

06.069

Messaggio

**relativo all'Accordo tra la Confederazione Svizzera
e gli Stati Uniti d'America sulla costituzione di gruppi
inquirenti comuni per la repressione del terrorismo
e del suo finanziamento**

del 6 settembre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'Accordo del 12 luglio 2006 tra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America sulla costituzione di gruppi inquirenti comuni per la repressione del terrorismo e del suo finanziamento.

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

6 settembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

In seguito agli attentati terroristici perpetrati l'11 settembre 2001 contro gli Stati Uniti d'America, la cooperazione internazionale in materia di lotta al terrorismo è stata intensificata. La Svizzera ha ratificato e applicato una dozzina di convenzioni e protocolli aggiuntivi conclusi sotto l'egida dell'ONU e ha rafforzato il suo dispositivo di diritto penale in questo settore (cfr. FF 2002 4815). Per agevolare la conduzione delle inchieste sugli attentati dell'11 settembre 2001 alle autorità preposte al perseguimento penale della Confederazione e degli Stati Uniti d'America, il Consiglio federale e i rappresentanti del governo statunitense hanno concluso l'«Operative Working Arrangement» (OWA), in vigore dal 4 settembre 2002.

Considerato il bilancio positivo della cooperazione tra le autorità preposte al perseguimento penale svizzere e statunitensi, l'esperienza così acquisita e le numerose inchieste sugli attentati dell'11 settembre 2001 ancora in corso negli Stati Uniti, il Consiglio federale ha dato al consigliere federale e capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia, Christoph Blocher, l'incarico di intavolare e condurre trattative con i rappresentanti del governo statunitense in vista della conclusione di un accordo di cooperazione di polizia per la repressione del terrorismo e del suo finanziamento. Il nuovo accordo di collaborazione di polizia sostituisce l'OWA.

Oggetto del nuovo accordo è la costituzione di gruppi inquirenti comuni incaricati di raccogliere e scambiarsi informazioni utili alla repressione del terrorismo e del suo finanziamento. La cooperazione di polizia si attua esclusivamente per le inchieste penali in corso nei due Stati e si conforma al rispettivo diritto interno. Inoltre, completa le attività svolte nell'ambito dell'assistenza giudiziaria che continua ad essere disciplinata, segnatamente, dal 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).

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

In seguito agli attentati terroristici perpetrati l'11 settembre 2001 a New York, a Washington D.C. e in Pensilvania, la cooperazione internazionale in materia di repressione del terrorismo e del suo finanziamento è stata intensificata. La Svizzera ha ratificato e applicato dodici convenzioni e protocolli aggiuntivi conclusi sotto l'egida dell'ONU e ha rafforzato il suo dispositivo di diritto penale in questo settore (cfr. FF 2002 4815). Tuttavia, «la lotta contro il finanziamento del terrorismo si rivela tuttora ardua, nonostante gli sforzi intensi e costanti profusi dalla comunità internazionale. Il numero degli attentati terroristici non è diminuito, né in seguito all'adozione delle sanzioni dell'ONU, né in virtù di singole misure più severe adottate a livello nazionale»¹. La minaccia del «terrorismo di distruzione di massa», rivelatasi segnatamente con gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, del 12 ottobre 2002 a Bali, dell'11 marzo 2004 a Madrid e del 7 luglio 2005 a Londra, incomberà anche nei prossimi anni. Proverrà sempre dalla Jihad islamica, le cui reti prolifereranno e si suddivideranno in commando locali. Gli attentati suicidi contro gli aerei e il ricorso alle armi di distruzione di massa di tipo nucleare, radiologico, chimico o biologico sono fattori che aggravano la minaccia. «Se si considerano la tendenza alla radicalizzazione di alcuni gruppi della Jihad e la loro volontà di infliggere un duro colpo all'Occidente, tale minaccia aumenterà.»²

Di fronte a questa situazione, l'efficienza della cooperazione internazionale presuppone, tra l'altro, lo scambio di informazioni sugli aspetti strategici, operativi, finanziari e tecnici dei gruppi terroristici. Per questo motivo la Svizzera ha recentemente concluso vari accordi di cooperazione di polizia per la lotta alla criminalità. Oggetto degli accordi sono lo scambio d'informazioni e contatti regolari tra gli Stati a ogni livello³.

Da questo punto di vista l'accordo bilaterale «Operative Working Arrangement» (OWA), concluso tra le autorità preposte al perseguimento penale della Confederazione Svizzera e degli Stati Uniti d'America in seguito agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, ha agevolato lo svolgimento delle inchieste di polizia giudiziaria avviate nei due Paesi contro i presunti autori degli attentati.

Quale documento di lavoro di tipo operativo che disciplina le modalità di cooperazione in un caso concreto, l'OWA è considerato un trattato internazionale di portata minore ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 lettera b della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)⁴.

¹ Rapporto 2004 dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) sulla sicurezza interna della Svizzera, pag. 39.

² Ibidem, pag. 48.

³ Accordi con la Germania (RS **0.360.136.1**), la Francia (RS **0.360.349.1**), l'Austria e il Principato del Liechtenstein (RS **0.360.163.1**), l'Italia (RS **0.360.454.1**), l'Ungheria (RS **0.361.418.1**), la Slovenia (RS **0.361.691.1**); accordi analoghi con la Lettonia, la Repubblica Ceca, la Romania, l'Albania e la Macedonia sono stati firmati e devono ancora essere ratificati.

⁴ RS **172.010**

Per questo motivo lo abbiamo concluso secondo la procedura semplificata (decisione del Consiglio federale del 28 agosto 2002), ossia senza approvazione parlamentare. Il Parlamento è stato tuttavia informato tramite il rapporto che sottoponiamo annualmente all'Assemblea federale sui trattati conclusi dal Consiglio federale, dai dipartimenti, dagli aggruppamenti o dagli uffici federali (art. 48a cpv. 2 LOGA).

L'OWA è chiaramente limitato alle inchieste avviate in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001 e raggiunge il suo scopo, per la Svizzera, al momento della trasmissione, da parte del Ministero pubblico della Confederazione, degli incarti d'inchiesta relativi agli attentati all'Ufficio dei giudici istruttori federali. Ha fornito agli agenti di entrambi le Parti contraenti numerosi vantaggi, quali l'accesso semplificato e diretto alle informazioni necessarie all'apertura e allo svolgimento delle inchieste, l'acquisizione reciproca di conoscenze nelle tecniche inquirenti in uso nell'altro Stato e la creazione di un clima di cooperazione fondato sulla fiducia. Gli agenti di polizia di entrambi gli Stati hanno quindi potuto procedere insieme e celermente alla cernita delle informazioni necessarie per proseguire nelle loro inchieste, operando una distinzione tra quelle che potevano essere trasmesse tramite Interpol e quelle che dovevano essere trasmesse per via rogatoriale.

Il presente accordo sostituisce l'OWA ed è volto a mantenerne i vantaggi e a consolidare la cooperazione bilaterale in materia di repressione del terrorismo e del suo finanziamento mediante lo scambio intensificato e facilitato d'informazioni. L'arresto in vari Cantoni, nei mesi di maggio e di giugno 2006, di attivisti islamici sospettati di preparare un attentato contro un aereo della compagnia aerea israeliana *El Al* dimostra che il rischio menzionato nel rapporto 2005 dell'Ufficio federale di polizia sulla sicurezza interna della Svizzera si è concretizzato: la Svizzera, oltre a un luogo di ripiegamento, è anche un luogo d'azione dell'estremismo e del terrorismo islamici. La cooperazione nazionale e internazionale è quindi l'elemento essenziale della repressione del terrorismo e del crimine organizzato⁵.

Inoltre, l'accordo fa parte delle misure volte a rendere più efficace la lotta al terrorismo e al crimine organizzato⁶, come ribadito nel nostro rapporto elaborato su richiesta della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati.

1.2 Svolgimento dei negoziati

Nel mese di marzo 2005, il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia Christoph Blocher, in occasione della sua visita negli Stati Uniti, si è accordato con il procuratore generale e ministro della giustizia degli Stati Uniti d'America Alberto Gonzales e il capo dell'FBI, Robert Mueller sul proseguimento della collaborazione in materia di repressione del terrorismo e del suo finanziamento instaurata grazie all'OWA. A tal fine avevamo previamente dato il nostro accordo a Christoph Blocher e informato i presidenti delle Commissioni della politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati.

I negoziati hanno avuto luogo nel mese di novembre 2005, a Washington D.C., tra rappresentanti del Ministero pubblico della Confederazione, del Dipartimento federale degli affari esteri, dell'Ufficio federale di giustizia e dell'Ufficio federale di

⁵ Cfr. il rapporto, pag. 12 seg.

⁶ Cfr. il rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato della Commissione della politica di sicurezza CS (05.3006) del 21 febbraio 2005, pagg. 25 e 27.

polizia, da un lato, e rappresentanti del Ministero statunitense della giustizia e del Segretariato di Stato, dall'altro. In seguito a uno scambio di scritti, l'accordo è stato da noi adottato il 3 maggio 2006 e vi è oggi sottoposto per approvazione.

2 Parte speciale

2.1 Preambolo

Il preambolo stabilisce l'ambito e la portata della collaborazione tra le Parti. La collaborazione mira solo alla repressione del terrorismo e del suo finanziamento e alla costituzione di gruppi inquirenti comuni. Concretizza, nell'ambito della cooperazione di polizia, l'impegno preso dagli Stati parte alle convezioni delle Nazioni Unite inerenti la repressione degli attentati terroristici con esplosivo e la repressione del finanziamento del terrorismo di accordarsi l'assistenza giudiziaria più ampia possibile per ottenere elementi di prova necessari ai procedimenti penali relativi agli atti terroristici⁷. Il Ministero pubblico della Confederazione e la Procura generale degli Stati Uniti, se del caso, possono costituire gruppi inquirenti comuni se il procedimento penale inerente alla repressione del terrorismo e del suo finanziamento è stato avviato in entrambi i Paesi.

2.2 Commento dei singoli articoli

Art. 1 Campo d'applicazione – Inchieste penali

Lo scopo della cooperazione è di agevolare le indagini condotte nell'ambito delle inchieste penali aperte in entrambi i Paesi ricorrendo a uno scambio d'informazioni di polizia e a contatti regolari tra i membri delle autorità preposte al perseguimento penale incaricati delle inchieste. L'accordo consente di riunire, esaminare e analizzare celermente e approfonditamente le prove, nonché di adottare e coordinare le strategie d'inchiesta nei due Paesi.

Art. 2 Rispetto del diritto interno

L'articolo 2 accorda la prevalenza del diritto nazionale delle Parti. In Svizzera, quindi, l'attuazione, sul piano operativo, delle forme di cooperazione previste dall'accordo si svolge sempre conformemente al diritto svizzero, segnatamente in applicazione delle prescrizioni nazionali relative alla competenza, alla procedura e alla forma.

Art. 3 e 4 Distacco degli agenti in gruppi inquirenti comuni

I dipartimenti statunitensi della giustizia e della sicurezza interna designano i collaboratori dell'FBI e delle autorità dell'ICE (Customs and Immigration Enforcement) che sono distaccati presso i gruppi inquirenti comuni in Svizzera. Il Ministero pubblico della Confederazione designa, d'intesa con l'Ufficio federale di polizia, i collaboratori della Polizia giudiziaria federale che sono distaccati presso i gruppi

⁷ RS **0.353.21** e **0.353.22**, convenzioni approvate dall'Assemblea federale il 12 marzo 2003.

inquirenti comuni negli Stati Uniti. I collaboratori sono autorizzati ad agire esclusivamente nell'ambito dell'inchiesta alla quale sono stati assegnati. Comunicano le loro informazioni tramite i rispettivi agenti di collegamento distaccati in Svizzera e negli Stati Uniti e dopo aver consultato il responsabile dell'inchiesta. La comunicazione può aver luogo solo nell'osservanza delle restrizioni d'utilizzo di cui al capitolo 3.

Art. 5 Agenti, numero e requisiti

La presente disposizione garantisce l'efficienza dei lavori di indagine in quanto esige che gli agenti impiegati da entrambe le Parti dispongano delle conoscenze tecniche e linguistiche necessarie per comprendere l'inchiesta e dell'autorizzazione necessaria per elaborare i dati raccolti. Garantisce inoltre che il numero di agenti sia proporzionale all'importanza dell'inchiesta in corso per la quale il gruppo inquirente comune è stato costituito.

Art. 6 Intervento degli agenti nei gruppi inquirenti comuni

L'articolo 6 fissa chiari limiti ai gruppi inquirenti comuni: la cooperazione di polizia deve avvenire secondo le norme del diritto nazionale (legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione⁸, Ordinanza Interpol del 1° dicembre 1986⁹) e internazionale.

Gli agenti di entrambe le Parti possono partecipare, nel quadro della loro missione di polizia, agli interrogatori di testimoni e di imputati o ad altre operazioni comportanti misure coercitive sul territorio dell'altra Parte esclusivamente previa autorizzazione formale del responsabile del procedimento. Non hanno accesso diretto alle banche dati o agli archivi. Sul territorio dell'altra Parte non portano armi da fuoco.

Art. 7 Spese

Ogni Parte assume le spese cagionate dal distacco dei suoi agenti sul territorio dell'altra Parte (spostamenti, vitto, alloggio, spese usuali). Le spese d'inchiesta sono iscritte nel bilancio ordinario di entrambe le Parti.

Art. 8 e 9 Limitazione dell'utilizzo delle informazioni e obbligo d'informare in caso di azioni di polizia rilevanti

Gli agenti di entrambe le Parti utilizzano le informazioni raccolte esclusivamente ai fini dell'inchiesta in corso per la quale il gruppo inquirente comune è stato costituito o per perseguire persone che hanno partecipato o che hanno in qualche modo sostenuto il reato oggetto dell'inchiesta.

Le informazioni che sono state ottenute per mezzo di misure coercitive (sequestri di conti bancari, perquisizioni di documenti, visite domiciliari ecc.) o che toccano la sfera personale riservata di una persona (ad es.: segreto bancario) possono essere utilizzate in un procedimento giudiziario solo conformemente alle disposizioni del Trattato del 25 maggio 1973¹⁰ fra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale. Di conseguenza, se in segui-

⁸ RS 360

⁹ RS 351.21

¹⁰ RS 0.351.933.6

to alla cernita o analisi di queste informazioni la loro trasmissione è auspicata, deve essere intrapresa la via rogatoriale.

La disposizione dell'articolo 8 capoverso 2 è quindi redatta in modo restrittivo, poiché deve essere compatibile con le norme del diritto nazionale sulla trasmissione spontanea d'informazioni (cfr. art. 67a dell'Assistenza in materia penale del 20 marzo 1981¹¹) e garantire così la protezione giuridica degli interessati.

Il Ministero pubblico della Confederazione e la Procura generale degli Stati Uniti consultano i responsabili dei gruppi inquirenti comuni prima di intraprendere un'azione di polizia che potrebbe avere una qualsivoglia ripercussione sui procedimenti in corso.

Art. 10 Notifica

Gli agenti di entrambe le Parti non godono di uno statuto particolare, ma la loro presenza e la durata esatta del loro soggiorno sono notificate dall'ambasciata del loro Paese al dipartimento degli Affari esteri della Parte sul cui territorio soggiornano. Contrariamente agli agenti di collegamento nelle rappresentanze svizzera e statunitense, questi agenti sono in missione per un breve periodo sul territorio dell'altra Parte.

Art. 11–14 Disposizioni finali

Eventuali difficoltà che potrebbero sorgere dall'interpretazione dell'accordo sono risolte di comune accordo tra il Ministero pubblico della Confederazione e la Procura generale degli Stati Uniti. L'accordo può essere denunciato in qualsiasi momento da ciascuna delle Parti e in tal caso termina due mesi dopo la denuncia. L'articolo 14 conclude l'accordo rammentando che il diritto nazionale deve essere rispettato (cfr. art. 2).

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il presente accordo è eseguito con i mezzi disponibili e non comporta alcun onere supplementare per la Confederazione a livello di finanze e di personale.

4 Costituzionalità e conformità alle leggi

4.1 Competenza della Confederazione

Il decreto di approvazione si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹², che conferisce alla Confederazione una competenza generale in materia di affari esteri. Dato che la conclusione di trattati con Stati esteri è il corollario di questa competenza, spetta all'Assemblea federale approvare il presente accordo in virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost.

¹¹ RS 351.1

¹² RS 101

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sono soggetti a referendum se sono di durata indeterminata e indenunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America sulla costituzione di gruppi inquirenti comuni per la repressione del terrorismo e del suo finanziamento può essere denunciato (cfr. art. 13) e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Deve quindi ancora essere determinato se l'accordo comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se per la sua attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali. Per disposizioni che contengono norme di diritto, secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento¹³ s'intendono le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono importanti, inoltre, le disposizioni che, nel diritto interno, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., sono emanate sotto forma di legge federale. Il presente Accordo conferisce nuove competenze alle autorità preposte al perseguimento penale (creazione di gruppi inquirenti comuni nei quali gli agenti di una Parte, durante missioni sul territorio dell'altra Parte, assumono funzioni di consulenza e supporto; cfr. art. 1); autorizza la partecipazione di agenti stranieri alle operazioni istruttorie che comportano misure coercitive (cfr. art. 6 cpv. 2); concede a entrambe le Parti la possibilità di trasmettere all'altra Parte informazioni contenute nelle banche dati e documenti d'archivio (cfr. art. 6 cpv. 4 e art. 8 cpv. 3). L'accordo comprende quindi disposizioni che contengono norme di diritto. Queste disposizioni sono inoltre considerate importanti nella misura in cui, se fossero emanate a livello nazionale, lo sarebbero necessariamente sotto forma di legge in senso formale, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettere b e c Cost. Si evince quindi che il decreto d'approvazione dell'accordo è soggetto a referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

¹³ RS 171.10