

04.053

**Messaggio
concernente il Trattato di assistenza giudiziaria
in materia penale tra la Confederazione Svizzera
e la Repubblica delle Filippine**

del 1° settembre 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva il Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale firmato il 9 luglio 2002 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica delle Filippine.

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

1° settembre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Situazione iniziale

La cooperazione internazionale riveste un'importanza crescente nella lotta a una criminalità che, sotto la spinta della progressiva globalizzazione e di condizioni di vita maggiormente interdipendenti, tende sempre più a varcare i confini nazionali. Le conquiste tecniche, ad esempio nell'ambito della comunicazione e della trasmissione dei dati, favoriscono l'insorgere di attività criminali transnazionali. Inoltre accade sempre più spesso di rilevare, in determinati reati, l'impronta del crimine organizzato. Ecco perché un solo Stato non è più in grado di affrontare tutte le sfide inerenti alla repressione efficace della criminalità. Sulla scena internazionale sono in corso sforzi volti all'integrazione dei trattati di assistenza giudiziaria in materia penale allo scopo di contrastare le minacce alla sicurezza che derivano da tale situazione. La conclusione del presente Trattato si inserisce in tale logica, intensificando la cooperazione preesistente con le Filippine, suggellata con un trattato di estradizione firmato nel 1989.

I rapporti con questo Stato del Sudest asiatico rispecchiano anzitutto la volontà della Svizzera di reprimere con maggiore efficacia reati quali lo sfruttamento sessuale di minori, la tratta di donne e bambini, il traffico di droga, la corruzione, i reati economici e il terrorismo.

Tenore del Trattato

Il presente Trattato istituisce una base giuridica internazionale in vista della collaborazione dei due Paesi in materia di indagini, di perseguimento e di repressione dei reati. Il Trattato obbliga gli Stati contraenti ad accordarsi assistenza giudiziaria nella misura convenuta. Finora l'assistenza giudiziaria della Svizzera alle Filippine era disciplinata soltanto dalla legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP; RS 351.1).

Il Trattato richiama gli accordi di assistenza giudiziaria che la Svizzera ha concluso di recente con Perù, Ecuador, Hong Kong ed Egitto. Come questi si ispira alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (CEAG; RS 0.351.1) nonché all'AIMP, di cui riprende i principi fondamentali. Tiene inoltre conto degli ultimi sviluppi nell'ambito dell'assistenza internazionale in materia penale.

Varie disposizioni permettono di snellire e sveltire la procedura di assistenza giudiziaria e di ottimizzare lo scambio di atti in generale, rafforzando al contempo i diritti dell'uomo. È infatti stata aggiunta un'apposita clausola che riconosce in modo esplicito il diritto di rifiutare l'assistenza giudiziaria.

Messaggio

1 Aspetti principali del Trattato

1.1 Situazione iniziale

Il progressivo potenziamento della rete globale di trattati bilaterali di assistenza giudiziaria in materia penale risponde all'imperativo di ottimizzare la sicurezza combattendo la criminalità con maggiore efficacia e dalla consapevolezza che, da soli, i singoli Stati sono sempre meno in grado di affrontare tutte le sfide inerenti alla repressione del crimine.

Il presente Trattato consolida tale politica; costituisce infatti il secondo accordo negoziato dalla Svizzera con le Filippine nell'ambito dell'assistenza internazionale in materia penale. Alla fine degli anni Ottanta, la Svizzera e le Filippine avevano suggellato la loro cooperazione in tale ambito concludendo un trattato di estradizione¹. L'intesa di massima prevedeva la negoziazione di un trattato di assistenza giudiziaria. Alla luce della vicenda Marcos, tale progetto fu però rimandato. Infatti, all'epoca era ancora aperta la procedura di assistenza giudiziaria avviata nel 1986 nei confronti dell'ex presidente filippino. Era fondamentale evitare di stabilire un rapporto diretto fra la vicenda, clamorosa certo, ma da considerare isolata, e la conclusione di un trattato inteso a disciplinare l'assistenza giudiziaria accessoria tra i due Stati.

L'idea di un trattato di assistenza giudiziaria riemerse nel 2000, una volta risolta la vicenda «Marcos» e scongiurato il rischio di equivoci.

Il Trattato si prefigge di intensificare, snellire e migliorare la cooperazione allo scopo di rendere più efficace la lotta alla criminalità. La Svizzera, dal canto suo, vede concretizzata la propria volontà di reprimere con maggiore efficacia reati quali lo sfruttamento sessuale di minori, la tratta di donne e bambini, il traffico di droga, la corruzione, i reati economici e il terrorismo.

1.2 Svolgimento delle trattative

Nel novembre del 2001, una delegazione svizzera e una delegazione filippina avviarono i colloqui a Manila dopo che i due Stati ebbero convenuto di riprendere le trattative. In precedenza la Svizzera aveva elaborato un disegno di trattato sottoponendolo alla controparte filippina. Non essendo emerse divergenze insormontabili, le discussioni si basarono sul testo proposto dalla Svizzera. Le due delegazioni riuscirono ad appianare tutte le divergenze e a elaborare un testo comune già nella prima tornata negoziale.

Le delegazioni convennero di attuare le misure necessarie alla firma del Trattato nei loro relativi Stati. Nel giugno del 2002, il nostro Collegio ha approvato il Trattato e dato il proprio assenso alla firma. Ruth Metzler-Arnold, allora capo del Dipartimento federale di giustizia e di polizia, ha firmato il Trattato il 9 luglio 2002 in occasione di una visita nelle Filippine.

¹ RS 0.353.964.5; in vigore dal 23 febbraio 1997.

1.3

Il contenuto del Trattato in sintesi

Il Trattato disciplina la cooperazione tra la Svizzera e le Filippine in materia di indagini, di perseguimento e di repressione dei reati. Gli Stati contraenti si impegnano ad accordarsi, nella misura convenuta, la massima assistenza giudiziaria nei procedimenti penali. Sinora la Svizzera poteva accordare assistenza giudiziaria alle Filippine soltanto in base alla legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP)².

Il contenuto del Trattato richiama gli accordi bilaterali di assistenza giudiziaria che la Svizzera ha concluso di recente³. Come questi, si ispira alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (CEAG)⁴ nonché all'AIMP, di cui riprende i principi fondamentali. Riflette inoltre gli sviluppi attuali in materia di assistenza giudiziaria.

In sostanza, sono state introdotte le seguenti innovazioni:

- una clausola speciale statuisce in via esplicita che l'assistenza giudiziaria in materia penale può essere rifiutata se esistono seri motivi per ritenere che il procedimento nei confronti della persona perseguita penalmente non rispetti le garanzie contenute nel Patto dell'ONU del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (art. 3 par. 1 lett. f);
- gli oggetti o i valori patrimoniali sequestrati a scopo di garanzia possono essere restituiti allo Stato richiedente a fini di confisca o di restituzione all'avente diritto (art. 11);
- a determinate condizioni è possibile trasmettere informazioni all'altro Stato contraente senza che sia stata presentata una domanda d'assistenza giudiziaria (art. 15);
- i testimoni, i periti e, se vi acconsentono, le persone perseguite penalmente o indiziate possono essere ascoltati mediante videoconferenza, se non è opportuno o è impossibile che compaiano personalmente nel territorio dell'altro Stato contraente (art. 22).

L'applicazione del Trattato si fonda sulle disposizioni procedurali contenute nella parte prima e nella parte terza dell'AIMP.

1.4

Valutazione

Il disegno si inserisce nella logica del progressivo ampliamento della rete di trattati conclusi dalla Svizzera nell'ambito della cooperazione internazionale in materia penale. L'intensificazione della cooperazione in questo settore è un ulteriore contributo alla lotta contro il crimine.

Il Trattato si ispira ai principi consolidati in materia di assistenza giudiziaria e riprende concetti essenziali del diritto svizzero quali la doppia punibilità, il principio di specialità, l'esclusione dell'assistenza giudiziaria per i reati fiscali come pure

² RS 351.1.

³ Trattati di assistenza giudiziaria con il Perù (RS 0.351.964.1), l'Ecuador (RS 0.351.932.7), Hong Kong (RS 0.351.941.6) e l'Egitto (RS 0.351.932.1).

⁴ RS 0.351.1.

rifiuto e consentono di respingere la domanda di assistenza giudiziaria in presenza di uno di tali motivi⁵.

Conformemente al paragrafo 1, l'assistenza giudiziaria può essere rifiutata se il procedimento penale straniero si riferisce a un reato politico, fiscale o prettamente militare (*lett. a e b*) o se l'assistenza giudiziaria rischia di compromettere la sovranità, la sicurezza, l'ordine pubblico o altri interessi essenziali dello Stato richiesto (*lett. c*). Nella concezione del diritto svizzero, la nozione di «ordine pubblico» include anche il rispetto dei diritti fondamentali della persona, di cui fanno segnatamente parte il diritto alla vita, il divieto della tortura e di altri trattamenti inumani o degradanti nonché le garanzie procedurali fondamentali. Sul piano globale, tali garanzie sono sancite soprattutto nel Patto delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici⁶. Fintanto che le Filippine non aboliscono definitivamente la pena di morte, la Svizzera si appellerà all'ordine pubblico per rifiutare, tra l'altro, l'assistenza giudiziaria nel caso di reati passibili di tale pena. L'assistenza può però essere accordata se le Filippine garantiscono in modo adeguato che, nel caso specifico, la pena di morte non venga eseguita⁷.

L'assistenza giudiziaria può altresì essere rifiutata se la domanda si riferisce a un reato per il quale la persona interessata è già stata assolta o condannata nello Stato richiesto, dove ha in seguito espiato la pena (*lett. d*). L'assistenza giudiziaria non deve essere accordata infine se esistono seri motivi per ritenere che la domanda comporti pregiudizi a una persona in ragione della razza, del sesso, della religione, della cittadinanza o delle opinioni politiche o che il procedimento straniero violi le garanzie contenute nel Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (*lett. e nonché f*).

La *lettera f* costituisce un'innovazione nell'ambito dei trattati di assistenza giudiziaria conclusi dalla Svizzera e richiama il rifiuto motivato dall'ordine pubblico (*lett. c*). Come illustrato poc'anzi, anche l'ordine pubblico abbraccia tra l'altro il rispetto dei diritti elementari dell'uomo e le garanzie procedurali fondamentali, sanciti ad esempio nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Ora, il rimando esplicito al Patto delle Nazioni Unite, firmato sia dalla Svizzera sia dalle Filippine, rafforza ulteriormente la certezza del diritto, in quanto è ammesso il rifiuto dell'assistenza giudiziaria se le garanzie sancite dal Patto sono violate. La disposizione lancia un segnale molto forte e consolida la concezione dei diritti dell'uomo, il cui rispetto è una preoccupazione primaria della Svizzera.

Il *paragrafo 2* consente allo Stato richiesto di differire l'assistenza giudiziaria se l'esecuzione della domanda dovesse pregiudicare un procedimento penale in corso sul suo territorio.

Il *paragrafo 3* disciplina la procedura in caso di rifiuto o di differimento dell'assistenza giudiziaria. Lo Stato richiesto, prima di pronunciare una decisione negativa, comunica allo Stato richiedente i motivi che lo inducono a contemplare il rifiuto o il differimento dell'assistenza (*lett. a*) e verifica, al contempo, se e a quali condizioni potrebbe eventualmente accordare l'assistenza. Lo Stato richiesto deve rispettare le condizioni imposte (*lett. b*).

⁵ In ambito fiscale è prevista un'eccezione: le truffe in materia fiscale sono soggette all'assistenza giudiziaria (cfr. art. 3 cpv. 3 AIMP).

⁶ Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (RS **0.103.2**).

⁷ Cfr. art. 3 par. 3 del Trattato, in base a cui la concessione dell'assistenza giudiziaria può essere vincolata a determinate condizioni.

Art. 4 Diritto applicabile

Il *paragrafo 1* sancisce il principio secondo cui le domande di assistenza giudiziaria devono essere trattate in base al diritto dello Stato richiesto. In Svizzera si applicano l'AIMP e i codici di procedura penale dei Cantoni e della Confederazione.

A determinate condizioni è possibile derogare al principio sancito nel *paragrafo 1*. Una domanda di assistenza giudiziaria è eseguita secondo le regole procedurali dello Stato richiedente che ne facesse espressa richiesta, a condizione che il diritto dello Stato richiesto non vi si opponga (*par. 2*). La disposizione è volta a evitare che le informazioni ottenute per assistenza giudiziaria siano inutilizzabili come mezzi di prova o che il loro utilizzo sia ostacolato indebitamente per il solo motivo che non è stata rispettata una procedura prevista dallo Stato richiedente. Lo stesso concetto è sancito nell'articolo 65 AIMP.

Art. 5 Misure coercitive

L'*articolo 5* statuisce il principio che le domande implicanti misure coercitive⁸ vanno accolte. Tuttavia, se il reato all'origine della domanda non è punibile sia nello Stato richiedente sia in quello richiesto⁹, l'assistenza può essere rifiutata. L'esigenza della doppia punibilità per l'applicazione di misure coercitive rispecchia un principio fondamentale per il nostro Paese, espresso anche nella riserva della Svizzera all'articolo 5 *paragrafo 1* CEAG e nell'articolo 64 AIMP.

Art. 6 Misure provvisorie o urgenti

Su domanda dello Stato richiedente e in base al *paragrafo 1*, l'autorità competente dello Stato richiesto ordina misure provvisorie quali ad esempio il blocco di un conto, a condizione che non esistano evidenti motivi per rifiutare l'assistenza giudiziaria nel caso specifico.

Il *paragrafo 2* stabilisce che, in casi urgenti, tali misure provvisorie possono essere ordinate prima che sia presentata formale domanda. Il mero annuncio della domanda è sufficiente, ma le informazioni trasmesse devono permettere di valutare se esistono i presupposti per ordinare tali misure. Allo Stato richiedente è posto un termine per presentare la domanda formale di assistenza giudiziaria. Le misure provvisorie sono sospese allorquando il termine fissato decade inutilizzato.

Il disciplinamento ricalca l'articolo 18 AIMP.

⁸ La concezione svizzera considera coercitive tutte le misure che nel corso del procedimento permettono di far uso della coercizione. Oltre alla perquisizione e al sequestro, rientrano in questa categoria provvedimenti quali la traduzione di testimoni recalcitranti, l'ottenimento di una testimonianza con mezzi coattivi o la divulgazione di segreti tutelati dalla legge.

⁹ La doppia punibilità non presuppone che le leggi di entrambi gli Stati contemplino gli atti in questione sotto i medesimi aspetti legali. Le disposizioni in merito non devono essere identiche; è sufficiente che i fatti descritti nella domanda di assistenza giudiziaria costituiscano una fattispecie penale nell'ordinamento giuridico sia dello Stato richiedente sia di quello richiesto (cfr. DTF 126 II 409, consid. 6c/cc, con rimandi).

Art. 7 Uso limitato

La disposizione definisce il principio di specialità, concetto molto importante per la Svizzera, e specifica la misura in cui le informazioni e i mezzi di prova ottenuti mediante assistenza giudiziaria possono essere utilizzati nello Stato richiesto. Lo scopo è di impedire che lo Stato richiedente utilizzi i documenti trasmessi mediante assistenza giudiziaria in un procedimento successivo per il quale non avrebbe ottenuto tale assistenza.

Il *paragrafo 1* statuisce pertanto che lo Stato richiedente può utilizzare le informazioni e i mezzi di prova ottenuti mediante assistenza giudiziaria unicamente per perseguire reati in merito ai quali è ammessa tale assistenza. Per la Svizzera è particolarmente importante a tale proposito che le informazioni ottenute non possano essere usate per perseguire reati fiscali, salvo che si tratti di una truffa in materia fiscale in virtù del diritto svizzero¹⁰. Il divieto di utilizzazione si estende inoltre ai reati di natura politica o militare.

Il *paragrafo 2* sottopone qualsiasi altro uso delle informazioni ottenute all'assenso dello Stato richiesto specificando i casi in cui tale consenso non è necessario.

La disposizione ricalca l'articolo 67 AIMP.

Art. 8 Presenza di persone che partecipano al procedimento

Alle autorità e alle persone in causa può essere concesso di presenziare all'esecuzione di una domanda di assistenza giudiziaria se lo Stato richiesto vi acconsente.

La disposizione corrisponde all'articolo 4 CEAG. Se lo Stato richiesto è la Svizzera, i particolari sono disciplinati nell'articolo 65a AIMP, che vieta in specie di portare a conoscenza dei partecipanti al processo all'estero fatti inerenti alla sfera segreta prima che l'autorità competente abbia deciso sulla concessione e la portata dell'assistenza. Le autorità svizzere preposte all'assistenza giudiziaria devono prendere i provvedimenti necessari per impedire la diffusione intempestiva di tali informazioni.

Art. 9 Deposizione di testimoni nello Stato richiesto

L'*articolo 9* stabilisce che i testimoni sono uditi secondo il diritto dello Stato richiesto, ma possono rifiutare di testimoniare se il diritto dello Stato richiedente lo consente (*par. 1*). In tal caso, lo Stato richiedente deve confermare il diritto di non testimoniare nel caso specifico (*par. 2*). Avvalendosi di tale diritto, il testimone non deve incorrere in alcuna sanzione legale (*par. 3*).

Art. 11 Consegna di oggetti o di valori patrimoniali per confisca
o restituzione

L'*articolo 11* riveste grande importanza pratica. La disposizione prevede che gli oggetti o i valori patrimoniali sequestrati a scopo di garanzia possono essere riconsegnati allo Stato richiedente a fini di confisca o di restituzione all'avente diritto. Si applica il diritto interno dello Stato richiesto; per la Svizzera si tratta dell'articolo 74a AIMP.

¹⁰ Cfr. in merito l'art. 3 cpv. 3 AIMP.

La disposizione completa la tradizionale consegna a fini probatori, sancita nella CEAG e ispirata all'articolo 10 del Trattato. Tiene conto del fatto che è opportuno sequestrare oggetti e in particolare valori patrimoniali a scopo di garanzia nell'ambito dell'assistenza giudiziaria, soprattutto se è possibile riconsegnarli allo Stato richiedente per confisca o restituzione.

Art. 13 Casellario giudiziale e scambio di notificazioni di condanna

Il *paragrafo 1* si riferisce alle informazioni del casellario giudiziale richieste ai fini di un affare penale. La portata delle informazioni da fornire è determinata dalle consuetudini delle autorità giudiziarie dello Stato richiesto.

In base al *paragrafo 2*, gli estratti del casellario giudiziale possono essere trasmessi anche a scopi non penali, ad esempio per un procedimento amministrativo. Fanno stato le disposizioni nazionali, per la Svizzera l'articolo 24 dell'ordinanza del 1° dicembre 1999¹¹ sul casellario giudiziale informatizzato.

Il *paragrafo 3* concerne la comunicazione automatica delle decisioni penali pronunciate nei confronti di cittadini dell'altro Stato contraente. L'obbligo di informare si limita alle iscrizioni nel casellario giudiziale ed è messo in pratica trasmettendo un modulo. Non è necessario trasmettere informazioni più esaurienti, ad esempio sotto forma di sentenze complete.

La disposizione si fonda sugli articoli 13 e 22 CEAG.

Art. 14 Denuncia in vista di perseguimento o di confisca

La disposizione permette di chiedere all'altro Stato contraente di aprire un procedimento penale. Si applica quando uno Stato è a conoscenza di un reato e intende perseguirlo, ma non può aprire un procedimento in merito. Tale è il caso di una persona che commette un reato in uno degli Stati contraenti per poi fuggire sul territorio dell'altro Stato che non può estradarla, ad esempio a motivo della cittadinanza. È tale anche il caso di uno Stato contraente che abbia motivi fondati di ritenere che un proprio cittadino sia rimasto vittima di un reato nell'altro Stato, ma non può perseguire penalmente l'autore perché l'estradizione è esclusa.

La disposizione non istituisce alcun obbligo di perseguimento penale. Tuttavia, lo Stato che ha ricevuto una denuncia deve informare l'altro Stato di tutti i provvedimenti attuati in seguito a tale denuncia.

La disposizione riprende l'articolo 21 CEAG, ma è più completa in quanto include anche le denunce intese a confiscare la refurtiva di cui all'*articolo 11*.

Art. 15 Trasmissione non richiesta di informazioni

Alla luce del carattere viepiù transnazionale dei reati, è possibile che un'autorità, nel corso delle sue indagini, acquisisca informazioni e mezzi di prova che potrebbero interessare anche le autorità dello Stato contraente. Tali informazioni e mezzi di prova vanno trasmessi anche in assenza di una domanda di assistenza giudiziaria se permettono allo Stato destinatario di avviare o portare a buon fine indagini e procedimenti oppure di formulare una domanda di assistenza giudiziaria. Tale disposizione

¹¹ RS 331

ne contribuisce a rendere più efficace la lotta alla criminalità, dal momento che il tempestivo e rapido scambio di informazioni è un'arma importante a tale riguardo.

Le informazioni sono trasmesse nei limiti del diritto interno. La trasmissione è facoltativa e non esclude che lo Stato trasmittente conduca indagini proprie o apra un procedimento proprio. L'utilizzo delle informazioni trasmesse può essere vincolato a determinate condizioni.

La trasmissione spontanea di informazioni poggia sull'articolo 10 della Convenzione dell'8 novembre 1990¹² sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato. La trasmissione spontanea di mezzi di prova e di informazioni è altresì prevista all'articolo 67a AIMP, che disciplina i particolari se lo Stato trasmittente è la Svizzera.

2.3 **Capitolo III: Notifica di atti procedurali e di decisioni giudiziarie – comparizione di testimoni, di periti e di persone perseguite penalmente**

Art. 16–19 Notifica di atti procedurali; citazioni a comparire

Le disposizioni riguardanti la notifica di atti procedurali e di decisioni giudiziarie, come pure la comparizione di testimoni e di periti sono riprese dal Titolo III della CEAG (art. 7–10, 12).

La persona citata in giudizio beneficia di un salvacondotto più esteso rispetto alla CEAG: l'immunità contro perseguimenti e limitazioni della libertà personale nello Stato richiedente per fatti o condanne anteriori alla partenza dallo Stato richiesto cessa 30 giorni dopo che la persona in questione avrebbe potuto lasciare lo Stato richiedente (*art. 19 par. 3*). Il periodo concesso corrisponde a quello convenuto nei trattati di assistenza giudiziaria con l'Australia e Hong Kong¹³.

Art. 20 Portata della testimonianza nello Stato richiedente

La persona che, in seguito a citazione, compare in qualità di testimone nello Stato richiedente è tenuta a testimoniare, salvo che il diritto di uno dei due Stati le consenta di rifiutare. È ammesso l'uso di mezzi coercitivi per ottenere la testimonianza e la consegna di mezzi di prova.

L'articolo 20 è il corrispettivo dell'articolo 9, dedicato alla deposizione di testimoni nello Stato richiesto.

Art. 21 Trasferimento di detenuti

La disposizione formulata in riferimento all'articolo 11 della CEAG è integrata dal *paragrafo 4*, in base a cui, nell'interesse della persona trasferita, il periodo di detenzione risultante dal trasferimento nello Stato richiedente è computato sull'espiazione

¹² Convenzione sul riciclaggio (RS **0.311.53**).

¹³ Art. 15 del Trattato tra la Svizzera e l'Australia sull'assistenza giudiziaria in materia penale (RS **0.351.915.8**) e art. 21 dell'Accordo tra la Svizzera e la Regione amministrativa speciale di Hong Kong della Repubblica popolare di Cina sull'assistenza giudiziaria in materia penale (RS **0.351.941.6**).

della pena inflitta nello Stato richiesto. Il medesimo principio è sancito nel Trattato di assistenza giudiziaria concluso con l'Australia¹⁴.

Art. 22 Audizione mediante videoconferenza

La disposizione fissa le regole per ascoltare mediante videoconferenza i testimoni e i periti; a determinate condizioni si applica anche agli indiziati e alle persone perseguite penalmente. L'articolo si avvale degli ultimi ritrovati della tecnica delle telecomunicazioni: un collegamento video diretto permette l'audizione di persone nello Stato di soggiorno, evitando loro la comparizione nell'altro Stato. La disposizione si applica qualora per una persona sia inopportuno o impossibile comparire personalmente all'audizione in un altro Stato, ad esempio se è fuggita all'estero perché rischiava un perseguimento penale nello Stato richiedente l'audizione. È anche ipotizzabile che la presenza di un testimone sia necessaria ai fini di un altro procedimento nello Stato richiesto o che nei confronti di un testimone trattenuto in uno dei due Stati sia in corso una procedura di estradizione a favore di uno Stato terzo. L'audizione mediante videoconferenza può rendersi necessaria in presenza di fattori quali il pericolo di fuga, il rischio di collusione, considerazioni inerenti alla protezione dei testimoni, l'età o lo stato di salute della persona da ascoltare. Se l'audizione *in loco* comporta un lungo viaggio, la comparizione personale pare poco opportuna, in particolare considerando le spese di viaggio.

I *paragrafi 1-6* trattano l'audizione di testimoni e periti fissando le condizioni e l'iter da seguire¹⁵.

Lo Stato richiesto è tenuto a effettuare l'audizione per videoconferenza se i presupposti di cui al *paragrafo 1* sono adempiuti e se il ricorso a questo metodo non è, nel caso specifico, contrario ai principi fondamentali del suo diritto. Per la Svizzera, la seconda condizione implica in particolare che l'utilizzo della videoconferenza non violi il diritto a un equo processo. Per contro, una domanda non può essere rifiutata soltanto perché il diritto dello Stato richiesto non prevede l'audizione di testimoni e di periti mediante videoconferenza o perché una o più condizioni particolari per un'audizione mediante videoconferenza non sono soddisfatte in virtù del diritto nazionale.

Qualora lo Stato richiesto non disponga degli strumenti tecnici necessari, lo Stato richiedente può fornirglieli (*par. 2*).

Una delle principali norme procedurali consiste nel garantire, durante l'audizione, il rispetto dei principi fondamentali del diritto dello Stato richiesto (*par. 4 lett. a*). Le autorità giudiziarie della Svizzera in qualità di Stato richiesto devono intervenire qualora le autorità giudiziarie richiedenti tentassero di manovrare l'audizione ricorrendo a mezzi sleali o scorretti.

La facoltà di non testimoniare è disciplinata sul modello della deposizione tradizionale (*par. 4 lett. e*). Il rifiuto di testimoniare e la falsa testimonianza sono puniti alla stregua di quanto accade per le audizioni effettuate in un procedimento nazionale (*par. 6*).

¹⁴ Cfr. art. 13.

¹⁵ Le spese cagionate dalle audizioni mediante videoconferenza sono disciplinate a parte; cfr. art. 29.

Il verbale di cui al *paragrafo 5* si limita alle circostanze dell'audizione (data e luogo, persone coinvolte ecc.); il tenore dell'audizione non dev'essere riportato.

Il *paragrafo 7* permette di udire mediante videoconferenza anche gli indiziati e le persone perseguite penalmente. In tal caso, tuttavia, si applicano regole leggermente diverse. Da un lato è necessario il consenso delle persone da ascoltare, dall'altro lo Stato richiesto non è tenuto ad acconsentire all'audizione mediante videoconferenza. Le Autorità centrali decideranno se e in quale forma procedere a un'audizione di questo tipo in conformità con il loro diritto interno e con gli accordi internazionali pertinenti.

La disposizione ricalca l'articolo 9 del Secondo Protocollo addizionale alla CEAG¹⁶. Sul piano bilaterale, la prima norma di questo tipo è contenuta nell'accordo complessivo alla CEAG tra la Svizzera e l'Italia¹⁷.

2.4 Capitolo IV: Procedura

Art. 23 e 25 Autorità centrale; esecuzione della domanda

Le Autorità centrali designate dagli Stati contraenti trasmettono le domande di assistenza giudiziaria e fungono da interlocutori in materia. Il ricorso alla via diplomatica ordinaria sarà limitato ai casi specifici che lo richiedano. La disposizione costituisce un provvedimento importante per accelerare il procedimento. Oltretutto, i contatti diretti tra le persone cui compete l'organizzazione dell'assistenza giudiziaria in seno alle amministrazioni giovano alla cooperazione e permettono di risolvere più facilmente i malintesi che potrebbero gravare sull'operato in comune.

L'Ufficio federale di giustizia funge da Autorità centrale per la Svizzera. Le sue competenze sono ridotte rispetto a quelle degli Uffici centrali incaricati delle relazioni con gli Stati Uniti e l'Italia¹⁸, entrambi inseriti nell'Ufficio federale di giustizia. All'Autorità centrale competono unicamente l'esame preliminare, la trasmissione e il controllo, funzioni previste dall'AIMP ed esplicitate, per esempio, nell'articolo 25 del Trattato. In proposito è degno di nota l'articolo 79a dell'AIMP, che autorizza l'Ufficio federale a decidere, in determinati casi, sull'esecuzione di una domanda di assistenza giudiziaria.

L'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria soggiace alle pertinenti disposizioni dell'AIMP e dei codici di procedura penale dei Cantoni e della Confederazione applicabili in materia penale.

¹⁶ Secondo Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001 alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (FF **2003** 2826).

¹⁷ Art. VI dell'Accordo del 10 settembre 1998 tra la Svizzera e l'Italia che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione (RS **0.351.945.41**).

¹⁸ Art. 28 del 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**) in combinato disposto con l'art. 5 della legge federale del 3 ottobre 1975 relativa al Trattato concluso con gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale (RS **351.93**); art. XVIII dell'Accordo complessivo al CEAG concluso con l'Italia.

Art. 27 Esigenze formali

Il *paragrafo 1* statuisce l'esenzione da formalità di legalizzazione e altre complesse esigenze formali; in linea di principio, lo Stato richiedente non può chiedere nessun tipo di legalizzazione per i documenti e il materiale da trasmettere nell'ambito del presente Trattato. La disposizione riveste un'importanza particolare poiché il diritto filippino, a tale riguardo, si ispira a quello americano, che attribuisce grande peso a simili formalità. La disposizione, che riprende l'articolo 17 CEAG, snellisce e sveltisce la procedura di assistenza giudiziaria.

L'Autorità centrale dello Stato richiesto autentica i documenti da trasmettere soltanto su espressa richiesta (*par. 2*). Non si tratta tuttavia di una dispendiosa procedura di legalizzazione comportante la sigillatura dei documenti di prova e il rilascio di dichiarazioni autenticate, ma di una semplice conferma dell'autenticità dei documenti e dei mezzi di prova in questione. Nella prassi, i testi sono autenticati apporrandovi un bollo. Il *paragrafo 3* esplicita quanto disposto nei paragrafi 1 e 2.

In base al *paragrafo 4*, la limitazione delle esigenze formali si ripercuote sul procedimento nazionale nello Stato richiedente, nel senso che i documenti e i mezzi di prova trasmessi dall'Autorità centrale dello Stato richiesto vanno accettati come materiale probatorio senza altra autenticazione o attestato di autenticità.

Art. 28 Lingua

Le disposizioni relative alla lingua da utilizzare per le domande di assistenza giudiziaria, compresi gli allegati, corrispondono a quanto già convenuto nel Trattato di estradizione con le Filippine¹⁹.

2.5 Capitolo V: Disposizioni finali

Art. 31 e 32 Scambio di opinioni; componimento delle controversie

Se sorgono domande o difficoltà relative all'applicazione o all'esecuzione del Trattato oppure a un caso specifico, le Autorità centrali procedono a uno scambio di opinioni (*art. 31*). Se le Autorità centrali non riescono a comporre le controversie, queste vanno risolte per via diplomatica (*art. 32*). Gli Stati contraenti si sono accordati su tale compromesso, ispirato alla soluzione adottata nell'Accordo di assistenza giudiziaria con Hong Kong²⁰, poiché le Filippine non hanno potuto accettare la proposta della Svizzera di designare un tribunale arbitrale per il componimento delle controversie.

¹⁹ Art. 4 par. 4.
²⁰ Art. 37.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni

La conclusione del Trattato comporta nuove responsabilità per la Svizzera, soprattutto per quanto riguarda l'Autorità centrale in seno all'Ufficio federale di giustizia, incaricata di garantire l'intero scambio di atti tra le due parti.

L'aumento dell'onere di lavoro dipenderà dal numero di domande di assistenza giudiziaria e dalla complessità dei casi. Non è da escludere un carico suppletivo per alcuni Cantoni, a dipendenza della frequenza delle domande d'assistenza giudiziaria e dell'onere di lavoro che la loro esecuzione comporterà.

Sul piano federale, un eventuale aumento degli effettivi sarà, nel limite del possibile, regolato a livello di Dipartimento.

3.2 Ripercussioni sull'economia

Il Trattato non avrà ripercussioni sull'economia nazionale svizzera.

4 Programma di legislatura

La garanzia della sicurezza, da sempre un caposaldo della politica svizzera, è menzionata esplicitamente fra gli obiettivi da realizzare nell'ambito del nuovo programma di legislatura 2003–2007²¹. Tale scopo va raggiunto ottimizzando la cooperazione internazionale di giustizia e polizia. Il Trattato di assistenza giudiziaria con le Filippine costituisce un tassello della politica attuata dalla Svizzera al fine di tutelare i propri interessi cooperando sul piano internazionale.

5 Rapporto con il diritto europeo

Nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale, i rapporti tra la Svizzera e i Paesi membri del Consiglio d'Europa sono retti dalla CEAG e, in futuro, dal suo Secondo Protocollo addizionale. Oltre a questa convenzione del Consiglio d'Europa, tra la Svizzera e i Paesi limitrofi vigono accordi bilaterali complementari²². L'assistenza giudiziaria per settori o reati specifici è disciplinata da altri strumenti del Consiglio d'Europa, quale la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio di denaro.

Il Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra la Svizzera e le Filippine si ispira fortemente alla CEAG e ne riprende i principi essenziali. Adotta inoltre i principi di altri strumenti del Consiglio d'Europa, ed è quindi compatibile con il diritto europeo.

²¹ FF 2004 969 segg., obiettivo 9.

²² La Svizzera ha concluso accordi complementari con tutti i Paesi limitrofi (ad eccezione del Liechtenstein): la Germania (RS 0.351.913.61), l'Austria (RS 0.351.916.32), la Francia (RS 0.351.934.92) e l'Italia (RS 0.351.945.41).

Conformemente all'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), gli affari esteri competono alla Confederazione. È pertanto di sua competenza anche la conclusione di trattati con altri Stati. In virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'approvazione di trattati internazionali compete all'Assemblea federale.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3).

Il Trattato di assistenza giudiziaria con le Filippine è denunciabile (cfr. art. 33) e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Si pone dunque la questione se il Trattato comprenda disposizioni importanti contenenti norme di diritto o se la sua attuazione richieda l'emanazione di leggi federali. Giusta l'articolo 22 capoverso 4 della legge federale del 13 dicembre 2002²³ sull'Assemblea federale, per disposizioni importanti contenenti norme di diritto si intendono quelle che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono importanti le disposizioni che, alla luce dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., nel diritto interno devono essere emanate sotto forma di leggi formali.

Le disposizioni nel caso specifico contengono norme di diritto. Il Trattato di assistenza giudiziaria con le Filippine istituisce un obbligo di diritto internazionale pubblico che impone agli Stati contraenti di accordarsi la massima assistenza giudiziaria. Tale obbligo tange i diritti e i doveri individuali e attribuisce competenze alle autorità incaricate della sua applicazione. Il Trattato comprende quindi disposizioni contenenti norme di diritto. Tali disposizioni vanno inoltre considerate importanti nella misura in cui potrebbero essere emanate a livello nazionale soltanto sotto forma di una legge in senso formale, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost. Ne consegue che il decreto federale per l'approvazione del Trattato sottostà al referendum in materia di trattati internazionali in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

²³ Legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10).

