



23.058

Messaggio relativo all'approvazione del Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra la Svizzera e Panama

del 23 agosto 2023

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 del 3 marzo 2023 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Panama¹.

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

23 agosto 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2023 2124

Compendio

Il Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra la Svizzera e la Repubblica di Panama intende migliorare la collaborazione giudiziaria in materia penale con detto Stato e contribuisce a contrastare efficacemente la criminalità transnazionale. È un ulteriore tassello della rete di accordi internazionali istituita dalla Svizzera nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale, nell'interesse di una maggiore sicurezza.

Situazione iniziale

Per contrastare efficacemente il crimine, è sempre più indispensabile per uno Stato il sostegno di altri Paesi. Ciò vale soprattutto per i reati di portata internazionale, sempre più frequenti a causa della crescente globalizzazione. È quindi fondamentale un'efficace cooperazione con le autorità giudiziarie estere. Il presente Trattato stabilisce delle norme vincolanti per la cooperazione giudiziaria in materia penale con Panama.

In passato la Svizzera ha concluso altri accordi simili con diversi Stati. Stipulando il presente Trattato con Panama, il nostro Paese amplia la rete di accordi internazionali nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale e coopera in modo più efficiente con un altro Stato nella lotta al crimine internazionale.

Contenuto del Trattato

Il Trattato con Panama istituisce uno strumento di diritto internazionale che consente alle autorità giudiziarie di entrambi gli Stati di collaborare nel corso delle indagini e nel perseguimento dei reati. Il Trattato riprende i principi fondamentali della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale e della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale; inoltre comprende alcune disposizioni di altri strumenti internazionali pertinenti. È quindi in linea con i trattati conclusi finora dalla Svizzera in tale ambito.

Le Parti contraenti si impegnano a prestarsi mutuamente la massima collaborazione secondo le disposizioni del Trattato. L'accordo indica le possibili misure di mutuo sostegno e fissa le condizioni per la cooperazione e le modalità per l'esecuzione pratica. Stabilisce inoltre i requisiti di una domanda di assistenza giudiziaria ed elenca in modo esaustivo i possibili motivi per respingerla. Al fine di semplificare e accelerare la procedura, abolisce formalità inutili e designa un'Autorità centrale competente in ciascuno dei due Stati. Prevede una disposizione riguardante la possibilità di istituire squadre investigative comuni nonché disposizioni sul blocco, la confisca e la consegna dei valori patrimoniali. Infine, quando le Parti avranno un canale di comunicazione sicuro, sarà possibile trasmettere le domande di assistenza giudiziaria per via elettronica, nel rispetto del diritto nazionale di ciascuno Stato.

Il Trattato non richiede alcuna modifica del diritto vigente.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Finora le relazioni tra la Svizzera e Panama erano essenzialmente di natura economica e commerciale, così come risulta dall'Accordo di libero scambio del 24 giugno 2013 tra gli Stati dell'AELS e gli Stati dell'America centrale², o anche dall'Accordo del 19 ottobre 1983 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Panama concernente il promovimento e la protezione degli investimenti³. I grandi affari di corruzione transnazionale verificatisi negli ultimi anni in America latina e America centrale hanno dimostrato l'importanza della cooperazione penale internazionale tra la Svizzera e i centri finanziari della regione. Ora i due Stati intendono rafforzare la loro collaborazione nella lotta alla criminalità transnazionale ed entrambi hanno interesse a una cooperazione più efficiente in questo ambito. I reati economici, il riciclaggio di denaro e la corruzione sono i punti forti di questa lotta. L'impegno delle autorità di perseguimento penale di perseguire e reprimere i reati ai fini di una maggiore sicurezza va di pari passo con gli sforzi per proteggere l'integrità della piazza finanziaria svizzera e impedire, nello specifico, l'utilizzo degli istituti finanziari svizzeri per scopi criminali che compromettono innegabilmente la reputazione della nostra piazza finanziaria.

Oltre a ciò, vi è naturalmente anche la necessità di un'efficace cooperazione bilaterale nell'ambito della lotta alla criminalità in generale. In seguito alla crescente globalizzazione e a tecnologie sempre più moderne, in particolare nei settori della comunicazione e della trasmissione dei dati, gli Stati si ritrovano sempre più spesso ad affrontare casi in materia penale di carattere transnazionale. Per combattere efficacemente tali reati, spesso uno Stato deve poter contare sul sostegno delle autorità partner estere. Tale cooperazione è semplificata da basi legali a tale riguardo; per determinati Stati queste ultime sono imprescindibili.

Il Consiglio d'Europa prevede già diversi strumenti che semplificano la cooperazione in materia penale; fondamentali per la Svizzera sono in particolare la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959⁴ (in seguito Convenzione europea) e il Secondo Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001 a tale Convenzione⁵, entrambi aperti alla ratificazione degli Stati non membri del Consiglio d'Europa. Finora hanno ratificato la Convenzione europea una cinquantina di Stati, mentre 43 hanno aderito al Secondo Protocollo addizionale (stato: giugno 2023). I due strumenti sono in vigore in Svizzera: la Convenzione dal 1967 e il Secondo Protocollo addizionale dal 2005. Dal canto suo, Panama non ha tuttavia aderito a questi strumenti multilaterali.

² RS 0.632.312.851

³ RS 0.975.262.7

⁴ RS 0.351.1

⁵ RS 0.351.12

A giugno 2021, Panama ha comunicato alla Svizzera il suo interesse a negoziare un trattato di assistenza giudiziaria. Considerato che Panama non ha manifestato interesse ad aderire agli strumenti del Consiglio d'Europa e che per la Svizzera è importante rafforzare la cooperazione bilaterale in materia di assistenza giudiziaria con questo Stato, un accordo bilaterale si è rivelato indispensabile. Il presente Trattato permette una collaborazione più stretta tra la Svizzera e la Repubblica di Panama nella lotta al crimine ed entrambi gli Stati hanno interesse a una cooperazione più efficiente in questo settore. In passato, tra la Svizzera e Panama vi sono già stati casi di assistenza giudiziaria riguardanti per lo più reati finanziari e corruzione, ma oltre a questi reati sussiste la necessità di collaborare in modo efficiente anche per tutti gli altri reati. La conclusione di un trattato di assistenza giudiziaria è auspicabile anche nell'ottica delle relazioni bilaterali e permette alla Repubblica di Panama di cooperare in modo più efficace in materia penale.

1.2 Alternative esaminate

La legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP)⁶ permette già oggi alla Svizzera una cooperazione estesa con altri Stati, anche senza basi convenzionali. La cooperazione con Panama si fonda attualmente sulle legislazioni nazionali dei due Stati. Tuttavia, poiché il diritto interno non prevede l'obbligo di cooperare, è necessario concludere un trattato affinché la Svizzera, in quanto Stato richiedente, possa beneficiare di una cooperazione vincolante per l'altro Stato.

1.3 Svolgimento e risultati dei negoziati

Nell'ottobre 2021, Panama ha elaborato e trasmesso una bozza di trattato alla Svizzera la quale, a marzo 2022, gli ha inviato un progetto di trattato svizzero che riprendeva alcuni elementi di quello panamense e si basava sulla Convenzione europea, sul Secondo protocollo addizionale nonché sui trattati di assistenza giudiziaria conclusi precedentemente dalla Svizzera. A causa della pandemia di COVID-19, un primo incontro si è tenuto in giugno 2022 mediante videoconferenza e delle consultazioni sono state condotte per scritto. Infine, su invito delle autorità svizzere, dal 19 al 21 settembre 2022 si è tenuto a Berna un ciclo di negoziati in un clima molto gradevole e costruttivo. Fin dall'inizio è emerso il grande interesse di entrambe le parti per un trattato di assistenza giudiziaria. Il diritto panamense in materia di assistenza giudiziaria è compatibile con la legislazione svizzera e gli accordi internazionali ratificati dai due Stati posano su basi simili; ciò ha ampiamente facilitato i negoziati. Le delegazioni di entrambi i Paesi sono quindi riuscite ad accordarsi sul testo del trattato durante tale ciclo di negoziati. La rapidità con cui i negoziati si sono conclusi è senza dubbio riconducibile alla volontà di Panama di contrastare la criminalità finanziaria e di rendere la propria piazza finanziaria stabile secondo i criteri definiti dalle organizzazioni internazionali rilevanti in questo contesto.

⁶ RS 351.1

Il presente Trattato si fonda sui principi del diritto svizzero in materia di assistenza giudiziaria ed è in linea con i trattati stipulati dalla Svizzera in questo ambito. È stato possibile riprendere determinate disposizioni dell'AIMP, che acquisiscono così natura di diritto internazionale vincolante per entrambe le Parti. Diverse disposizioni permettono di semplificare e accelerare la procedura di assistenza giudiziaria. Il presente Trattato è uno strumento moderno e funzionale, che risponde alle esigenze della prassi e pone il fondamento per contrastare in maniera più efficace i reati transnazionali.

Il Trattato è stato approvato dal Consiglio federale il 25 gennaio 2023, in seguito firmato a Panama il 3 marzo 2023 dal ministro degli affari esteri panamense, Janaina Tewaney Mencomo, e dall'ambasciatore svizzero nella Repubblica di Panama, Gabriele Derighetti.

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il disegno non è menzionato né nel messaggio del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019–2023⁷ né nel decreto federale del 21 settembre 2020 sul programma di legislatura 2019–2023⁸. Il programma di legislatura 2019–2023 fissa tuttavia come obiettivo la lotta efficace alla criminalità e al terrorismo.

Il progetto si iscrive nella politica svizzera volta ad ampliare a livello mondiale la rete di accordi di cooperazione internazionale in materia penale nell'interesse di una lotta più efficace contro la criminalità⁹. Si inserisce quindi nella strategia del nostro Consiglio che mira a garantire la sicurezza attraverso maggiore collaborazione («Sicurezza attraverso la cooperazione», rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 1999 all'Assemblea federale concernente la politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2000)¹⁰). La stretta cooperazione contribuisce a combattere la criminalità internazionale e a impedire che gli istituti finanziari svizzeri siano utilizzati per scopi criminali. Il presente progetto sostiene anche gli sforzi del Consiglio federale tesi a garantire l'integrità della piazza finanziaria svizzera.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione (LCo)¹¹, una procedura di consultazione deve essere indetta per la prepara-

⁷ FF **2020** 1565

⁸ FF **2020** 7365

⁹ Cfr. messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011, FF **2008** 597 e il messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011–2015, FF **2012** 305, entrambi fissano come obiettivo il rafforzamento della cooperazione internazionale.

¹⁰ FF **1999** 6561

¹¹ RS **172.061**

zione di trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale (Cost.)¹². Questo è il caso del presente Trattato.

Secondo l'articolo 3a LCo, si può rinunciare a una procedura di consultazione se non v'è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note, in particolare poiché è già stata svolta una consultazione sull'oggetto su cui verte il progetto (cpv. 1 lett. b).

Il Trattato si iscrive nella politica pluriennale del Consiglio federale tesa ad estendere la rete mondiale di accordi nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale. Il suo contenuto corrisponde in gran parte a quello dei trattati di assistenza giudiziaria già conclusi dalla Svizzera. La disposizione sulle squadre investigative comuni corrisponde al contenuto dell'articolo 20 del Secondo Protocollo addizionale e degli articoli 80^a^{ter}-80^a^{duodecies} AIMP nonché alla disposizione che disciplina le squadre investigative comuni nel Trattato del 5 aprile 2022¹³ di assistenza giudiziaria in materia penale tra la Confederazione svizzera e la Repubblica del Kosovo (di seguito Trattato con il Kosovo). Una consultazione non fornirebbe quindi nuove informazioni, poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note. Infine, una disposizione concernente la comunicazione elettronica è stata integrata nel presente Trattato in una nuova forma. Tale comunicazione è tuttavia prevista in materia di estradizione dal Quarto Protocollo addizionale del 20 settembre 2012¹⁴ alla Convenzione europea di estradizione. Poiché la comunicazione elettronica è stata oggetto di una procedura di consultazione nel quadro della ratificazione di tale protocollo, dalla procedura di consultazione a tale riguardo non dovrebbe risultare alcuna informazione nuova, nella misura in cui l'assistenza giudiziaria in materia penale è una forma meno incisiva di cooperazione giudiziaria.

Si è pertanto rinunciato a una consultazione in virtù dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo.

3 Punti essenziali del trattato

Il Trattato disciplina la cooperazione tra la Svizzera e Panama nelle indagini, nel perseguimento e nella repressione dei reati. Gli Stati contraenti si impegnano ad accordarsi la massima assistenza giudiziaria in tale ambito.

Il Trattato si basa sulla Convenzione europea e sul suo Secondo Protocollo addizionale nonché sull'AIMP, di cui riprende i principi più importanti. Analogamente ai trattati di assistenza giudiziaria conclusi finora dalla Svizzera, il Trattato elenca i possibili provvedimenti a sostegno di un procedimento penale avviato nell'altro Paese, definisce le condizioni per la concessione dell'assistenza giudiziaria, illustra le informazioni che una domanda deve contenere affinché possa essere trattata dallo Stato richiesto e disciplina le modalità di esecuzione della domanda. Sancisce inoltre principi importanti per la Svizzera, come il requisito della doppia punibilità o il principio

¹² RS 101

¹³ RS 0.351.947.5

¹⁴ RS 0.353.14

di specialità, ossia la limitazione dell'utilizzo delle informazioni o dei mezzi di prova. Elenca in modo esaustivo i motivi per cui l'assistenza giudiziaria può essere rifiutata o differita, ad esempio se vi sono seri motivi per ritenere che alla persona penalmente perseguita non possono essere assicurate garanzie fondamentali in materia di diritti umani oppure che tale persona sia perseguita per le sue convinzioni politiche. Per quanto riguarda la protezione dei dati (art. 10), il Trattato riprende la disposizione inserita nel Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale del 4 febbraio 2019¹⁵ tra la Confederazione svizzera e la Repubblica di Indonesia. La disposizione sulla responsabilità delle persone giuridiche (art. 2 par. 2) e quella sulle squadre investigative comuni (art. 25) sono riprese dal Trattato con il Kosovo. La disposizione relativa alle vie di trasmissione è stata infine adeguata per consentire, in futuro, una trasmissione elettronica delle domande, purché vi sia un canale sicuro tra i due Stati e il loro diritto nazionale lo permetta.

Il Trattato non richiede un'attuazione legislativa in Svizzera e si fonda sui principi del diritto svizzero vigente in materia di assistenza giudiziaria. Le sue disposizioni sono formulate in modo sufficientemente dettagliato da poter essere considerate direttamente applicabili.

Il Trattato è stato concluso in francese, inglese e spagnolo. Le tre versioni linguistiche fanno ugualmente fede; in caso di divergenze nell'interpretazione, fa stato il testo inglese.

4 **Commento ai singoli articoli del trattato**

Art. 1 Obbligo di accordare l'assistenza giudiziaria in materia penale

Il Trattato introduce tra le Parti un obbligo di diritto internazionale di prestarsi mutuamente assistenza giudiziaria in materia penale. La cooperazione deve essere quanto più ampia possibile in conformità con le disposizioni previste dal Trattato. Una domanda presentata in base al Trattato deve essere accolta se non sussistono motivi di inapplicabilità o di rifiuto ai sensi degli articoli 3 e 4 e se sono soddisfatte le altre condizioni previste dal Trattato, come ad esempio la doppia punibilità quando l'esecuzione di una domanda implica misure coercitive (art. 6).

Art. 2 Portata dell'assistenza giudiziaria

Il *paragrafo 1* elenca i provvedimenti di assistenza giudiziaria che possono essere adottati per sostenere la procedura dello Stato richiedente. Si tratta di provvedimenti usuali nel diritto svizzero in materia di assistenza giudiziaria. Il *paragrafo 1* contiene anche una clausola residuale (*lett. k*) che prevede la possibilità di ordinare anche altri provvedimenti rispetto a quelli espressamente elencati, a condizione che siano compatibili con gli scopi del Trattato e con il diritto dello Stato richiesto. La disposizione garantisce una certa flessibilità nel singolo caso e permette di tenere conto di circostanze particolari e sviluppi futuri.

¹⁵ RS 0.351.942.7, art. 9

Il *paragrafo 2* estende il campo di applicazione del Trattato ai procedimenti penali nei confronti delle persone giuridiche. Il fatto che il diritto dello Stato richiesto non preveda la responsabilità penale delle persone giuridiche nel suo diritto amministrativo o penale non può di per sé giustificare il rifiuto di una domanda di assistenza. Una norma dello stesso tenore compare all'articolo 1 paragrafo 4 del Secondo Protocollo addizionale.

Il *paragrafo 3* riprende l'obbligo, introdotto per la prima volta nel trattato sull'assistenza giudiziaria concluso con l'Indonesia, di prestarsi mutuamente la massima assistenza giudiziaria possibile, nel rispetto del diritto interno dello Stato richiesto, anche in materia fiscale. Nei precedenti trattati di assistenza giudiziaria, il carattere fiscale di un reato poteva costituire un motivo di rifiuto dell'assistenza giudiziaria. Di fatto l'articolo 2 paragrafo 3 non assume una portata particolare per la Svizzera, poiché non va al di là di quanto previsto dall'AIMP (in particolare art. 3 cpv. 3 AIMP) che continua ad essere determinante per la Svizzera.

Il *paragrafo 4* sancisce uno dei principi noti al diritto svizzero in materia di assistenza giudiziaria, ossia che il Trattato può essere applicato anche a reati commessi prima della sua entrata in vigore. Il principio è già esplicitamente previsto nei trattati di assistenza giudiziaria con il Kosovo (art. 2 par. 4), l'Indonesia (art. 2 par. 2), gli Stati Uniti¹⁶ e l'Australia¹⁷. Tuttavia, la disposizione non si applica alle procedure di assistenza giudiziaria già concluse né alle domande di assistenza rifiutate definitivamente.

Art. 3 Inapplicabilità

Come tutti i trattati di assistenza giudiziaria finora conclusi dalla Svizzera, il Trattato con Panama si limita all'assistenza giudiziaria accessoria in materia penale. Gli altri settori della cooperazione giudiziaria in materia penale, ossia la ricerca, l'arresto e la detenzione di persone in vista dell'extradizione, l'esecuzione di sentenze penali, compreso il trasferimento di persone condannate per l'esecuzione della loro pena nonché la delega del perseguimento penale, non rientrano nel suo campo d'applicazione.

La consegna di valori patrimoniali di cui all'articolo 22, che di norma si basa su una sentenza dello Stato richiedente, non rientra nell'esclusione prevista alla *lettera b*.

Art. 4 Motivi di rifiuto o differimento dell'assistenza giudiziaria

Il *paragrafo 1* elenca in modo esaustivo i motivi per cui si può rifiutare l'assistenza giudiziaria. Si tratta dei motivi di rifiuto usuali per la Svizzera, già previsti nei precedenti trattati di assistenza giudiziaria. L'assistenza può essere rifiutata per reati politici e militari (*lett. a e b*), per casi in cui l'esecuzione della domanda è di natura tale da pregiudicare la sovranità, la sicurezza, l'ordine pubblico o altri interessi nazionali (*lett. c*), per fatti che sono già oggetto di un giudizio definitivo (*lett. d*) e per casi in materia di diritti dell'uomo (*lett. f e g*). Inoltre, i fatti prescritti (*lett. e*) possono comportare il rifiuto dell'assistenza.

¹⁶ 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); art. 41 par. 2.

¹⁷ Trattato del 25 novembre 1991 tra la Svizzera e l'Australia sull'assistenza giudiziaria in materia penale (RS 0.351.915.8); art. 22 par. 2.

Se sussiste un motivo di rifiuto di cui al *paragrafo 1*, lo Stato richiesto decide se rifiutare o meno l'assistenza giudiziaria sulla base del proprio diritto interno. A tale riguardo, per la Svizzera trovano spesso applicazione gli articoli 1a, 2, 3 e 5 AIMP. In presenza di un tal motivo, l'assistenza giudiziaria va rifiutata. Secondo la concezione giuridica svizzera, il concetto di «ordine pubblico» (cfr. *lett. c*) comprende anche il rispetto dei diritti fondamentali. Si tratta in particolare del diritto alla vita, del divieto della tortura e di tutte le pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti nonché delle garanzie procedurali sancite, a livello europeo, dalla Convenzione del 4 novembre 1950¹⁸ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e, a livello universale, dal Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹⁹ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II). La menzione esplicita dei motivi di rifiuto inerenti ai diritti umani (*lett. f e g*) aumenta la certezza del diritto e rafforza ulteriormente l'importanza attribuita al rispetto dei diritti dell'uomo.

Nell'applicazione del presente Trattato le Parti sono pertanto vincolate dai rispettivi obblighi previsti dagli strumenti internazionali di tutela dei diritti dell'uomo che hanno firmato. Sia la Svizzera che Panama hanno ratificato il Patto ONU II ed entrambi hanno aderito a uno strumento regionale di protezione dei diritti dell'uomo: la CEDU per la Svizzera e la Convenzione americana del 22 novembre 1969 sui diritti dell'uomo per Panama.

Il *paragrafo 2* abilita lo Stato richiesto a differire l'assistenza giudiziaria a favore di un procedimento penale in corso sul suo territorio. Ad esempio, se nell'ambito di una procedura di assistenza giudiziaria si richiedono mezzi di prova necessari in un procedimento penale in corso nello Stato richiesto, la loro consegna può essere differita sino alla conclusione di tale procedimento.

Il *paragrafo 3* disciplina la procedura da seguire prima di rifiutare o differire l'assistenza giudiziaria: in questo caso lo Stato richiesto deve informare lo Stato richiedente sui motivi del possibile rifiuto o differimento (*lett. a*). Nel contempo, lo Stato richiesto deve verificare se l'assistenza giudiziaria può essere comunque fornita parzialmente o a determinate condizioni. Di per sé è ovvia l'aggiunta secondo cui le condizioni poste devono essere rispettate dallo Stato richiedente (*lett. b*).

Art. 5 Diritto applicabile

Il *paragrafo 1* sancisce il principio secondo cui le domande di assistenza giudiziaria sono eseguite conformemente al diritto dello Stato richiesto. In Svizzera sono determinanti l'AIMP e, a titolo accessorio, il Codice di procedura penale (CPP)²⁰.

Il *paragrafo 2* prevede una deroga a tale principio: su espressa richiesta dello Stato richiedente, una procedura può essere eseguita secondo le disposizioni legali di tale Stato, a condizione che il diritto dello Stato richiesto non vi si opponga. Questo per evitare che l'uso come mezzi di prova delle informazioni ottenute tramite l'assistenza giudiziaria non sia possibile o sia reso sproporzionatamente difficile nello Stato richiedente in quanto non è stata osservata la procedura per la raccolta di prove prevista

¹⁸ RS 0.101

¹⁹ RS 0.103.2

²⁰ RS 312.0

dal diritto interno. Disposizioni analoghe si trovano all'articolo 65 AIMP e all'articolo 8 del Secondo Protocollo addizionale.

Art. 6 Doppia punibilità e misure coercitive

Ciascuna Parte può respingere la domanda la cui esecuzione implica misure coercitive e se la condotta imputata non costituisce un reato secondo il diritto di entrambe le Parti (*par. 1*). Quando la Svizzera è lo Stato richiesto, può disporre misure coercitive nell'ambito di una procedura di assistenza giudiziaria soltanto se i fatti indicati nella domanda hanno tutti gli elementi costitutivi di un reato punibile secondo il diritto svizzero. Il requisito della doppia punibilità per disporre misure coercitive è uno dei cardini del diritto svizzero in materia di assistenza giudiziaria ed è sancito dall'articolo 64 AIMP e nella dichiarazione della Svizzera in merito all'articolo 5 paragrafo 1 della Convenzione europea. L'articolo 64 capoverso 2 AIMP introduce due eccezioni al principio della doppia punibilità, ossia possono essere ordinate misure coercitive a scarico della persona perseguita o per perseguire un atto sessuale su minori. La nuova formulazione, che prevede la possibilità di rifiutare l'assistenza da parte di uno Stato se il principio di doppia punibilità non è rispettato, rende più flessibile l'applicazione di tale principio a favore della Svizzera. La Svizzera esigerà infatti sempre il rispetto di tale principio per accordare misure coercitive. La nuova formulazione della regola della doppia punibilità permette invece a Panama di disporre misure coercitive nel caso in cui la Svizzera richiede l'assistenza giudiziaria per un reato punibile in Svizzera ma non a Panama. La Svizzera potrebbe così ricevere un'assistenza più ampia di quella che concede, se il diritto panamense non impone il principio di doppia punibilità per le richieste ricevute da tale Paese e nella misura in cui Panama accetta tali richieste senza reciprocità.

Il *paragrafo 2* precisa il requisito della doppia punibilità. È determinante che sussistano gli elementi costitutivi di un reato punibile in entrambi gli Stati, ma non che coincida la designazione di tale reato o la sua assegnazione alla stessa categoria di reati.

Il *paragrafo 3* elenca le misure coercitive. L'elenco corrisponde alla concezione giuridica svizzera delle misure coercitive. Elenchi simili si trovano già in precedenti trattati di assistenza giudiziaria²¹.

Il *paragrafo 4* precisa che la doppia punibilità non è necessaria per l'esecuzione di domande che non implicano misure coercitive, come per esempio in caso di domanda di notifica di atti procedurali.

Art. 7 Misure provvisorie

Questa disposizione di grande importanza pratica permette, su domanda dello Stato richiedente, di ordinare misure provvisorie per preservare mezzi di prova, mantenere una situazione esistente o proteggere interessi giuridici minacciati (*par. 1*). Si ispira all'articolo 18 capoverso 1 AIMP e il suo principio si trova anche all'articolo 24 del Secondo Protocollo addizionale. L'autorità competente dello Stato richiesto ordina le

²¹ Cfr. p. es. i trattati con il Kosovo (art. 6 par. 3), l'Indonesia (art. 6 par. 3) o la Colombia (RS 0.351.926.3; art. 7 par. 2).

misure sollecitate, come per esempio il blocco dei conti bancari, a condizione che non sussistano motivi manifestamente contrari alla concessione dell'assistenza giudiziaria nel caso concreto. Lo Stato richiesto può anche ordinare parzialmente le misure provvisorie o vincolarle a condizioni.

Se vi è pericolo nel ritardo, le misure provvisorie possono essere ordinate già prima dell'inoltro di una domanda formale di assistenza giudiziaria (*par. 2*). È sufficiente che la domanda sia annunciata per scritto. Comunque le informazioni fornite dallo Stato richiedente devono essere tali da permettere allo Stato richiesto di verificare se vi siano tutte le condizioni per poter ordinare le misure provvisorie. Lo Stato richiesto limita nel tempo la durata della misura, in conformità al principio della proporzionalità. Per tale motivo pone all'altro Stato un termine per presentare la domanda adeguato alle circostanze. Se il termine scade inutilizzato, la misura va revocata.

Art. 8 Uso limitato di informazioni, documenti e oggetti

Il principio di specialità, principio importante del diritto svizzero dell'assistenza giudiziaria, limita l'uso da parte dello Stato richiedente delle informazioni e dei documenti ricevuti nell'ambito dell'assistenza giudiziaria. Se intende utilizzare le informazioni e i documenti ricevuti per uno scopo diverso da quello indicato nella domanda, lo Stato richiedente deve chiedere previamente l'assenso dell'Autorità centrale dello Stato richiesto (*par. 1*).

Il *paragrafo 2* definisce i casi in cui il previo assenso dell'Autorità centrale non è necessario (*lett. a-c*). Le eccezioni previste dalle lettere a e b sono le stesse previste dall'AIMP (art. 67 cpv. 2). La terza eccezione riguarda le procedure di risarcimento che costituiscono un prolungamento della procedura penale, per cui non è necessario un accordo supplementare.

Art. 9 Confidenzialità

La disposizione sulla confidenzialità in un trattato bilaterale sull'assistenza giudiziaria è relativamente nuova: è stata già inserita nel Trattato con il Kosovo (art. 9). In determinati casi, la divulgazione prematura dell'indagine penale può comprometterne l'esito. In simili circostanze, è essenziale tutelare la confidenzialità e limitare la consultazione dei documenti nonché la partecipazione al procedimento in base a quanto prescritto dalle legislazioni nazionali. Per quanto concerne la Svizzera, l'articolo 80 capoverso 2 AIMP elenca i casi in cui è possibile limitare i diritti di partecipazione al procedimento e rifiutare l'esame degli atti.

Art. 10 Dati personali

L'*articolo 10* riprende una disposizione introdotta per la prima volta nel Trattato con l'Indonesia e riguardante la protezione dei dati trasmessi nel quadro dell'assistenza giudiziaria (art. 9). Questa disposizione è in linea con la legislazione unionale sulla protezione dei dati nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giu-

diziarria in materia penale (cfr. la direttiva [UE] 2016/680²²). Sulla base dell'accordo di associazione a Schengen concluso con l'UE²³, la Svizzera si è impegnata, in linea di massima, a recepire, attuare e applicare tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen. La direttiva (UE) 2016/680, che corrisponde a uno di questi sviluppi, impone agli Stati Schengen e alle autorità interessate di proteggere i dati personali trattati a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali. Inoltre stabilisce i principi che gli Stati Schengen devono rispettare in materia di trattamento, trasmissione e uso dei dati personali nel quadro dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale. Quando si trasmettono dati personali a Stati terzi o a organizzazioni internazionali si deve tener conto in particolare dei principi di cui agli articoli 35 e 37 della direttiva. L'articolo 11*f* AIMP attua tali disposizioni, prevedendo ad esempio che una protezione adeguata dei dati personali può essere garantita anche da un trattato internazionale (cpv. 2 lett. b). Di conseguenza, l'articolo 10 sancisce una serie di principi generali, rilevanti anche per il settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale, impone alle Parti di proteggere i dati trattati in tale ambito e di garantire i diritti delle persone in relazione alla trasmissione dei loro dati. In Svizzera tali principi si applicano già²⁴; sono stati iscritti nel trattato per garantirne l'applicazione a Panama.

Meritano di essere menzionati in dettaglio i seguenti punti.

Il principio di finalità, sancito nel paragrafo 1, attua, sotto il profilo della protezione dei dati, la restrizione d'uso di cui all'articolo 8. Lo Stato richiesto può subordinare l'uso dei documenti trasmessi a determinate condizioni che lo Stato richiedente è tenuto a rispettare. Se lo Stato destinatario intende utilizzare i dati anche per altri scopi, deve prima chiedere l'assenso dello Stato che li ha trasmessi. Ciò non è necessario nei casi previsti all'articolo 8 paragrafo 2 lettere a–c in quanto si tratta di una conseguenza necessaria delle corrispondenti deroghe al principio di specialità: come uno Stato può utilizzare le informazioni e i documenti ricevuti nell'ambito dell'assistenza giudiziaria per scopi diversi da quelli indicati nella domanda senza previo assenso dello Stato che li ha trasmessi, può fare a meno di tale consenso per utilizzare i dati personali per scopi diversi da quelli per cui sono stati trasmessi. Per questa ragione si deve applicare la stessa interpretazione restrittiva della deroga.

Secondo il *paragrafo 2 lettera a*, nell'ambito dell'assistenza giudiziaria sono trasmessi solo i dati relativi alla domanda. Anche altri principi in materia di protezione

²² Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio, GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89.

²³ RS 0.362.31

²⁴ Cfr. anche le pertinenti disposizioni della legge del 28 settembre 2018 sulla protezione dei dati in ambito Schengen (RS 235.3, abrogata a partire dal 1° settembre 2023 dalla legge del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati che ne riprende il contenuto) in combinato disposto con la parte prima capitolo 1*b* e art. 11*a* AIMP, già precedentemente in vigore e concernente il sistema elettronico di gestione delle persone, degli atti e delle pratiche dell'Ufficio federale di giustizia in combinato disposto con l'omonima ordinanza del 23 settembre 2016 (RS 351.12) e con gli art. 80*b* (partecipazione al procedimento ed esame degli atti) e 80*e* segg. AIMP (rimedi giuridici).

dei dati di cui al *paragrafo 2*, quali la rettifica di dati errati o la tracciabilità della trasmissione dei dati, che può in particolare essere garantita documentando la trasmissione nel pertinente sistema di gestione delle pratiche (*lett. d*), sono già sanciti dal diritto svizzero vigente. Poiché Panama non può distruggerli, in caso di trasmissione errata, i dati vengono restituiti allo Stato che li ha forniti (*lett. c*). Si applica anche l'obbligo di proteggere i dati dalla perdita accidentale, dalla distruzione, dall'alterazione e dall'accesso o utilizzo non autorizzati (*par. 3*), il che può essere garantito in particolare da impostazioni tecniche.

Secondo il *paragrafo 4* le Parti devono garantire il diritto delle persone interessate dalla trasmissione dei dati all'informazione e all'accesso ai dati che le riguardano, alla loro rettifica o restituzione nonché alla limitazione del loro trattamento. Tenendo adeguatamente conto dei diritti fondamentali della persona, questi diritti possono essere limitati o il loro esercizio può essere differito se lo impone la tutela di interessi legittimi, quali la sicurezza pubblica e nazionale, la prevenzione e il perseguimento di reati o la tutela dei diritti e delle libertà di terzi (*par. 5*). Gli articoli 15 e 16 della direttiva (UE) 2016/680 prevedono gli stessi motivi per limitare i diritti delle persone i cui dati sono trasmessi. In Svizzera si applicano gli articoli 11*b*, 11*d* e 80*b* AIMP, completati dalle pertinenti disposizioni sulla procedura di ricorso secondo gli articoli 80*e*–80*f* AIMP.

Art. 11 Presenza di persone che partecipano al procedimento

La disposizione permette alle persone che partecipano al procedimento all'estero (p. es. giudici istruttori, procuratori, difensori) di presenziare all'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria nello Stato richiesto, a condizione che tale Stato vi acconsenta. Una disposizione analoga è contenuta nell'articolo 4 della Convenzione europea.

In Svizzera, l'attuazione di tale disposizione è disciplinata dall'articolo 65*a* AIMP. La procedura è sempre condotta dalla competente autorità giudiziaria svizzera.

Art. 12 Deposizione di testimoni nello Stato richiesto

La disposizione definisce la procedura da seguire per l'audizione di testimoni nello Stato richiesto. L'audizione avviene conformemente al diritto di tale Stato. Per quanto riguarda il diritto di rifiutare la testimonianza, il testimone può far valere anche il diritto dello Stato richiedente (*par. 1*). Se il testimone rifiuta di testimoniare richiamandosi al diritto dello Stato richiedente, tale Stato deve comunicare allo Stato richiesto se il rifiuto è ammissibile secondo il proprio diritto (*par. 2*). Il fatto di avvalersi del diritto di rifiutare la testimonianza non può comportare alcuna sanzione legale (*par. 3*).

Art. 13–15 Comparizione di testimoni o di periti nello Stato richiedente

Queste disposizioni riprendono ampiamente le norme contenute nella Convenzione europea (art. 8–10 e 12). Per motivi legati al diritto panamense, è stato modificato il titolo dell'*articolo 15* che disciplina, tuttavia, il salvacondotto. Come nel Trattato con il Kosovo (art. 15 *par. 4*) e in linea con la Convenzione europea, alle persone invitate

a comparire nello Stato richiedente viene concesso un salvacondotto di 15 giorni durante i quali gli interessati non possono essere perseguiti o sottoposti a limitazioni della libertà personale per reati o condanne precedenti la loro partenza dallo Stato richiesto. Un'analogia immunità è prevista per le persone citate a comparire per fatti o condanne non indicati nella citazione (*par. 1 e 2 in combinato disposto con il par. 4*).

Art. 16 Portata della testimonianza nello Stato richiedente

Secondo l'articolo 16, una persona che compare nello Stato richiedente in seguito a una citazione può essere costretta a testimoniare o a produrre mezzi di prova, salvo che il diritto di una delle due Parti le consenta di rifiutare la testimonianza (*par. 1*).

Se il testimone rifiuta di testimoniare o di produrre mezzi di prova richiamandosi al diritto dello Stato richiesto, quest'ultimo deve comunicare allo Stato richiedente se il diritto di rifiutare la testimonianza è ammissibile secondo la propria legislazione. Il fatto di avvalersi del diritto di rifiutare la testimonianza non può comportare alcuna sanzione legale (*par. 2*).

L'utilizzo delle informazioni ottenute con la testimonianza è disciplinato dall'articolo 8 ed è limitato al procedimento in cui è raccolta tale testimonianza. Un utilizzo diverso richiede l'autorizzazione dello Stato richiesto, salvo i casi espressamente menzionati nell'articolo 8 paragrafo 2. Valgono anche le norme dell'articolo 12 relative al rifiuto di testimoniare.

Art. 17 Trasferimento temporaneo di detenuti

La disposizione si rifà all'articolo 11 della Convenzione europea ed è completata dal paragrafo 4, secondo cui il periodo di detenzione che la persona trasferita ha scontato nello Stato richiedente è computato sulla pena inflitta nello Stato richiesto. La disposizione si trova già in precedenti trattati di assistenza giudiziaria.

Art. 18 Audizione mediante videoconferenza

Questa disposizione riprende i principi dell'articolo 9 del Secondo Protocollo addizionale. Come nei precedenti trattati di assistenza giudiziaria, disciplina le condizioni e le modalità in base alle quali una persona può essere ascoltata come testimone o perito nello Stato richiesto tramite un collegamento video diretto senza dover comparire nello Stato richiedente. Tale disposizione è applicabile se per la persona in questione è inappropriato o impossibile comparire di persona nello Stato richiedente (*par. 1*). L'età e lo stato di salute della persona interessata, così come la necessità di assicurare la protezione di un testimone oppure il rischio di fuga o di collusione, possono essere determinanti per il ricorso alla videoconferenza. Altri casi di applicazione possono riguardare ad esempio una persona che si è rifugiata all'estero perché rischia di essere perseguita penalmente nello Stato richiedente, oppure perché la sua presenza è indispensabile per lo svolgimento di un altro procedimento nello Stato richiesto o è oggetto di una procedura di estradizione verso uno Stato terzo. La videoconferenza si è rivelata uno strumento importante nella cooperazione in materia di assistenza giudiziaria soprattutto durante la pandemia di COVID-19.

Se sono soddisfatte le condizioni per svolgere la videoconferenza, lo Stato richiesto acconsente a tale tipo di audizione a condizione che il suo impiego non sia contrario ai principi fondamentali del suo diritto (*par. 2*). Per la Svizzera ciò significa in particolare che deve essere garantito il diritto a un processo equo. Tuttavia, l'audizione tramite videoconferenza non può essere rifiutata solo perché il diritto dello Stato richiesto non la prevede o perché alcuni requisiti specifici previsti dal suo diritto interno per l'audizione non sono soddisfatti. Neanche la mancanza di attrezzature tecniche è un motivo sufficiente per il rifiuto, a condizione che lo Stato richiedente possa fornire l'equipaggiamento tecnico necessario. In Svizzera la base legale per l'audizione mediante videoconferenza è l'articolo 144 capoverso 1 CPP.

Per quanto attiene alle regole di procedura da osservare durante l'audizione, il rappresentante dell'autorità giudiziaria dello Stato richiesto deve prestare attenzione, in particolare, al rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato richiesto (*par. 4 lett. a*). Se la Svizzera è lo Stato richiesto, l'autorità giudiziaria svizzera presente deve intervenire in particolare se l'autorità giudiziaria estera richiedente utilizza mezzi disonesti o scorretti durante l'audizione. È possibile concordare misure per garantire la protezione della persona da sentire (*lett. b*), che può essere assistita da un interprete (*lett. d*) come nelle audizioni ordinarie. In caso di rifiuto a testimoniare, si applicano le disposizioni valide nelle audizioni ordinarie (*lett. e*). Il verbale richiesto dal *paragrafo 5* deve imperativamente rendere conto delle circostanze dell'audizione (luogo, data, partecipanti, ecc.). Il tenore della testimonianza non deve essere riprodotto.

Per le audizioni mediante videoconferenza di imputati o indiziati è necessario il consenso di questi ultimi. Lo Stato richiesto è libero di dare seguito o meno alla domanda (*par. 7*).

Art. 19–21 Consegna di oggetti, documenti, incartamenti o mezzi di prova; incartamenti dei tribunali, delle autorità istruttorie e di perseguimento penale; casellario giudiziale e scambio di informazioni penali

L'*articolo 19* ha per oggetto uno dei cardini dell'assistenza giudiziaria: la consegna di oggetti, documenti o mezzi di prova che lo Stato richiedente ha chiesto per il suo procedimento penale. Le modalità della consegna corrispondono per analogia a quanto previsto dall'articolo 74 AIMP. L'*articolo 20* precisa che su domanda devono essere consegnati anche gli incartamenti dei tribunali, delle autorità istruttorie e di perseguimento penale, se detti documenti sono importanti per un procedimento giudiziario. In linea di principio tali documenti devono riferirsi a un procedimento archiviato. Gli incartamenti di un procedimento pendente possono essere consegnati solamente con il consenso dell'autorità competente dello Stato richiesto. L'*articolo 21* prevede inoltre che lo Stato richiesto possa consegnare anche estratti del casellario giudiziale nella misura ammessa dal proprio diritto interno. In Svizzera la pertinente base legale è l'ordinanza VOSTRA del 19 ottobre 2022²⁵. Data l'ampia ristrutturazione del casellario giudiziale, il rinvio al diritto nazionale consente la flessibilità necessaria per considerare i futuri sviluppi. Analogamente a quanto previsto nei prece-

denti trattati di assistenza giudiziaria, le modalità di consegna sono disciplinate dall'articolo 13 della Convenzione europea.

Art. 22 Restituzione di oggetti e valori patrimoniali

L'*articolo 22* rappresenta un altro elemento chiave dell'assistenza giudiziaria. Di grande importanza pratica, esso si conforma all'articolo 74a AIMP e completa le possibilità di trasmissione dei mezzi di prova previsti negli articoli 19–21.

Il *paragrafo 1* pone le basi della restituzione allo Stato richiedente di oggetti e valori patrimoniali frutto di un reato, in vista di una loro confisca o consegna agli aventi diritto. La disposizione concerne sia gli strumenti usati per commettere l'atto illecito sia i proventi del reato, compreso l'eventuale valore sostitutivo. Prima di poter procedere alla restituzione, vanno soddisfatte le pretese avanzate in buona fede da terzi. Nella pratica si tratterà principalmente di domande di restituzione di valori patrimoniali che sono stati confiscati su richiesta nell'ambito dell'assistenza giudiziaria.

Secondo il *paragrafo 2*, di regola la consegna avviene solo se lo Stato richiedente presenta una decisione definitiva ed esecutoria di confisca. In casi eccezionali è possibile restituire gli oggetti o i valori patrimoniali in una fase anteriore del procedimento. La restituzione anticipata è presa in considerazione quando sussistono chiari indizi che gli oggetti o i valori patrimoniali sottoposti a sequestro cautelativo sono stati acquisiti illecitamente e possono essere attribuiti senza ombra di dubbio a una persona o a un determinato gruppo di persone. In tal caso, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, non è opportuno che la Svizzera rinvi la consegna della refurtiva allo Stato richiedente fino alla conclusione del procedimento penale²⁶.

Art. 23 Suddivisione dei valori patrimoniali confiscati

La suddivisione dei valori patrimoniali confiscati è un mezzo importante per promuovere la cooperazione internazionale. Attribuendo una parte del prodotto di una confisca a uno Stato che, con la sua cooperazione, ha contribuito al successo di tale confisca lo si vuole incoraggiare a garantire una cooperazione efficace anche in futuro.

Il *paragrafo 1* sancisce il principio della suddivisione dei valori patrimoniali confiscati. Per ogni singolo caso va stipulato un accordo di suddivisione in cui le Parti ne stabiliscono le modalità concrete come, ad esempio, le condizioni o la chiave di ripartizione (*par. 2*). Nei casi in cui la Svizzera è lo Stato confiscatore è determinante la legge federale del 19 marzo 2004 sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati²⁷. Il presente trattato prevede una disposizione sulla suddivisione dei valori confiscati principalmente per garantire la reciprocità. In tal modo, anche la Svizzera potrà beneficiare di una suddivisione di valori patrimoniali se ne vengono confiscati a Panama.

Art. 24 Notifica di atti procedurali e di decisioni giudiziarie

La disposizione coincide con l'articolo 7 della Convenzione europea.

²⁶ DTF 131 II 169 consid. 6 (assistenza giudiziaria alla Nigeria).

²⁷ RS 312.4

Art. 25 Squadre investigative comuni

L'*articolo 25* riprende la disposizione inserita nel Trattato con il Kosovo (*art. 26*) e prevede la possibilità di istituire squadre investigative comuni (SIC). In Svizzera questa misura di assistenza giudiziaria è disciplinata dal luglio 2021 negli articoli 80^{ter}–80^{duodecies} AIMP. L'introduzione di questa disposizione nel Trattato garantisce la reciprocità. Come previsto anche dall'*articolo 80^{duodecies} AIMP*, lo scopo e le condizioni per l'impiego di una SIC devono essere stabiliti dalle autorità responsabili in un accordo specifico (*par. 2*).

Art. 26–32 Procedura: autorità centrale; forma della domanda e vie di trasmissione; contenuto ed esecuzione della domanda; autenticazione; lingua; spese d'esecuzione

Le regole per la procedura di assistenza giudiziaria corrispondono ampiamente a quelle degli altri trattati di assistenza giudiziaria e si rifanno alle disposizioni della Convenzione europea (*art. 14–17 e 20*) e del Secondo Protocollo addizionale (*art. 4 e 5*). Meritano particolare attenzione le disposizioni commentate qui di seguito:

Art. 26 e 29 Autorità centrale; esecuzione della domanda

Le Autorità centrali svolgono un ruolo importante nel quadro della procedura di assistenza giudiziaria poiché trasmettono e ricevono le domande in materia e inoltre comunicano direttamente tra loro (*art. 26 par. 2*). Sono inoltre responsabili dell'esame preliminare delle domande e del loro inoltro all'autorità nazionale competente, se non compete loro il trattamento. Sono comunque responsabili di coordinare l'esecuzione delle domande (*art. 26 par. 3 e art. 29 par. 2*). Se dall'esame preliminare emergono lacune, l'Autorità centrale invita lo Stato richiedente a completare la domanda (*art. 29 par. 1*). Una volta che l'autorità competente ha dato seguito alla domanda, l'Autorità centrale controlla che la domanda sia completa e successivamente trasmette i risultati e i mezzi di prova all'Autorità centrale dello Stato richiedente (*art 29 par. 3*). Se tra l'autorità richiedente e quella richiesta sorgono difficoltà o malintesi, le autorità centrali assumono il ruolo di mediatore.

L'Autorità centrale per la Svizzera è l'Ufficio federale di giustizia (UFG; *art. 26 par. 1*), cui secondo l'AIMP competono i suddetti compiti di verifica, trasmissione e controllo (p. es. *art. 17 cpv. 2–4, 29, 78 e 79 AIMP*). Mentre il deferimento dell'esecuzione di domande estere di assistenza giudiziaria ai pubblici ministeri cantonali competenti o alle autorità federali, quali il Ministero pubblico della Confederazione o l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini, costituisce la norma, nei casi di cui all'*articolo 79a AIMP* l'UFG medesimo può decidere in merito all'esecuzione di una domanda di assistenza giudiziaria.

Art. 27 Forma della domanda e vie di trasmissione

Rispetto ai precedenti trattati, la disposizione ha subito una modifica radicale. Essa prevede la trasmissione delle domande per scritto, come già avviene, ma ne facilita la trasmissione elettronica a condizione che le Parti si accordino a tale riguardo, vi sia un canale sicuro e nella misura in cui il diritto nazionale di ciascuno Stato lo permette.

Il Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione consente già la trasmissione elettronica delle domande nel campo dell'extradizione. La pandemia di COVID-19 ha dimostrato quanto sia importante la comunicazione elettronica tra gli Stati nelle procedure di assistenza giudiziaria internazionale in materia penale. Una disposizione tale consente di dinamizzare l'assistenza giudiziaria, rispettando gli obblighi interni della Svizzera.

Art. 28 Contenuto della domanda

Questa disposizione enumera dettagliatamente le informazioni da indicare in una domanda di assistenza giudiziaria. Ai fini della trasparenza e chiarezza, l'elenco, come già nel Trattato con l'Indonesia (art. 27) e il Kosovo (art. 29), è più esaustivo rispetto ai precedenti trattati di assistenza giudiziaria e mira a evitare perdite di tempo dovute alla necessità di rinviare le domande allo Stato richiedente per integrazione o correzione.

Art. 30 Esenzione dalla legalizzazione, dall'autenticazione e da altre formalità

L'esenzione della legalizzazione, da tempo una prassi tra gli Stati parte della Convenzione europea, rappresenta un importante progresso nelle relazioni con altri Stati, dal momento che questi Paesi attribuiscono notevole importanza al rispetto delle formalità procedurali. I mezzi di prova trasmessi dall'UFG in qualità di Autorità centrale sono accettati dal Panama senza ulteriori giustificazioni o attestati di legittimazione, il che contribuisce a semplificare e accelerare la procedura di assistenza giudiziaria.

Art. 32 Spese d'esecuzione

La disposizione sulle spese d'esecuzione corrisponde alla prassi in uso nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale: tale assistenza è di regola gratuita. Sono possibili eccezioni solo nei casi espressamente menzionati, in particolare nei rapporti con Panama (*par. 1 lett. e*), ad esempio per i costi legati alle misure di sorveglianza segreta (cfr. p. es. art. 18a e 18b AIMP) e se non è stato concordato diversamente.

Art. 33 Trasmissione spontanea di informazioni e di mezzi di prova

È possibile che nel corso delle indagini e dei perseguimenti penali le autorità di uno Stato vengano in possesso di informazioni che potrebbero interessare anche le autorità giudiziarie di un altro Stato. In tal caso è nell'interesse del perseguimento penale che tali informazioni possano essere trasmesse, a determinate condizioni, alle autorità dell'altro Stato senza che sia stata precedentemente presentata una domanda di assistenza giudiziaria. Lo scambio tempestivo delle informazioni può infatti essere decisivo nella lotta contro la criminalità.

Questa disposizione si fonda sull'articolo 11 del Secondo Protocollo addizionale e si trova già in altri precedenti trattati di assistenza giudiziaria della Svizzera²⁸. La disposizione si rifà all'articolo 10 della Convenzione dell'8 novembre 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato²⁹.

L'obiettivo della trasmissione spontanea di informazioni e di mezzi di prova è permettere all'altra Parte di presentare una domanda d'assistenza giudiziaria, promuovere un perseguimento penale o agevolare un'indagine penale in corso (*par. 1*). Lo scambio di informazioni deve avvenire tramite le Autorità centrali e nel rispetto del diritto interno. L'articolo 67a AIMP disciplina i dettagli nel caso in cui siano le autorità svizzere a trasmettere le informazioni e i mezzi di prova all'altro Stato. Trattandosi di una disposizione potestativa, gli Stati non sono obbligati ad applicarla.

L'autorità che fornisce le informazioni può subordinarne l'uso alle condizioni del proprio diritto interno che lo Stato ricevente deve rispettare (*par. 2*).

Art. 34 Denuncia a scopo di perseguimento penale o di confisca

La disposizione copre i casi disciplinati nella quarta parte dell'AIMP e crea la base di diritto internazionale affinché non restino impuniti reati che non possono essere perseguiti in una Parte. La disposizione consente a una Parte di chiedere all'altra di promuovere un procedimento penale fornendole i mezzi di prova pertinenti (*par. 1*). Questo modo di procedere si impone nei casi in cui una Parte, pur avendo indizi concreti della commissione di un reato, non è in grado di istruire un procedimento penale; ad esempio quando una persona dopo aver commesso un reato in una Parte fugge nel territorio dell'altra e non può essere successivamente estradata (p. es. a causa della sua nazionalità). È anche ipotizzabile che un cittadino di una Parte sia vittima sul territorio dell'altra di un reato il cui autore non può essere perseguito perché non è possibile un'estradizione.

Questa disposizione è applicabile anche nel caso in cui la Parte contraente abbia determinati indizi che nell'altro Stato si trovino valori patrimoniali o oggetti provenienti da un reato. In questa situazione, all'altra Parte può essere richiesto di confiscare la refurtiva.

Il *paragrafo 2* prevede l'obbligo per la Parte che riceve la denuncia di informare l'altra Parte circa l'esito di detta denuncia attraverso la propria Autorità centrale, trasmettendo eventualmente copia della decisione presa. La disposizione, tuttavia, non comporta alcun obbligo di avviare un perseguimento penale o di procedere alla confisca.

Art. 35–39 Compatibilità con altri accordi e forme di cooperazione; scambio di opinioni, composizione delle controversie; modifica del Trattato; entrata in vigore e denuncia

Le disposizioni finali comprendono le clausole consuete. L'*articolo 35* precisa, secondo il principio di favore, il rapporto tra il Trattato e le altre disposizioni di diritto

²⁸ In particolare nei trattati di assistenza giudiziaria con il Brasile (art. 29), il Messico (RS **0.351.956.3**; art. 30), il Cile (art. 32), l'Argentina (art. 30), la Colombia (art. 32) l'Indonesia (art. 32) e il Kosovo (art. 34).

²⁹ RS **0.311.53**

nazionale e internazionale. In caso di dubbi o difficoltà concernenti l'interpretazione del Trattato, la sua attuazione o singoli casi concreti, l'*articolo 36* prevede uno scambio di opinioni tra le Autorità centrali. Se tali Autorità non riescono a risolvere eventuali controversie, l'*articolo 37* prescrive il ricorso alla via diplomatica. Questa soluzione di compromesso figura già in diversi Trattati stipulati dalla Svizzera con Stati che non possono o non vogliono accettare un tribunale arbitrale come organo di composizione delle controversie³⁰. L'*articolo 38* descrive la procedura per modificare il Trattato e l'*articolo 39* le modalità di entrata in vigore e di denuncia del Trattato.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie, sull'effettivo del personale e altre ripercussioni per la Confederazione

Il presente Trattato crea nuovi obblighi per la Svizzera. Ciò vale in particolare per l'UFG che, in qualità di Autorità centrale, ha il compito di gestire le domande di assistenza giudiziaria con il Panama nonché per il Ministero pubblico della Confederazione e per l'Ufficio federale di polizia, cui possono essere assegnati compiti di esecuzione.

La mole di lavoro supplementare per le suddette autorità dipenderà dal numero di domande da trattare e dalla complessità dei casi, ragion per cui non è possibile fornire indicazioni quantitative precise. Sulla base delle stime attuali, il Trattato non dovrebbe causare costi supplementari per la Confederazione né richiedere un aumento dell'effettivo del suo personale, anche perché in virtù dell'AIMP l'assistenza giudiziaria è già possibile e già avviene. Il Trattato non avrà altre ripercussioni a livello federale, ad esempio sull'organizzazione e sull'informatica.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

A livello cantonale non si può escludere del tutto che, a seconda della portata delle domande e dell'onere relativo al loro disbrigo, il Trattato implichi un carico di lavoro supplementare per talune autorità incaricate dell'assistenza giudiziaria. Come già menzionato al numero 5.1 per le autorità federali, l'assistenza giudiziaria è tuttavia già fornita sulla base dell'AIMP. Non è dunque previsto un aumento del carico di lavoro per le autorità cantonali.

Non si prevede che il progetto abbia ripercussioni particolari per i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna; pertanto l'argomento non è approfondito.

³⁰ Cfr. in particolare i trattati di assistenza giudiziaria conclusi con l'Indonesia (art. 37) e la Colombia (art. 35).

5.3 Ripercussioni sull'economia, sulla società, sull'ambiente e altre ripercussioni

In ambito economico, sociale e ambientale non sono previste ripercussioni; pertanto l'argomento non è approfondito.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il presente progetto si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri rientrano nella competenza della Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, ad eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù di una legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002³¹ sul Parlamento [LParl]; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997³² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]) e tale competenza non è data nel presente caso.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Il preambolo e i motivi per negare la cooperazione (art. 3 e 4) tengono conto dei diritti dell'uomo, tra i quali vi sono le garanzie procedurali fondamentali che la Svizzera si impegna a rispettare in diversi trattati internazionali relativi ai diritti dell'uomo, come ad esempio la CEDU o il Patto ONU II. L'obbligo di prestare la massima assistenza giudiziaria possibile, previsto all'articolo 1, rispecchia gli impegni assunti dalla Svizzera nel quadro degli strumenti penali internazionali, quali la Convenzione delle Nazioni Unite del 15 novembre 2000³³ contro la criminalità organizzata transnazionale o la Convenzione delle Nazioni Unite del 31 ottobre 2003³⁴ contro la corruzione. Nell'ambito della protezione dei dati, il progetto soddisfa i requisiti dell'UE fissati dalla direttiva (UE) 2016/680, di cui la Svizzera, in quanto Stato associato a Schengen, deve tener conto nelle relazioni con Stati terzi.

6.3 Forma dell'atto

In virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum se comprendono disposizioni importanti che contengono

³¹ RS 171.10

³² RS 172.010

³³ RS 0.311.54

³⁴ RS 0.311.56

norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Il presente trattato internazionale prevede disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Istituisce per le Parti l'obbligo di accordarsi la massima assistenza giudiziaria possibile – obbligo che incide anche sui diritti e gli obblighi delle singole persone. Queste disposizioni devono essere considerate importanti nella misura in cui, se fossero emanate a livello nazionale, lo sarebbero sotto forma di legge federale in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost.

Il decreto dell'Assemblea federale che approva il Trattato sottostà pertanto a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.