIS,

⁴⁵ La tappa più recente è costituita dalla firma da parte del presidente della Confederazione Samuel Schmid della Convenzione contro il terrorismo nucleare presso la sede dell'ONU a New York il 14 settembre 2005.

⁴⁶ RS 0.351.12

⁴⁷ RS 0.103.2

sarà fra l'altro possibile seguire meglio gli itinerari e le destinazioni dei terroristi.⁴⁸ Il compito di Europol⁴⁹ è di sostenere gli Stati membri nella prevenzione e nella lotta contro le forme più gravi di criminalità organizzata internazionale, compreso il terrorismo. In virtù dell'accordo di cooperazione con Europol, entrato in vigore il 1° marzo 2006⁵⁰, la Svizzera può scambiare informazioni operative di polizia con l'Ufficio europeo di polizia.

c. Cooperazione bilaterale

La cooperazione *bilaterale* poggia su accordi di polizia che attualmente sono in vigore con sei Stati⁵¹; altri sei accordi sono stati firmati e saranno ratificati quanto prima⁵². Materialmente tali accordi si applicano alla lotta contro la criminalità in generale e, ad eccezione di quelli con gli Stati limitrofi, sono stati conclusi soprattutto con Stati dell'Europa orientale e sud-orientale, ovvero con partner che rivestono un ruolo importante per la lotta contro la criminalità organizzata⁵³.

La cooperazione con gli Stati Uniti nella lotta contro il terrorismo costituisce un caso particolare. In base al trattato di assistenza giudiziaria con gli Stati Uniti (TAGSU) e in seguito a un evento senza precedenti – gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 – fedpol e il MPC hanno concluso con gli Stati Uniti un cosiddetto *Operative Working Arrangement (OWA)*. L'accordo è entrato in vigore il 4 settembre 2002 e dal punto di vista del MPC ha adempito il suo scopo con l'avvenuta trasmissione dell'ultimo procedimento all'Ufficio dei giudici istruttori federali. Il campo d'applicazione dell'accordo era strettamente limitato alla cooperazione bilaterale nelle indagini sugli autori degli attacchi dell'11 settembre 2001 (Al Qaïda ed altre cerchie coinvolte)⁵⁴. A livello di polizia giudiziaria l'accordo ha reso possibile una cooperazione particolarmente stretta tra le autorità di perseguimento penale dei due Stati (riduzione delle vie amministrative, comunicazione semplificata). Grazie alla stretta cooperazione con gli inquirenti statunitensi, le autorità svizzere di perseguimento penale hanno potuto anche usufruire di un prezioso scambio di conoscenze ed esperienze.

Anche gli addetti di polizia contribuiscono a migliorare l'efficienza della cooperazione internazionale nella lotta contro la criminalità. Essi sono distaccati in un numero circoscritto di Stati particolarmente importanti per la lotta contro la criminalità. Gli addetti di polizia hanno il compito di creare una rete di contatti personali e affidabili nonché di ricercare fonti d'informazione. Gli accertamenti informali degli

⁴⁸ Cfr. per maggiori dettagli il messaggio del Consiglio federale del 1° ottobre 2004 sugli «Accordi bilaterali II», FF **2004** 5273 5382 ss.

⁴⁹ Cfr. per questa organizzazione internazionale e per l'accordo di cooperazione della Svizzera il messaggio del Consiglio federale del 26 gennaio 2005, FF **2005** 859.

⁵⁰ RS **0.360.268.2**

⁵¹ Accordi con la Germania, la Francia, l'Italia, il Principato del Liechtenstein/l'Austria (accordo trilaterale) e l'Ungheria.

⁵² Accordi con la Slovenia (FF **2005** 925), la Lettonia e la Repubblica ceca (FF **2005** 3581), la Romania (FF **2006** 2073), l'Albania e la Macedonia (FF **2006** 2033).

⁵³ L'ampliamento di questa rete di accordi mette in atto un documento strategico di cui il Consiglio federale ha preso atto in gennaio 2003. Una nuova strategia per il periodo 2006–2009 sarà presentata al Consiglio federale nel corso di quest'anno (2006).

⁵⁴ Cfr. per una breve spiegazione dell'accordo la descrizione riassuntiva nel rapporto del Consiglio federale sui trattati internazionali conclusi nel 2002 (FF **2003** 3623); cfr. per il dibattito sull'OWA in Consiglio nazionale: Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale del 9 marzo 2004.

addetti di polizia si sono rivelati uno strumento efficiente e rapido con cui sostenere in modo ottimale le procedure d'indagine di competenza della Confederazione e dei Cantoni.

4.2.3 Cooperazione dei servizi d'informazione

La lotta contro le attività terroristiche deve avvenire tempestivamente, in modo da poterle impedire già nella fase di pianificazione e preparazione. Ma anche dopo un attentato terroristico, l'individuazione rapida degli autori non può prescindere dalle informazioni dei servizi d'informazione.

In virtù della LMSI e della pertinente ordinanza (OMSI), il servizio d'informazione interno della Svizzera, il SAP, assicura le relazioni con le autorità estere incaricate di compiti di sicurezza (art. 8 LMSI) e rappresenta la Svizzera in seno a istanze internazionali (art. 6 OMSI). La prevenzione del terrorismo costituisce oggi la parte preponderante dello scambio internazionale d'informazioni tra i servizi d'informazione.

Il SAP svolge in particolare uno scambio d'informazioni continuo con circa 90 servizi partner di diversi Stati o organizzazioni straniere (p.es. ONU e UE)⁵⁵. Il SAP rappresenta anche la Svizzera in seno a quattro organi multilaterali informali: il «Counter-Terrorism Group» (composto da un servizio di ciascuno Stato dell'UE nonché di uno della Norvegia e della Svizzera), il «Club de Berne» (servizi di 22 Paesi), la «Middle European Conference» (servizi di 17 Paesi soprattutto dell'Europa sud-orientale) e il «Police Working Group on Terrorism» (unità antiterrorismo delle polizie di 26 Paesi). Come condizione per lo scambio di informazioni con il «Situation Center» dell'UE, è prevista la conclusione di un accordo sulle procedure di sicurezza per lo scambio di documenti riservati⁵⁶.

Il suddetto scambio d'informazioni corrisponde, per quanto riguarda la cerchia dei partner stranieri, alle esigenze attuali della Svizzera nella lotta contro il terrorismo e la CO. Se tuttavia la cooperazione con l'estero non può essere garantita in modo adeguato a causa di un margine di manovra legale interno troppo ristretto, la Svizzera rischia di essere progressivamente esclusa dal flusso d'informazioni provenienti dall'estero. Nell'ambito della revisione della LMSI II, proporremo alle Camere federali nuovi strumenti per la raccolta delle informazioni, quali ad esempio la sorveglianza preventiva delle telecomunicazioni.

⁵⁵ La strategia della cooperazione internazionale del SAP è fissata in un documento confidenziale approvato dal Consiglio federale in giugno 2005.

⁵⁶ L'accordo è stato approvato dal Consiglio europeo il 24 giugno 2005 e dal Consiglio federale il 29 giugno 2005. Come tappa seguente l'UE esaminerà la prassi della Svizzera nel trattamento di informazioni classificate e quindi, in caso di esito positivo dell'esame, l'accordo sarà firmato.

Complessivamente riteniamo che gli strumenti attualmente a disposizione delle autorità svizzere nell'ambito della cooperazione internazionale, tenendo conto anche degli ampliamenti previsti, siano sufficienti. Non sono pertanto necessari nuovi provvedimenti legislativi.

In particolare riteniamo che nell'ambito dell'*assistenza giudiziaria internazionale* non sia necessaria una revisione dell'AIMP, poiché tale legge dà complessivamente buoni risultati quale strumento dell'assistenza giudiziaria internazionale. Nel parere espresso in merito a due interventi parlamentari che chiedevano una rielaborazione totale della legislazione in materia di assistenza giudiziaria, abbiamo affermato che dopo l'introduzione del nuovo disciplinamento dei rimedi giuridici nell'AIMP «non si giustificano [...] adeguamenti legislativi in materia di assistenza giudiziaria». Tale affermazione si riferiva alla protezione giuridica delle persone interessate dai provvedimenti di assistenza giudiziaria e ad altri punti della revisione⁵⁷. Siamo del parere che a medio termine nell'ambito dell'assistenza giudiziaria, l'accento vada posto soprattutto sull'applicazione quanto più efficiente del diritto vigente e degli accordi internazionali. Per quanto riguarda questi ultimi, già attualmente la Svizzera ha raggiunto un ottimo livello. Auspichiamo che agli accordi internazionali ratificati dalla Svizzera si aggiunga quanto prima la modifica della Convenzione europea per la repressione del terrorismo.

Esamineremo singolarmente i casi in cui si presenta la possibilità di sviluppare ulteriormente l'assistenza giudiziaria bilaterale o multilaterale. In questo contesto va seguito anche lo sviluppo del diritto in seno all'UE⁵⁸.

Per quanto riguarda la cooperazione internazionale *in materia di polizia*, prevediamo, nell'ambito della strategia per il periodo 2006–2009, di estendere in modo mirato la rete della cooperazione bilaterale di polizia e quella degli addetti di polizia. Gli accordi bilaterali di polizia già ratificati oppure l'OWA con gli Stati Uniti o l'accordo che eventualmente gli succederà⁵⁹ illustrano le possibilità a disposizione quando due o più Stati hanno un interesse comune a creare nuovi strumenti nel settore della polizia.

La *cooperazione del servizio d'informazione* con i servizi stranieri poggia in particolare sulla fiducia reciproca e le informazioni sono messe a disposizione in base al

⁵⁷ Parere del Consiglio federale del 14 settembre 2005 in merito alla mozione Baumann J. Alexander (04.3174), Migliorare la protezione di interessi legittimi in sede di assistenza giudiziaria, e in merito alla mozione Frick Bruno (04.3368), Punto della situazione in ambito di assistenza giudiziaria.

⁵⁸ In futuro, per la Svizzera potrebbe essere d'interesse soprattutto l'Eurojust. Questa autorità è stata istituita per agevolare nella prassi i contatti diretti tra le autorità e per coordinare le misure d'indagine e di perseguimento penale. Alcuni Stati membri dell'UE «hanno nominato dei magistrati di collegamento con il compito di agire in altri paesi dell'UE su base bilaterale e favorire una mutua assistenza legale». (Relazione annuale 2004 dell'Eurojust, p. 17). L'Eurojust ha manifestato l'interesse a intavolare trattative con la Svizzera, affermando che tra gli Stati terzi la Svizzera beneficerebbe di un trattamento prioritario.

⁵⁹ In marzo 2005 abbiamo deciso di esaminare se l'OWA possa essere sostituito da un trattato bilaterale da sottoporre per approvazione alle Camere federali. A differenza del TAGSU, il contenuto di questo trattato si limiterebbe soprattutto all'impiego di gruppi comuni di inquirenti, analogamente a quanto previsto dal Secondo protocollo aggiuntivo dell'8 novembre 2001 alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale.

principio del dare e del ricevere. La Svizzera sfrutta in modo intenso tutti i canali a sua disposizione verso i servizi partner importanti.

4.4 Misure

Riteniamo che nel settore della cooperazione internazionale e in particolare dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale non siano necessari nuovi provvedimenti. Nel caso in cui singole procedure di assistenza giudiziaria dovessero subire dei ritardi all'estero, le autorità svizzere continueranno a impegnarsi a favore di una soluzione rapida mediante contatti diretti in loco. Allo stesso tempo gli sforzi già in corso, come l'ampliamento continuo della rete di trattati di assistenza giudiziaria e di accordi bilaterali di polizia, saranno portati avanti con determinazione.

5 Protezione extraprocedurale dei testimoni

5.1 Situazione di partenza

5.1.1 Misure di protezione dei testimoni

La protezione di persone esposte a pericoli, le cui deposizioni sono di interesse pubblico, può rivelarsi importante sia per il perseguimento penale sia per la protezione dello Stato. Di conseguenza, nell'ambito della revisione LMSI II, si sta valutando l'introduzione di una «protezione degli informatori». Visto che i provvedimenti presi in considerazione dalla revisione LMSI II non sono oggetto del presente rapporto, le spiegazioni seguenti si limitano alla protezione dei testimoni vera e propria nell'ambito del perseguimento penale.

Nell'ambito del perseguimento penale la protezione dei testimoni assume un ruolo particolarmente importante nei casi in cui le autorità, in mancanza di altri elementi di prova, devono poter ricorrere alle deposizioni⁶⁰. Quanto più importante è la deposizione di una persona, tanto più grande è il pericolo che si cerchi di far pressione su di essa tentando di influenzare la ricerca della verità. L'obiettivo dei provvedimenti per la protezione dei testimoni è pertanto da una parte la protezione delle persone la cui vita e integrità fisica e messa in pericolo a causa delle loro deposizioni o della loro partecipazione al procedimento penale; dall'altra s'intende assicurare il perseguimento penale garantendo e mantenendo le condizioni per la disponibilità a deporre. Il termine «testimone» non va inteso in senso procedurale stretto ma si estende a tutte le persone che possono fornire informazioni sui fatti (p.es. anche il coimputato chiamato a deporre come persona tenuta a dare informazioni) o che contribuiscono alla deposizione durante il procedimento (p.es. interpreti o specialisti)⁶¹.

⁶⁰ Questa constatazione è stata anche uno dei motivi per la modifica della procedura penale militare con l'introduzione di disposizioni sulla protezione di testimoni nei processi ai criminali di guerra; cfr. il messaggio del 22 gennaio 2003 concernente la modifica della procedura penale militare (protezione dei testimoni) FF **2003** 671.

⁶¹ Questa definizione più estesa di testimone è applicata anche dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dai tribunali penali internazionali; cfr. DTF **125** I 127, 132 E. 6a.

Le misure di protezione dei testimoni si possono suddividere in misure procedurali ed extraprocedurali. Le misure *procedurali* mirano a proteggere i testimoni che partecipano a un procedimento e sono disciplinate da specifiche disposizioni del diritto procedurale. Oltre al diritto di rifiutare la testimonianza, tali disposizioni riguardano in particolare misure volte a tenere parzialmente o del tutto segreta l'identità del testimone durante il procedimento. In Svizzera diversi codici di procedura penale cantonali e singole leggi specifiche prevedono una serie di misure di protezione procedurali per i testimoni in generale o per una determinata categoria di testimoni⁶². Misure analoghe sono ora previste anche dal D-CPP.

Le misure *extraprocedurali* di protezione dei testimoni mirano alla protezione delle persone esposte a pericoli al di fuori del procedimento vero e proprio, ossia durante il procedimento e dopo la sua chiusura. A differenza dei diritti di protezione procedurale, queste misure non tangono i diritti di parte e di difesa degli imputati. Quali esempi si possono citare la consulenza sul modo di comportarsi, la messa a disposizione di strumenti ausiliari quali un nuovo numero di cellulare o un sistema d'allarme, la protezione personale, la sistemazione temporanea in un luogo sicuro, il blocco dei dati, la creazione temporanea di un'identità fittizia o addirittura il cambiamento dell'identità. Un programma di protezione dei testimoni è costituito da questo tipo di misure, concordate in base alle esigenze del caso dalle autorità e dalla persona protetta.

Basandosi su questa definizione della protezione extraprocedurale dei testimoni il presente capitolo espone l'importanza di tale protezione nella lotta contro il terrorismo e la CO e le misure da adottare.

5.1.2 Delimitazione dalla normativa relativa ai pentiti

Bisogna distinguere la protezione dei testimoni dalla normativa prevista per i pentiti che trae origine dal sistema giuridico anglo-americano. Quest'ultima non persegue lo scopo di proteggere i testimoni, bensì mira esclusivamente a facilitare la ricerca della verità: si tenta di convincere degli imputati a deporre contro altri imputati, garantendo loro l'impunità o altri vantaggi procedurali. Le misure di protezione dei testimoni diventano tuttavia una premessa indispensabile della normativa relativo ai pentiti e della deposizione, se i testimoni si espongono al pericolo di atti di vendetta. L'introduzione di una normativa relativa ai pentiti che preveda una loro possibile impunità è stata esaminata nell'ambito dell'unificazione della procedura penale svizzera. Essa è stata tuttavia respinta a causa di forti dubbi circa la compatibilità con i principi dello stato di diritto e perché nella prassi giuridica svizzera non se ne è constatata una necessità concreta⁶³. Gli stessi motivi sono validi ancora oggi⁶⁴. Non bisogna inoltre dimenticare che il diritto vigente prevede già degli incentivi alla collaborazione. Infatti, secondo l'articolo 260^{ter} CP, il giudice può attenuare la pena

⁶² Cfr. le disposizioni in materia dei codici di procedura penale di BL, BS, BE, FR, SG, ZH e nella legge sulla polizia di VD nonché della LFIM per i testimoni di professione (RS 312.8) e della LAV per i testimoni vittime di un reato (RS 312.5).

⁶³ Cfr. «De 29 à l'unité», Concept d'un code de procédure pénale fédéral, Rapport de la Commission d'experts, DFJP, juin 2001, p. 56 ss. (disponibile in francese e in tedesco).

⁶⁴ In Europa hanno introdotto una normativa relativa ai pentiti la Germania e l'Italia. La Germania l'ha abrogata nel 1999 perché non ha dato i risultati sperati e perché è stata applicata molto raramente.

se l'autore di un reato si sforza d'impedire la prosecuzione dell'attività di un'organizzazione criminale⁶⁵. Inoltre, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la cooperazione di un imputato in generale può comportare un attenuamento della pena.

5.2 Situazione attuale

5.2.1 Protezione extraprocedurale dei testimoni in Svizzera

a. Situazione giuridica

Nell'ambito del diritto penale civile non vi sono né a livello federale né a livello cantonale norme giuridiche che disciplinino in modo specifico ed esaustivo le condizioni e l'applicazione di misure di protezione extraprocedurali o di veri e propri programmi di protezione dei testimoni.

L'applicazione di misure di protezione extraprocedurale deve perciò basarsi sul mandato generale dei Cantoni secondo cui i loro corpi di polizia devono prevenire i pericoli immediati per la vita e l'integrità fisica dei cittadini. Tale compito è formulato in maniera generale tra quelli elencati nelle leggi cantionali sulla polizia. Inoltre, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, in virtù dell'articolo 10 Cost. e dell'articolo 2 CEDU, all'obbligo di testimoniare in giudizio corrisponde l'obbligo dello Stato di proteggere le persone che sono esposte a pericoli a causa della loro deposizione⁶⁶.

Attualmente la LFIM contiene una norma che mira concretamente alla protezione dei testimoni, poiché prevede l'adozione di misure di protezione per gli agenti infiltrati, ossia per testimoni di professione. Infatti, secondo l'articolo 9 LFIM, gli agenti infiltrati hanno diritto alla migliore protezione possibile in caso di pericolo per la vita o l'integrità fisica⁶⁷. Inoltre, per i testimoni di casi di tratta di esseri umani, nella legge sugli stranieri, approvata dalle Camere federali il 16 dicembre 2005, è stata creata una premessa importante per l'adozione di un'ulteriore misura di protezione: per la regolamentazione del soggiorno di questa categoria di testimoni si può prescindere dalle condizioni di ammissione normalmente necessarie.

b. Situazione nella prassi

In mancanza di norme giuridiche specifiche per la protezione extraprocedurale dei testimoni, in Svizzera attualmente non vi sono programmi veri e propri di protezione dei testimoni. A livello cantonale sono noti casi in cui, grazie alla collaborazione di vari servizi, persone esposte a pericolo sono state sistemate temporaneamente

⁶⁵ In Austria un disciplinamento simile è designato come «piccolo disciplinamento relativo ai pentiti», cfr. il § 41a del CP austriaco.

⁶⁶ Cfr. la DTF 1A.32/1999 del 13.9.1999, pubblicata in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) 2000, 451.

⁶⁷ Disposizioni sulla protezione non specificamente rivolte alla situazione dei testimoni esposti a pericolo si trovano nell'ordinanza sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF, RS 120.72), secondo cui, agenti della Confederazione esposti a pericolo possono richiedere una protezione personale e la consulenza per misure di sicurezza architettoniche e tecniche, e nella LAV (RS 312.5), che per le vittime ai sensi della LAV prevede una protezione minima nel senso di una consulenza e di un sostegno.

oppure, con un nuovo nome, per un periodo più lungo in un altro Cantone⁶⁸. Si tratta tuttavia di casi isolati che si basano sui compiti generali di protezione di competenza dello Stato. In questi casi non si può pertanto parlare di una protezione dei testimoni istituzionalizzata.

Nella prassi la mancanza di una normativa specifica che disciplina la protezione extraprocedurale dei testimoni comporta le incertezze giuridiche e i problemi seguenti:

- *Mancanza di attribuzione concreta dei compiti, in particolare mancanza di competenza della PGF*: le misure di protezione dei testimoni hanno uno statuto particolare, in quanto servono a prevenire pericoli, ma vanno al di là dell'incarico in materia di sicurezza della polizia. I compiti inerenti alla protezione dei testimoni non possono pertanto essere assunti dalla polizia ordinaria. In diversi Stati, in seno ai corpi di polizia sono stati istituiti dei servizi specializzati per la protezione dei testimoni⁶⁹. Senza l'istituzionalizzazione della protezione extraprocedurale dei testimoni tuttavia non possono essere creati servizi di questo genere. Ciò vale a maggior ragione anche per la PGF, responsabile del perseguimento delle forme gravi di criminalità, che attualmente non dispone di un incarico di polizia di sicurezza comparabile a quello previsto dal diritto cantonale di polizia.
- *Poca chiarezza circa le competenze territoriali*: nel caso delle misure di protezione dei testimoni si tratta di misure di polizia volte a prevenire un pericolo, che tuttavia sono strettamente collegate a un procedimento penale. La questione della competenza territoriale per l'esecuzione delle misure di protezione extraprocedurale dei testimoni non è chiarita (autorità del luogo del foro o autorità del luogo di domicilio, non sempre chiaro, della persona da proteggere?).
- *Mancanza di norme specifiche di competenza e di obbligo*: per l'adozione di misure di protezione specifiche, quali il blocco dei dati presso servizi pubblici e privati o il rilascio e l'allestimento di documenti fittizi per persone in pericolo, sono necessarie basi legali sufficientemente concrete. Senza queste basi legali i servizi pubblici e privati non possono essere autorizzati o obbligati a cooperare. In mancanza di un'istituzionalizzazione anche le possibilità di adottare misure di protezione meno estese (p.es. consulenza sul modo di comportarsi, protezione di persone o di edifici, sistemazione in un luogo sicuro) sono limitate per la scarsità di risorse.
- *Coordinamento nazionale difficile*: per raggiungere l'obiettivo è necessario che i servizi coinvolti agiscano in modo coordinato e strutturato, in particolare anche a causa delle dimensioni ridotte della Svizzera e delle sue strutture federaliste. Una stretta collaborazione tra le autorità di giustizia e polizia della Confederazione, dei Cantoni e dei comuni, ma anche con altre istituzioni o uffici pubblici (p.es. Ufficio federale della migrazione, Uffici dei servizi sociali) riveste un ruolo importante ai fini della protezione dei testimoni. La mancanza di norme sulla competenza e sulle responsabilità rende più difficoltosa la cooperazione tra i servizi coinvolti.

⁶⁸ La figlia della persona condannata per l'assassinio dell'insegnante di San Gallo ha ad esempio ricevuto una nuova identità (cfr. il quotidiano St. Galler Tagblatt del 25 aprile 2001, «Eine neue Heimat und ein neuer Name»).

⁶⁹ Cfr. Austria, Belgio e Germania.

- *Coordinamento internazionale difficile*: una stretta cooperazione internazionale è importante, poiché in casi di pericolo estremo la Svizzera è troppo piccola per garantire da sola la sicurezza del testimone. Se necessario, le persone che hanno bisogno di protezione potrebbero essere trasferite all'estero temporaneamente o per un periodo più lungo. La mancanza di basi legali rende più difficile o impossibile la cooperazione internazionale.

5.2.2 Importanza della protezione extraprocudurale dei testimoni per la lotta contro il terrorismo e la CO

Il settore della criminalità organizzata è caratterizzato dalla sua impermeabilità e dal modo di agire dei suoi protagonisti in base a un piano. I gruppi criminali che agiscono professionalmente, conoscono i metodi d'indagine della polizia e evitano di lasciare tracce, come ad esempio affermazioni compromettenti durante conversazioni telefoniche. A causa della scarsa disponibilità di elementi di prova oggettivi, le dichiarazioni dei testimoni assumono un'importanza maggiore. Ai fini del perseguimento penale sono particolarmente importanti le persone (testimoni coinvolti in o vittima di un reato) che, conoscendo i protagonisti, dispongono di informazioni precise sulla loro partecipazione a reati, sulla pianificazione e l'esecuzione dei reati nonché sulle strutture organizzative, e possono pertanto fare deposizioni di importanza decisiva per il procedimento penale. L'importanza di queste persone è tuttavia nota anche alle organizzazioni criminali, che quindi non esitano a metterle sotto pressione o a vendicarsi. Per difendere i testimoni dalle pressioni fisiche e psichiche e per favorire la loro disponibilità a deporre, a seconda dei casi possono rivelarsi necessarie misure volte a proteggere i testimoni o le persone loro vicine.

Uno sguardo all'estero dimostra che negli Stati Uniti e in Europa la creazione di programmi di protezione dei testimoni scaturisce dal rafforzamento del perseguimento penale della criminalità organizzata. In seguito alla constatazione che i reati delle organizzazioni criminali sono difficilmente dimostrabili senza l'aiuto di testimoni e informatori in grado di fornire informazioni dirette, all'estero sono state adottate ampie misure di protezione e introdotte strutture specifiche per la loro applicazione⁷⁰. I rapporti sulla situazione e le statistiche annuali, ad esempio della Germania, confermano l'efficacia della protezione dei testimoni nel perseguimento penale della CO e del terrorismo. Oggi molti Stati dell'UE, tra cui anche Paesi simili alla Svizzera per dimensioni e numero della popolazione, adottano misure di protezione extraprocudurale dei testimoni di portata diversa⁷¹. Inoltre l'anno scorso il Consiglio dei ministri dell'UE ha affidato alla Commissione l'incarico di elaborare un programma di protezione dei testimoni basandosi sui lavori preparativi di Europol⁷².

Con la sua posizione geografica centrale, un settore finanziario ben sviluppato e un'infrastruttura moderna, la Svizzera risulta interessante per i gruppi della CO internazionale. Con l'impiego di un agente infiltrato, ossia di un testimone di profes-

⁷⁰ Cfr. le indicazioni in merito ai singoli Paesi della perizia legale 05-161 del 16.12.2005: *Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen*, e Buggisch Walter, *Zeugenbedrohung und Zeugenschutz in Deutschland und den USA*, Berlino 2001, pag. 303.

⁷¹ Ad esempio Germania, Francia, Italia, Austria, Spagna, Belgio, Paesi Bassi, Repubblica ceca, Gran Bretagna, Norvegia, Svezia.

⁷² Comunicazione della Commissione del 10 giugno 2005.

sione, si possono ottenere informazioni interne sui gruppi criminali. Si tratta tuttavia di un metodo d'indagine oneroso e non privo di pericoli per l'agente infiltrato. Il ricorso alle deposizioni delle persone coinvolte nel reato e delle vittime si presenta quindi come una valida alternativa. Nei Cantoni e presso la PGF sono però noti casi, in particolare nei settori del traffico di stupefacenti e di armi, della tratta di esseri umani e del traffico di migranti o della CO, in cui, per paura o in seguito a pesanti minacce, i potenziali testimoni non erano disposti a deporre senza una protezione adeguata. L'esperienza della PGF mostra inoltre che sin dall'inizio di un procedimento dovrebbero essere create condizioni che permettano di indagare attivamente e di proteggere adeguatamente i testimoni. Dato che solitamente gli autori del reato e i testimoni si conoscono, le misure procedurali, quali ad esempio l'anonimizzazione durante il procedimento, si rivelano spesso insufficienti. Vi è infatti il rischio che l'autore possa individuare il testimone in base alle circostanze (p.es. contenuto della deposizione) o in altro modo.

In Svizzera la protezione extraprocedurale dei testimoni sarebbe importante anche in relazione con il «premio» dell'attenuamento della pena previsto dall'articolo 260^{ter} numero 2 CP per gli imputati che, nel settore della CO, collaborano con la giustizia. Proprio per le persone coinvolte nella CO vi è il rischio che deponendo si espungano al pericolo di atti di vendetta. L'attenuazione della pena può essere un incentivo, ma in questi casi sarà decisiva la garanzia di una protezione adeguata. Se fossero previste possibilità di protezione extraprocedurale, la suddetta disposizione potrebbe acquisire maggiore importanza nella prassi⁷³.

5.3 Valutazione

Le esperienze raccolte in Svizzera e all'estero mostrano che spesso, in mancanza di prove oggettive, è possibile combattere con successo la criminalità violenta di stampo terroristico e la CO solo grazie alle deposizioni dei testimoni. Tuttavia, la disponibilità a deporre dei testimoni esposti a pericolo può essere garantita e mantenuta solo se i testimoni sono protetti in modo adeguato. I diritti di protezione procedurale, come quelli previsti attualmente dal diritto svizzero o dal D-CPP, sono una componente importante della protezione dei testimoni. Essi tuttavia sono insufficienti se l'autore del reato conosce il testimone o se potrebbe scoprirne l'identità. Nel caso di tentativi d'intimidazione o di atti di vendetta incombenti, spesso solo misure di protezione extraprocedurale (ossia misure al di fuori degli atti processuali veri e propri) possono rivelarsi adeguate affinché il testimone confermi le sue deposizioni.

Visto che mancano norme specifiche relative alla protezione extraprocedurale dei testimoni, attualmente durante i procedimenti della PGF non si applicano programmi di protezione dei testimoni. Nella prassi ciò comporta spesso che i testimoni esposti a pericolo, che potrebbero fornire informazioni importanti su un caso, non sono

⁷³ In questo senso si esprime anche Stefan Trechsel, *Kurzkommentar Schweizerisches Strafgesetzbuch*, 3^o edizione, art. 260^{ter} n° 12. Nel 2004 anche la Francia, visti gli sviluppi della criminalità organizzata, ha introdotto disposizioni per la protezione extraprocedurale dei testimoni coinvolti nel reato, che con le loro deposizioni impediscono la commissione di altri reati e quindi ottengono una diminuzione della pena o l'impunità.

disposti a deporre e pertanto, di fatto, le autorità di perseguimento penale non possono sfruttare tutti gli elementi di prova⁷⁴.

5.4 Misure

5.4.1 Possibilità di protezione extraprocedurale dei testimoni

Il termine «programma di protezione dei testimoni» è spesso identificato con il cambiamento completo dell'identità e l'inizio di una nuova vita in un altro luogo descritti nei romanzi o nei film. Le possibilità di protezione extraprocedurale dei testimoni sono tuttavia varie e di portata più o meno ampia. Sono infatti possibili vari livelli di protezione, dalla consulenza sul modo di comportarsi, alla sistemazione temporanea in un luogo sicuro e dalla creazione di generalità fittizie, alla variante più estesa costituita dal cambiamento totale dell'identità⁷⁵. Anche la cerchia delle persone interessate può essere più o meno ampia e includere ad esempio solo determinate categorie di testimoni o solo testimoni coinvolti in procedimenti d'indagine su casi di criminalità grave. Infine possono essere compresi o meno i famigliari dei testimoni.

Le conseguenze della protezione dei testimoni, in particolare i costi e gli oneri nonché eventuali problemi legali o pratici, variano di caso in caso e dipendono in larga misura dal tipo e dalla durata delle misure di protezione previste. I costi e le ripercussioni legali sono ragguardevoli nei casi in cui, accanto a misure di protezione, quali la sistemazione in un luogo sicuro, dev'essere creata un'identità fittizia oppure effettuato un cambiamento totale dell'identità. Per creare l'identità fittizia e per impedire che l'identità precedente possa essere ricostruita, può essere necessaria la manipolazione di numerosi dati contenuti in numerosi registri di persone⁷⁶. Bisogna inoltre fare in modo che con la creazione dell'identità fittizia non venga intaccata la posizione giuridica di terzi, ad esempio quella dei creditori. Le esperienze fatte all'estero dimostrano che tali situazioni possono essere affrontate in diversi modi⁷⁷.

Bisogna inoltre considerare che per il testimone e i suoi eventuali famigliari a lungo termine la vita con un'identità fittizia in un nuovo ambiente sociale può costituire uno stress psichico. D'altra parte il testimone, una volta passato il pericolo, può avanzare pretese e rendere così più difficile la sua reintegrazione nella vita normale. Accanto all'esame d'idoneità come criterio per l'inserimento in un programma di protezione, sono importanti anche un accompagnamento e una consulenza adeguati da parte del servizio responsabile della protezione dei testimoni.

⁷⁴ Cfr. anche Thomas Hug, *Zeugenschutz im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen der Verfahrensbeteiligten*, ZStrR 116 1998, pag. 405.

⁷⁵ Alcuni Paesi (p.es. Germania, Austria, Norvegia) prevedono la creazione di un'identità parzialmente fittizia (temporanea). La possibilità di un cambiamento totale dell'identità è prevista dall'Italia, dalla Svezia e dal Belgio.

⁷⁶ Registri del Comune, del Cantone e della Confederazione, delle assicurazioni sociali, dell'esercito ecc. In caso di divorzio, matrimonio, nascita di figli sorgono questioni giuridiche delicate.

⁷⁷ All'estero, viste le due identità delle persone coinvolte, i servizi di protezione dei testimoni fungono da intermediari nella corrispondenza commerciale, sbrigando gli affari. L'uso abusivo dei documenti fittizi può comportare l'esclusione dal programma.

In molti Stati i compiti amministrativi e operativi legati all'attuazione della protezione dei testimoni sono assolti da servizi specializzati⁷⁸. La responsabilità per l'autorizzazione di misure quali la creazione di un'identità fittizia, si situa spesso a livello ministeriale⁷⁹.

Le esperienze acquisite all'estero dimostrano che per soddisfare il bisogno concreto di protezione possono essere sufficienti provvedimenti di consulenza e di sostegno nonché la sistemazione temporanea in un altro luogo.

Per gli eventuali casi di protezione dei testimoni relativi a procedimenti penali cantonali in Svizzera, per motivi di sicurezza sarebbe auspicabile una procedura di protezione federale unificata. Per garantire una protezione efficace è necessaria, viste in particolare le dimensioni ridotte della Svizzera, un tipo di cooperazione che può essere realizzata con successo soltanto se vi sono condizioni e standard uniformi. Resta da verificare se un'eventuale disciplinamento a livello federale, sia compatibile con la ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione⁸⁰.

5.4.2 Proposte in vista di un'attuazione in Svizzera

Ponderando i vantaggi e gli svantaggi della protezione extraprocedurale dei testimoni, riteniamo che, se applicate in modo proporzionale, le misure di protezione possono essere uno strumento efficace per il perseguimento penale e per la lotta delle autorità federali contro la CO.

Tali misure riguarderebbero principalmente le persone esposte a pericoli che, nel quadro di procedimenti relativi a casi di criminalità grave, in particolare CO e criminalità violenta di stampo terroristico, dispongono di informazioni decisive per l'esito del procedimento. Si tratterebbe quindi soprattutto di testimoni coinvolti nel reato, di testimoni professionali e di vittime. Se necessario dovrebbero essere protette anche le persone esposte a pericoli a causa della loro partecipazione al procedimento, come ad esempio i giudici o le persone vicine ai testimoni, poiché proprio le minacce contro queste ultime costituiscono un mezzo di pressione contro le persone che depongono.

Non pensiamo in primo luogo alla possibilità di un cambiamento completo dell'identità, ma soprattutto a misure quali la sistemazione in un altro luogo o la creazione temporanea di un'identità fittizia.

Visti i problemi menzionati al numero 5.2.2, per l'esecuzione della protezione extraprocedurale dei testimoni sono necessarie nuove basi legali a livello di legge formale, che permettano una protezione coordinata, uniforme e finalizzata alla cooperazione internazionale⁸¹. Alle autorità federali dovrà essere conferita la possibilità di adottare misure di protezione nel loro ambito di competenza. Andrebbero

⁷⁸ In Paesi come l'Austria, il Belgio o i Paesi Bassi tali servizi prevedono un collaboratore per un milione di abitanti.

⁷⁹ Cfr. Austria, Belgio e Paesi Bassi.

⁸⁰ Visto lo stretto legame con il procedimento penale in quanto motivo d'origine della protezione dei testimoni, la compatibilità non è esclusa in partenza. Cfr. anche la legge tedesca dell'11 dicembre 2001 sull'armonizzazione della protezione.

⁸¹ Cfr. le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 20 aprile 2005 – Raccomandazione Rec(2005)9 relativa alla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia - di cui si dovrà tenere conto nell'eventuale elaborazione delle basi legali.

inoltre disciplinate le condizioni per l'adozione di misure di protezione dei testimoni nonché gli obblighi di cooperazione delle autorità e dei servizi privati (p.es. per la creazione di un'identità fittizia temporanea, per bloccare la trasmissione di dati o per il mantenimento del segreto). Tali aspetti potrebbero essere disciplinati in un atto legislativo specifico in materia di protezione dei testimoni oppure mediante singole modifiche di leggi esistenti.

Incarichiamo il DFGP di creare nel diritto federale le basi per l'esecuzione di misure di protezione extraprocedurale dei testimoni.

6 Impiego dei mezzi d'esplorazione radio e di sorveglianza delle telecomunicazioni

6.1 Situazione di partenza

I mezzi d'esplorazione radio del DDPS (divisione CGE) sono impiegati per la ricerca d'informazioni all'estero e, attualmente, sono esclusivamente in uso presso i servizi d'informazione. Si deve distinguere tra l'esplorazione radio e la sorveglianza delle telecomunicazioni. Quest'ultima serve a raccogliere informazioni entro le frontiere nazionali e viene svolta dal DATEC (SCS), su mandato delle autorità di perseguimento penale.

Il rapido sviluppo tecnologico mondiale nell'ambito delle telecomunicazioni e la sua sempre maggiore complessità, rappresentano una sfida permanente per le organizzazioni che si occupano delle esplorazioni radio e della sorveglianza delle telecomunicazioni. Per quanto riguarda il settore delle telecomunicazioni, in futuro la telefonia tradizionale tramite le centrali di commutazione delle società telefoniche verrà sostituita progressivamente dalla telefonia per Internet (VoIP). Con questo tipo di tecnologia, le comunicazioni vengono instradate sulla rete sotto forma di pacchetti di dati e non passano più dalle centrali di commutazione delle società telefoniche, dove finora si attuava la sorveglianza delle telecomunicazioni. In Internet i pacchetti di dati vengono instradati separatamente, a seconda delle disponibilità della rete, e sono raggruppati solo alla fine. Questa tecnica complica notevolmente la sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni.

Il postulato propone di autorizzare le autorità di perseguimento penale della Confederazione ad impiegare gli strumenti destinati alla condotta della guerra elettronica. Si chiede in particolare di chiarire se le esplorazioni radio possono essere usate su mandato del MPC quando, per raccogliere informazioni all'estero, non è possibile ottenere l'assistenza giudiziaria. Oltre ad analizzare questa domanda, il presente capitolo esamina anche altri aspetti volti a potenziare l'efficienza dell'impiego dei mezzi d'esplorazione radio e di sorveglianza delle telecomunicazioni, dato che per entrambi i casi si parte da basi tecnologiche simili, se non identiche.

6.2

Situazione attuale

6.2.1

Raccolta d'informazioni all'estero delle autorità di perseguimento penale della Confederazione

Il MPC e l'Ufficio dei giudici istruttori federali, in qualità di organi per il perseguimento penale e di autorità preposte all'accusa, raccolgono nell'ambito dei procedimenti penali i documenti e le informazioni necessarie, attenendosi alla normativa dell'assistenza amministrativa e giudiziaria, dettata dal diritto nazionale vigente e da quello internazionale applicabile⁸². Poiché il materiale di prova raccolto con le misure di sorveglianza implica in genere una forte ingerenza nei diritti fondamentali della persona sospetta, vi è una particolare esigenza di precisione delle basi legali applicabili e di verifica della legalità delle decisioni prese. Tali esigenze riguardano anche le modalità di ricerca d'informazioni prodotte come prova durante il procedimento.

In base al principio della territorialità, la raccolta del materiale di prova all'estero avviene in primo luogo secondo il rispettivo diritto nazionale. Se si tratta di documenti non accessibili liberamente, essi possono essere acquisiti o utilizzati solo dalle autorità di competenza o, con il loro permesso, in base al diritto locale. Se una simile raccolta, finalizzata al perseguimento penale, avvenisse senza l'accordo delle autorità locali di competenza, essa costituirebbe un inammissibile atto di sovranità sul territorio di uno Stato straniero. La raccolta d'informazioni all'estero che non si basa sulla valutazione di fonti generalmente disponibili, deve pertanto seguire le prescrizioni dell'assistenza giudiziaria internazionale, indipendentemente dai mezzi tecnici utilizzati. Attualmente non esiste una base legale per la sorveglianza delle telecomunicazioni straniere tramite l'esplorazione radio del CGE in sostegno delle autorità di perseguimento penale della Confederazione.

6.2.2

Raccolta d'informazioni all'estero da parte dei servizi d'informazione

La raccolta d'informazioni all'estero da parte dei servizi d'informazione si basa sull'articolo 99 LM⁸³. L'esplorazione radio del CGE rappresenta un mezzo per raccogliere informazioni. In base all'articolo 9a OMSI, il servizio d'informazione interno del SAP può incaricare la divisione CGE della sorveglianza delle telecomunicazioni provenienti dall'estero. La Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, autorità di vigilanza dei servizi d'informazione, ha esaminato nel 2003 l'uso del sistema d'esplorazione satellitare del DDPS (progetto ONYX). Nel suo rapporto del 10 novembre 2003, ha concluso che andrebbe preso in esame un disciplinamento esplicito dell'esplorazione delle comunicazioni all'estero nella legge militare e che la regolamentazione di simili esplorazioni nell'ambito della sicurezza interna dovrebbe assolutamente avvenire in una legge. Tale regolamentazione è prevista dall'attuale revisione della LMSI (pacchetto di revisione LMSI II), che dovrebbe andare in consultazione nel corso di quest'anno. La revisione prevede

⁸² LUC (art. 2 ss.), CP (art. 351^{terss}), AIMP (art. 27 ss. e art. 63 ss.), Legge federale del 22 giugno 2001 sulla cooperazione con la Corte penale internazionale (art. 10 e 11, RS 351.6) nonché numerosi accordi internazionali.

⁸³ La base legale per la ricerca d'informazioni da parte del servizio d'informazione all'interno delle frontiere nazionali è oggi la LMSI.

tra l'altro d'integrare nella LMSI l'articolo 9a OMSI sull'esplorazione radio. Inoltre sarà introdotta nella LM una nuova disposizione sull'esplorazione radio per i servizi d'informazione del DDPS.

6.2.3 Comunicazione di scoperte casuali

Quando gli organi della CGE ottengono informazioni dall'estero tramite l'esplorazione radio permanente, le possono trasmettere a fedpol, se appaiono rilevanti ai fini della sicurezza interna della Svizzera o per il perseguimento penale (comunicazione di scoperte casuali)⁸⁴. In tal modo le informazioni sono a disposizione anche del MPC. È poi compito di quest'ultimo esaminare la possibilità di impiegare tali informazioni nel procedimento penale oppure convalidare tali informazioni con materiali di prova complementari ai fini dell'impiego in giudizio. Si deve notare che le fonti delle informazioni acquisite all'estero dall'esplorazione radio permanente sono tutelate⁸⁵.

Comparando la normativa dell'esplorazione radio all'estero, si nota che è permesso lo scambio dei dati e la cooperazione tra i servizi d'informazione e gli organi di giustizia, a condizione che il fatto ricada nella competenza materiale di queste autorità. In Germania e in Austria lo scambio e la cooperazione rimangono tuttavia limitati a singoli casi. La regola dell'ammissibilità secondo il tipo della fonte (così come nella OCGE) è una particolarità svizzera.

6.3 Valutazione

Pur essendo la CGE autorizzata a trasmettere le scoperte casuali a fedpol, nel caso siano importanti per la sicurezza interna della Svizzera o per la procedura penale e pur essendo queste informazioni di conseguenza anche a disposizione del MPC, ciò non legittima il MPC a dare un mandato diretto e mirato alla CGE per acquisire le informazioni all'estero. Non è quindi ammessa dal diritto attuale la sorveglianza diretta delle telecomunicazioni all'estero tramite la CGE su mandato e per conto del MPC.

Il fatto che, in base al testo del postulato, una sorveglianza di questo tipo sia possibile solo in casi eccezionali, ovvero quando insorgano intralci nella procedura dell'assistenza giudiziaria o il tempo stringa, non cambia nulla nella situazione legale. Bisognerebbe inoltre tenere conto del fatto che le informazioni raccolte dall'esplorazione radio non sono paragonabili a quelle derivanti dall'assistenza giudiziaria. Le informazioni raccolte tramite la CGE non sono complete e, a causa delle clausole per la tutela delle fonti, praticamente non utilizzabili in tribunale. Sarebbero quindi in ogni caso necessarie altre prove supplementari. Al momento non è sufficientemente chiaro se, per combattere efficacemente il terrorismo o la criminalità organizzata, sia effettivamente utile la possibilità da parte del MPC di conferire al CGE l'incarico di acquisire informazioni all'estero. Per ora non se n'è ancora potuta provare la necessità. Di conseguenza riteniamo per il momento di non dover prendere in considerazione la creazione di una base legale formale - necessa-

⁸⁴ Art. 99 cpv. 2^{bis} LM, art. 5 cpv. 3 OCGE.

⁸⁵ Art. 99 cpv. 4 LM

ria in questo caso – che permetta al MPC di utilizzare i mezzi del CGE per raccogliere informazioni all'estero.

In relazione ad un'eventuale incarico di sorveglianza diretta delle telecomunicazioni all'estero impartito dalla PGF, in qualità di polizia giudiziaria, agli organi della CGE, valgono le stesse considerazioni fatte al proposito per il MPC.

6.4 Misure

Dato che al momento non vi è necessità d'intervenire a livello legislativo, sono innanzitutto le misure organizzative che possono concorrere ad un impiego più efficiente dei mezzi d'esplorazione radio e della sorveglianza delle telecomunicazioni.

6.4.1 Intensificazione della cooperazione

Le possibilità a disposizione per la trasmissione delle informazioni devono essere utilizzate e sfruttate in maniera più mirata. Va pertanto incoraggiata la cooperazione nel rispetto delle basi legali. Il 22 giugno 2005 abbiamo deciso delle misure per migliorare il coordinamento e il ruolo dei servizi d'informazione. In particolare si prevede di creare delle cosiddette piattaforme di valutazione e d'analisi negli ambiti in cui entrambi i servizi d'informazione sono attivi. In queste piattaforme le divisioni di valutazione e analisi di entrambi i servizi collaborano per sintonizzare le proprie attività e riunire le informazioni di cui dispongono nei settori del terrorismo, della proliferazione e della CO. La cooperazione nel settore della valutazione e dell'analisi ha come effetto il coordinamento dei mezzi di ricerca, poiché le piattaforme possono rispondere alle necessità d'informazione in maniera adeguata. In tal modo le risorse del CGE sono impiegate in maniera più efficiente dai servizi d'informazioni e la trasmissione di eventuali informazioni agli organi di perseguimento penale risulta coordinata.

Poiché, come già osservato, l'esplorazione radio e la sorveglianza delle telecomunicazioni si basano su tecnologie pressoché identiche, si deve intensificare la cooperazione tecnica in questi settori per poter impiegare nel modo più efficiente possibile le risorse a disposizione e le conoscenze esistenti. Anche lo scambio d'informazioni, pur avvenendo già parzialmente tra le unità amministrative implicate, dovrebbe essere maggiormente intensificato. Con uno scambio periodico delle esperienze si potranno riconoscere ed utilizzare le sinergie esistenti e ciò potrebbe sfociare anche in analisi comuni. Vanno infine presi in considerazione dei progetti per l'acquisizione comune dei sistemi, fino all'interconnessione dei mezzi tecnici.

6.4.2 Valutazione dell'impiego dei mezzi di esplorazione radio in Svizzera

Per legge attualmente non è permessa la sorveglianza delle reti di comunicazione svizzere da parte della CGE, poiché in base all'articolo 5 capoverso 1 OCGE la sua attività di raccolta d'informazioni è limitata all'estero. Tuttavia, data la rapidità di sviluppo delle tecnologie, si potrebbe considerare l'impiego dei mezzi d'esplorazio-

ne radio della CGE per garantire una sorveglianza efficace delle telecomunicazioni in Svizzera (cfr. n. 6.1). Riguardo alla raccolta d'informazioni da parte dei servizi d'informazione, nell'ambito della revisione della LMSI si esamina un'eventuale sorveglianza a condizioni restrittive di obiettivi svizzeri, per mandato del SAP. In relazione alla raccolta d'informazioni da parte delle autorità di perseguimento penale della Confederazione, le divisioni CGE e SCS hanno cominciato a studiare i primi aspetti tecnici e proseguiranno i loro lavori.

Intendiamo assicurarci che le autorità competenti tengano il passo con lo sviluppo tecnologico e desideriamo essere continuamente informati sulle nuove tendenze, riservandoci la possibilità di introdurre le misure adeguate al momento opportuno.

7 Decriptaggio delle comunicazioni

7.1 Situazione di partenza

Un'ulteriore richiesta del postulato è l'esame della questione se i fabbricanti dei telefoni satellitari possono essere obbligati, mediante una base legale, a rivelare la tecnica di criptaggio utilizzata.

Per il fatto che la comunicazione tra i telefoni satellitari è in parte criptata, il lavoro di sorveglianza e d'esplorazione delle autorità di perseguimento penale e dei servizi d'informazione è estremamente complicato. Oltre ai telefoni satellitari ci sono anche altri mezzi di comunicazione in cui si usa il criptaggio. Le considerazioni che seguono in questo capitolo si riferiscono perciò a tutti i tipi di comunicazione criptata.

L'obbligo dei fabbricanti di strumenti di criptaggio di fornire la tecnica di codificazione che usano, potrebbe facilitare la sorveglianza. Se s'introducesse una disposizione legale in merito, i fabbricanti potrebbero essere tenuti a consegnare le chiavi di criptaggio utilizzate o la descrizione del processo criptologico impiegato. Nel primo caso le autorità, con una procedura legale molto rigorosa, potrebbero procurarsi la chiave depositata, per così *decifrare* le comunicazioni del caso. Nella seconda eventualità la descrizione consegnata del processo tecnico utilizzato, servirebbe per *decriptare* i dati codificati. Un cifrario oppure il *decriptaggio* di un processo significa ricostruire un testo chiaro senza conoscere la chiave di decifrazione. Tuttavia ciò presuppone delle lacune nella sicurezza del processo. Per poterle scoprire sono pertanto necessarie delle descrizioni dettagliate del processo. Nel caso che i fabbricanti fossero obbligati a consegnare la descrizione del processo criptologico, si potrebbero migliorare le basi del lavoro di decriptaggio.

7.2 Situazione attuale

Nel DDPS c'è un gruppo di esperti criptologi, che svolge un'attività sistematica di decriptaggio. Questo gruppo coopera strettamente con la CGE. L'attività è quasi completamente finalizzata all'esplorazione, in particolare per conto del Servizio informazioni strategico SIS, e al momento non viene quasi mai svolta (in modo mirato) per le autorità di perseguimento penale. Sebbene nel settore delle comunicazioni criptate si siano conseguiti ragguardevoli successi, non è assolutamente possibile decriptare tutte le comunicazioni codificate. Pertanto leggi che limitassero il criptaggio potrebbero essere utili. In Svizzera attualmente non ci sono restrizioni al

proposito né nella LTC né nella LSCPT e neppure in altre leggi. In base all'articolo 15 capoverso 4 LSCPT i fornitori di servizi nelle telecomunicazioni sono sempre tenuti, nel caso di una sorveglianza, ad eliminare le codificazioni da loro apportate. Per semplificare l'accesso ai contenuti delle comunicazioni criptate alle autorità d'esplorazione e di sorveglianza, si potrebbero tener presenti le due misure tecniche permesse dalla legislazione descritte qui di seguito.

7.2.1 Sistema nazionale di consegna delle chiavi dei codici e divieto di criptaggio per mezzo di chiavi non consegnate

L'introduzione di un sistema nazionale per la consegna delle chiavi di codificazione (key escrow system) significherebbe che in Svizzera potrebbero essere usate solo tecniche di criptaggio, alla cui descrizione e alla cui chiave impiegata le autorità potrebbero accedere in caso di necessità. Inoltre si dovrebbe impedire con mezzi tecnici che l'utente di strumenti di criptaggio possa impiegare una chiave non depositata all'organo di consegna (key escrow). Sarebbe anche pensabile una diffusione delle chiavi tramite lo stesso key escrow. Di conseguenza, al contempo, dovrebbe essere vietato qualsiasi tipo di criptaggio, se non ne è stata consegnata la chiave all'organo predisposto.

7.2.2 Divieto di strumenti di criptaggio, i cui algoritmi non siano stati depositati

Decisamente meno drastico del sistema di consegna delle chiavi, sarebbe il sistema di consegna dei processi crittologici. In questo caso non sarebbe necessaria la consegna della chiave utilizzata. Dato che l'utente può da solo definire la chiave che intende usare, potendola poi cambiare in qualsiasi momento a suo piacimento, il sistema di consegna dei processi è molto semplice da applicare a livello tecnico. Come nel caso dei key escrow, l'uso di processi non consegnati dovrebbe essere punibile.

7.2.3 Diritto comparato internazionale

Non è solo in Svizzera che manca una legislazione per limitare l'impiego di mezzi crittografici. Il criptaggio può essere illimitatamente utilizzato anche nell'UE. Il più recente e completo studio di diritto comparato sulla normativa internazionale inerente l'impiego di metodi crittologici è stato pubblicato nel rapporto di gestione del 2000 dall'Electronic Privacy Information Center⁸⁶. In esso si evince che:

- L'uso privato del criptaggio da parte dei cittadini è vietato solo in pochi Stati. Si tratta per lo più di Stati dell'ex Unione sovietica o di Paesi retti da forme di governo autoritarie. La Gran Bretagna è l'unica nazione occidentale che ha una normativa al proposito restrittiva.

⁸⁶ <http://www2.epic.org/reports/crypto2000>.

- La maggior parte dei Paesi ritengono talmente importanti la sicurezza delle informazioni elettroniche per l'e-commerce, la tutela dallo spionaggio elettronico e la protezione della personalità, che rinunciano all'introduzione di misure restrittive nell'uso della crittografia. Le «OECD Guidelines on Cryptography Policy», pubblicate nel 1997, e il rapporto della Commissione europea del 1998 sostengono espressamente il libero sviluppo dei prodotti e dei servizi di crittaggio. Dopo la pubblicazione dei citati rapporti, il Canada, la Germania, l'Irlanda e la Finlandia hanno deciso proprie strategie nazionali in materia di crittografia, che ne favoriscono il libero impiego. Altri Paesi hanno modificato la propria posizione sulla regolamentazione della crittologia, in primo luogo la Francia, che a lungo ne aveva limitato l'impiego per poi liberalizzarlo completamente nel gennaio 1999.

7.3

Valutazione

Se si creasse un sistema di consegna della chiave (key escrow system), si dovrebbero cambiare tutti i sistemi crittografici, per altro costosi, già introdotti. Per l'utenza la sostituzione implicherebbe costi elevati e non sarebbe dunque una soluzione politicamente applicabile. Con l'archiviazione comune di tutte le chiavi in un sistema nazionale, quest'ultimo diverrebbe un obiettivo privilegiato dello spionaggio economico. Il dispendio dovuto all'organizzazione e alla tecnologia per la protezione delle chiavi consegnate dagli utenti nonché l'amministrazione che si dovrebbe creare comporterebbero enormi spese allo Stato, difficilmente addossabili all'utenza. All'inizio degli Anni novanta gli Stati Uniti tra l'altro avevano preso in considerazione un simile sistema key escrow (iniziativa Clipper), decidendo poi di rinunciarvi proprio per le ragioni qui esposte.

Poiché la consegna dei processi crittografici utilizzati ha senso solo se essi sono deboli, ovvero mostrano lacune a livello di sicurezza, una legge al proposito suggerirebbe che un numero significativo di sistemi crittografici proprietari siano deboli. Potrebbe anche insorgere il dubbio errato che tutti i crittosistemi ammessi in Svizzera siano deboli. Ciò potrebbe comportare un notevole danno alle nostre ditte di crittografia, che si sono sinora ben affermate nel mondo. Se una ditta svizzera infatti depositasse il proprio processo crittologico per poter operare nel mercato interno, dovrebbe mettere in conto cali nelle esportazioni.

Entrambe le misure dovrebbero essere imposte con un divieto di altri sistemi crittografici. Tuttavia sarebbe estremamente difficile, per non dire impossibile, rilevare le infrazioni. Sul piano penale la massima pena che si potrebbe prevedere per simili infrazioni non sarebbe di portata tale da dissuadere i criminali con un effetto generale preventivo. Inoltre, l'introduzione di simili divieti penalizzerebbe indubbiamente la Svizzera nel panorama mondiale. Le misure descritte non sarebbero quindi né appropriate né efficaci per semplificare il lavoro di esplorazione e di sorveglianza. Concludiamo pertanto che non è necessario prendere alcuna misura legislativa per facilitare il decrittaggio delle telecomunicazioni.

7.4 Misure

Proponiamo comunque le misure descritte qui di seguito.

7.4.1 Uso dei sistemi di decriptaggio anche per le autorità di perseguimento penale

La capacità di decriptare avrà anche in futuro grande importanza per raccogliere informazioni. Con le attuali risorse del personale si possono coprire all'incirca le attuali necessità dell'esplorazione strategica. Per garantire un'esplorazione più approfondita e poter coprire le necessità in aumento delle autorità di perseguimento penale, si deve esaminare l'impiego di ulteriori risorse umane.

7.4.2 Cooperazione tecnica tra le autorità nazionali coinvolte

Ogni attività su Internet lascia tracce inavvertibili ed inevitabili nei posti più disparati. Questa è una fortuna per il lavoro di esplorazione e di sorveglianza. Tuttavia per le analisi e le sintesi delle informazioni, che spesso sono solo frammentarie, è necessaria la cooperazione tra i crittologi e gli specialisti dei sistemi e delle reti. Vigileremo affinché le unità organizzative di competenza intensifichino la loro cooperazione.

8 Aumento della durata di conservazione dei dati relativi alle telecomunicazioni

8.1 Situazione di partenza

Gli autori del postulato sono del parere che il termine di sei mesi che si applica alla conservazione dei dati in vista di un controllo retroattivo delle telecomunicazioni sia troppo corto. Essi domandano dunque di esaminare se e come la LSCPT e la OSCPT potrebbero essere adeguate in base alle esperienze acquisite nella prassi. L'idea è di rendere più severe le esigenze in materia di conservazione dei dati, che sono di fondamentale importanza nel perseguimento penale, in particolare nella lotta contro il terrorismo ed il crimine organizzato.

Con dati delle telecomunicazioni s'intendono tutte le forme di trasmissione per mezzo della telecomunicazione ai sensi dell'articolo 3 della LTC. Non si tratta solo delle trasmissioni tramite telefoni fissi, ma anche tramite la telefonia mobile, i fax, i Pager e tutte le altre nuove forme di telecomunicazione che sono offerte in particolare da Internet.

8.2 Situazione attuale

8.2.1 Basi legali

Il legislatore ha creato delle norme finalizzate a permettere alle autorità di perseguimento penale di eseguire il loro lavoro d'indagine quando gli elementi di prova sono trasmessi tramite la telecomunicazione. Così nella LSCPT egli ha fissato il principio con cui si obbliga i fornitori dei servizi di telecomunicazione a conservare i dati delle comunicazioni per sei mesi. Questa disposizione dell'articolo 15 capoverso 3 LSCPT deve essere messa in relazione con l'articolo 45 LTC e l'articolo 60 dell'ordinanza del 31 ottobre 2001 sui servizi di telecomunicazione(OST)⁸⁷. Tale durata della conservazione è menzionata anche in altre disposizioni⁸⁸.

Al momento dell'elaborazione della LSCPT, i criteri in base a cui si sono fissati i sei mesi per la conservazione dei dati non hanno suscitato dibattiti o particolare opposizione. Nel messaggio del 1° luglio 1998 si ribadisce che un termine di sei mesi per la conservazione dei dati sul traffico e la fatturazione è necessario, per permettere anche retroattivamente l'identificazione degli utenti. In questo contesto si ricorda anche che la durata di sei mesi corrisponde al termine che i fornitori hanno per conservare i dati delle fatturazioni da poter allegare in caso vengano loro contestate⁸⁹. Inoltre secondo l'articolo 45 LTC e l'articolo 60 OST, i fornitori hanno diritto di conservare i dati dei loro clienti per tutto il tempo necessario per ottenere il pagamento dei loro servizi. Questa disposizione obbliga i fornitori a conservare i dati della loro clientela per tutto il periodo in cui questa potrebbe contestare la fattura.

8.2.2 Situazione e sviluppo in Europa

In Europa occidentale⁹⁰ la conservazione dei dati delle telecomunicazioni è regolamentata in maniera differente. In Austria ad esempio non c'è un termine preciso e i dati sono conservati per il tempo necessario alla fatturazione. In Germania i fornitori di servizi di telecomunicazione sono tenuti a distruggere i dati relativi al traffico immediatamente dopo la comunicazione⁹¹. In Gran Bretagna, Spagna e Lussemburgo la durata della conservazione è di un anno. In Francia è di un anno la durata della conservazione dei dati relativi al traffico in rete e dei servizi delle comunicazioni elettroniche. A quest'obbligo al momento sono tenuti solo gli operatori della telefonia fissa e mobile e i provider⁹². In Italia un decreto legge impone agli operatori la conservazione dei dati telefonici e telematici fino al 3 dicembre 2007.

Tali disparità e gli attentati di Madrid e Londra hanno indotto il Parlamento europeo a considerare la questione della conservazione dei dati delle telecomunicazioni. Il 14 dicembre 2005 è stata adottata una direttiva sulla conservazione dei dati delle

⁸⁷ RS 784.101.1

⁸⁸ Art. 2 lett. d e articolo 19 cpv. 4 OSCPT

⁸⁹ Vedi FF 1998 3319, in particolare pagg. 3344 e 3355

⁹⁰ Vedi *Avis de droit 05-161* dell'Istituto svizzero di diritto comparato a Losanna del 16 dicembre 2005.

⁹¹ Nel diritto tedesco si distingue tra dati relativi al traffico e dati che servono alla fatturazione e possono essere custoditi per sei mesi.

⁹² In Francia il nuovo progetto di legge per la lotta contro il terrorismo prevede l'obbligo per gli Internet caffè, di custodire i loro dati per un anno.

telecomunicazioni che prevede la loro conservazione per un periodo che va da sei a 24 mesi, a seconda della decisione degli Stati membri. Questa direttiva è stata adottata formalmente dai ministri europei di Giustizia il 21 febbraio 2006⁹³.

8.2.3 Sorveglianza retroattiva nella prassi

Nel quadro di un'inchiesta penale o dell'esecuzione di una domanda di assistenza giudiziaria, le autorità cantonali o federali incaricate dell'inchiesta possono affidare al SCS l'esecuzione delle misure di sorveglianza, comprese quelle retroattive. Dopo aver ricevuto l'ordine dall'autorità d'istruzione competente, il SCS verifica che essa soddisfi le condizioni formali necessarie. Se è così, il servizio ordina al fornitore dei servizi di telecomunicazione coinvolto di sottoporli i dati relativi al traffico e i dati secondari degli ultimi sei mesi, in grado di fornire elementi sugli indirizzi (per esempio il numero di telefono di una rete fissa). I dati relativi al traffico e i dati secondari sono registrati per sei mesi dai fornitori dei servizi di telecomunicazione, per poterli inviare, in caso di necessità, all'autorità di perseguimento penale che li richieda. Il SCS riceve questi dati solo dopo la valutazione formale della richiesta di sorveglianza retroattiva⁹⁴.

8.2.4 Questione relativa all'inadeguatezza dell'attuale termine di conservazione

Potendo disporre dei dati delle telecomunicazioni, si possono individuare in una certa misura i legami esistenti tra chi prende parte ad attività criminali. Di fronte ad una criminalità dai collegamenti intercantionali e internazionali, è d'importanza capitale disporre di quanti più elementi possibili che rendano il lavoro d'indagine più rapido ed efficace. Tra questi elementi indispensabili vi è l'accesso alle connessioni telefoniche o elettroniche utilizzate dalle persone sospette. È per questo che la conservazione dei dati è divenuto un elemento centrale nella lotta contro le gravi forme di criminalità. Il periodo di conservazione dev'essere sufficientemente lungo, per permettere alle autorità di perseguimento penale di raccogliere le prove e di perseguire le violazioni alla legge. È dunque essenziale per gli organi incaricati di applicare la legge, poter disporre di mezzi flessibili e sicuri in grado di assicurare che le prove raccolte possano servire alla creazione di atti procedurali utilizzabili.

Nella prassi il termine di conservazione di sei mesi si è progressivamente dimostrato sempre più problematico per le autorità di perseguimento penale. I problemi insorgono in particolare nell'ambito dell'esecuzione dell'assistenza giudiziaria internazionale. In effetti la procedura d'esame delle richieste di assistenza e l'entrata nel merito può richiedere parecchio tempo, in particolare in casi complessi di terrorismo o di crimine organizzato. Può accadere che tra il momento in cui un'autorità stranie-

⁹³ http://www.europarl.eu.int/neweur-lex/lex/Result.do?direct=yes&lang=de&xsl=celex-som,celex-txt&PgSize=128&where=CC:152010*

⁹⁴ Nel 2004 sono state catalogate 2369 misure di sorveglianza attiva e 5187 misure di sorveglianza retroattiva. Si constata che il numero delle misure di sorveglianza retroattiva rappresenta più del doppio di quello delle misure di sorveglianza attive. La tendenza all'aumento delle misure retroattive è iniziata nel 2002 e si è in seguito rafforzata notevolmente. Prima del 2002 la tendenza era inversa.

ra fa domanda di assistenza giudiziaria e il momento in cui le autorità svizzere potrebbero ordinare una misura di sorveglianza tecnica retroattiva, trascorrono più dei sei mesi previsti dal termine di conservazione. Diventano in questo modo inutili le misure di sorveglianza e diminuiscono le probabilità di successo dell'inchiesta.

Nella maggior parte dei casi, l'analisi dei dati retroattivi delle telecomunicazioni costituisce un'ottima base per indagare l'ambiente dei principali sospetti. Spesso è in base a questa analisi che vengono fissate le priorità per le successive misure d'indagine. Nel caso che i dati retroattivi delle telecomunicazioni manchino o siano insufficienti, l'ambiente dei principali accusati dev'essere analizzato con il sussidio di altre misure d'inchiesta probabilmente più complesse, dispendiose, rischiose e costose, come ad esempio le misure di sorveglianza tecnica attiva, le misure di osservazione e l'impiego di agenti infiltrati. Questo problema è particolarmente grave per i casi di terrorismo in cui i sospetti sono spesso sconosciuti alle autorità di perseguimento penale e non possono essere identificati se non con difficoltà, dopo molti mesi di ricerche preliminari. L'assenza o l'insufficienza dei dati retroattivi delle telecomunicazioni può anche privare gli inquirenti di indizi oggettivi su contatti molto sporadici. Simili situazioni peggiorano sensibilmente la ricerca delle prove, specie nei casi complessi dove, in assenza di indizi oggettivi, i sospetti negano qualsiasi relazione compromettente. Inoltre si provoca un ritardo su tutta l'indagine, cosa che ha conseguenze negative sulla riuscita del procedimento.

Un'ulteriore considerazione porta ad osservare che l'attuale termine di conservazione può anche impedire l'identificazione dei sospetti o le vittime dei crimini. Questo problema è affiorato ad esempio in numerosi e gravi casi di pedofilia e di pedopornografia, in cui diverse centinaia di detentori d'indirizzi IP non sono stati identificati poiché era trascorso il termine dei sei mesi.

8.3 Valutazione

In caso di procedure lunghe, il termine di conservazione attuale di sei mesi complica o rende parzialmente impossibile la valutazione ai fini del perseguimento penale dei dati relativi alle conversazioni telefoniche. In caso di reati caratterizzati da una struttura complessa e da un alto grado di criminalità degli autori, le autorità di perseguimento penale si trovano confrontate ad un numero enorme di dati in continuo aumento e ad un termine di conservazione così breve da mettere in pericolo la raccolta delle prove. Di conseguenza è evidente che, per ragioni pratiche, sarebbe positivo aumentare la durata della conservazione dei dati. È inoltre importante che la Svizzera adotti misure che le permettano di rispondere alle aspettative dei partner europei. L'obiettivo perseguito è infatti quello di facilitare la cooperazione di polizia e giudiziaria nei casi di portata internazionale, nella quali ad esempio la lotta contro il terrorismo o il crimine organizzato.

Per quanto concerne la protezione dei dati si tratta di soppesare gli interessi di sicurezza pubblica e quelli di protezione della sfera privata della persona di cui si registrano i dati. È vero che la registrazione riguarda tutti gli utenti delle telecomunicazioni, tuttavia l'accesso ai dati è riservato esclusivamente ai fornitori. La loro trasmissione retroattiva alle autorità di perseguimento penale avviene in base ad una procedura ben definita, per delle finalità determinate, esplicite e previste dalla legge. Tale trasmissione retroattiva è del resto limitata ai soli dati accessori (dati storici come indicazione del raccordo, data, ora, durata) e non al contenuto delle conversa-

zioni e delle e-mail. È giusto inoltre considerare che l'aumento della durata della conservazione dei dati delle comunicazioni, può sollevare potenziali indiziati dai sospetti. Si potrebbe per esempio, alla luce di un periodo più lungo di un anno, relativizzare una serie di frequenti chiamate avvenute per sei mesi. Di conseguenza si potrebbe evitare di prendere tutta una serie di misure coercitive che rappresenterebbero un'ingerenza più grave nella sfera privata.

Complessivamente riteniamo che, in base anche agli interessi pubblici in gioco, il moderato aumento della durata di conservazione dei dati sia compatibile con i diritti fondamentali delle persone coinvolte.

8.4 Misure

Condividiamo il parere della CPS secondo cui il termine di sei mesi applicato alla conservazione dei dati della comunicazione per il controllo retroattivo delle conversazioni telefoniche, è troppo corto. Nella volontà di migliorare la lotta contro il terrorismo e il crimine organizzato e volendo porre rimedio ai problemi precedentemente menzionati riscontrati dalle autorità di perseguimento penale, riteniamo che il prolungamento del termine di conservazione dei dati sia una misura appropriata. Essa sarebbe applicabile a tutte le forme di telecomunicazione.

In considerazione degli standard adottati dall'UE, consideriamo ragionevole e proporzionato un termine di conservazione dei dati di dodici mesi, che corrisponde alla metà del termine massimo previsto dalla direttiva del Parlamento europeo.

Per prolungare il termine di conservazione, si dovrebbero adattare le norme in cui figura la durata di conservazione prescritta attualmente (in particolare l'art. 5 cpv. 2 e l'art. 15 cpv. 3 LSCPT nonché l'art. 2 lett. d e l'art. 19 cpv. 4 OSCPT).

Il prolungamento della durata di conservazione provocherà un certo aumento dei costi per i fornitori di servizi nelle telecomunicazioni⁹⁵. L'obbligo ai fornitori di conservare per circa dodici mesi i dati relativi alle comunicazioni tuttavia non dovrebbe generare, a nostro parere, dei costi supplementari, d'investimento e d'esercizio, eccessivi. Inoltre i fornitori già registrano i dati o parte di essi per il proprio interesse commerciale. Per la Confederazione l'aumento previsto potrebbe causare un carico finanziario supplementare poiché si dovrà probabilmente aumentare la capacità della banca dati LIS del SCS in seno al DATEC.

In base ad un documento interlocutorio sulla sorveglianza delle telecomunicazioni ai fini del perseguimento penale, il 29 marzo 2006 abbiamo attribuito al DFGP e al DATEC l'incarico di presentarci un rapporto sulla revisione della LSCPT entro il terzo trimestre del 2006. Pertanto decideremo sugli adeguamenti necessari della LSCPT e della OSCPT in merito al prolungamento dell'obbligo di conservazione dei dati delle comunicazioni soltanto alla luce del citato rapporto.

⁹⁵ Il Consiglio federale si è già pronunciato al proposito in una risposta ad un intervento parlamentare; cfr. Ip. Frick 02.3739 del 13 dicembre 2002 «Sorveglianza poliziesca delle comunicazioni Internet?».

Oltre alle questioni approfondite nei capitoli precedenti, il postulato affronta i quattro seguenti temi che saranno trattati brevemente.

9.1 Interventi preventivi

Il postulato pone la domanda se il diritto processuale penale federale in vigore non situi troppo in alto la soglia d'intervento delle autorità di perseguimento penale quando vi sia sospetto di reato. Innanzitutto si deve considerare che il PP richiede un sospetto «sufficiente» per poter aprire la procedura d'indagine (art. 101 cpv. 1 PP e art. 194 cpv. 1 n. 2 D-CPP). Non è quindi necessario che, come invece si scrive nel postulato, le autorità di perseguimento penale, prima di poter intervenire, debbano in generale attendere fino a che l'accumulo delle informazioni e degli elementi permetta loro di formulare dei «sospetti gravi». Anche le misure coercitive (come un sequestro o una perquisizione domiciliare) possono di principio venir ordinate ed eseguite anche «solo» in base ad un sospetto sufficiente. Tuttavia quando le misure coercitive costituiscono un'ingerenza grave nei diritti fondamentali, il principio costituzionale della proporzionalità impone la presenza di un *grave* sospetto di reato. Quest'ultimo è infatti necessario per ordinare la detenzione preventiva o la sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni. (cfr. art. 44 PP, art. 3 cpv. 1 lett. a LSCPT nonché l'art. 220 cpv. 1 D-CPP). È da notare inoltre che l'articolo 260^{ter} CP permette un intervento tempestivo dell'autorità di perseguimento penale in quanto esso prevede di punire un comportamento prima che un reato concreto sia stato commesso⁹⁶. Per questi motivi riteniamo che non vi sia alcuna ragione né necessità di abbassare la soglia per l'apertura di una procedura d'indagine né di prevedere una nuova possibilità d'intervento «preventivo» (inteso come perseguimento penale senza sospetti fondati) nel PP.

9.2 Sorveglianza preventiva

Nell'ambito della revisione della legge federale sulle misure per la salvaguardia delle sicurezza interna (LMSI II) si sta esaminando se gli strumenti di sorveglianza preventiva debbano essere rafforzati. Approveremo il corrispondente messaggio durante il secondo semestre di quest'anno.

9.3 Rischio di reiterazione

La richiesta del postulato di registrare il rischio di reiterazione come motivo di detenzione nel PP, è stata ripresa dal nuovo D-CPP. Nella proposta che abbiamo trasmesso alle Camere federali il 21 dicembre 2005 si prevede espressamente nell'articolo 220 capoverso 1 lettera c questa ragione di detenzione.

⁹⁶ Hans Baumgartner, in: *Strafgesetzbuch II, Basler Kommentar*, Basilea 2003, N 4 ss. sull'articolo 260^{ter}.

Infine nel postulato si richiede di valutare un prolungamento del termine della conservazione dei profili del DNA ai fini della procedura penale.

Gli articoli 16 e 17 della legge sui profili del DNA sanciscono la durata di conservazione di tali profili. Riteniamo che gli attuali termini di conservazione previsti dalla legge in vigore siano i più brevi possibili (nell'interesse della protezione dei dati), ma anche lunghi quanto necessario (nell'interesse del perseguimento penale). Un esempio concreto: il profilo del DNA di una persona che è stata condannata a una pena detentiva senza la condizionale a causa della sua appartenenza ad un'organizzazione criminale (o terrorista; art. 260^{ter} CP), conformemente alle disposizioni generali della legge sui profili del DNA, è cancellato solo 20 anni dopo la liberazione dalla pena detentiva. Nel caso di persone la cui pena detentiva sia stata eseguita, la legge prevede inoltre un'ulteriore misura di sicurezza. Infatti in questo caso il profilo del DNA può essere cancellato solo se l'autorità giudiziaria competente ha dato il consenso (art. 17 legge sui profili di DNA). Se si teme una recidiva, l'autorità giudiziaria può rifiutare il consenso di cancellare il profilo, che rimarrà allora registrato per più di 20 anni.

Viste le esperienze fino ad oggi maturate nell'ambito della lotta al terrorismo e alla CO, reputiamo che la durata di conservazione dei profili del DNA prevista dalla legge sui profili del DNA sia soddisfacente e che non ci sia ragione per una revisione parziale della legge.

