

08.078

Messaggio

relativo al decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento della decisione quadro 2006/960/GAI relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge

(Sviluppo dell'acquis di Schengen)

del 19 novembre 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento della decisione quadro 2006/960/GAI relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge (Sviluppo dell'acquis di Schengen).

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

19 novembre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente decreto federale verte sull'approvazione e la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento della decisione quadro 2006/960/GAI relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge. Per la trasposizione nel diritto svizzero è stato necessario redigere una nuova legge speciale, la «legge sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen (LSIS)», finalizzata a disciplinare lo scambio di informazioni con le autorità di perseguimento penale degli Stati Schengen.

Il 5 giugno 2005 i cittadini svizzeri hanno approvato gli Accordi bilaterali con l'Unione europea per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino. Con l'Accordo di associazione a Schengen (AAS) la Svizzera si è impegnata, conformemente alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS), a recepire in particolare le disposizioni volte ad agevolare lo scambio d'informazioni in materia di polizia. Gli articoli 39 e 46 CAS concernenti questo argomento non hanno tuttavia sortito gli effetti positivi auspicati, dal momento che la loro applicazione concreta si è rivelata insufficiente. L'obiettivo iniziale di limitare i ritardi e gli ostacoli riscontrati nel passato non è stato raggiunto.

Queste lacune hanno indotto il Consiglio dell'Unione europea (UE) ad approvare la decisione quadro 2006/960/GAI, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge (qui di seguito decisione quadro).

Per la Svizzera si tratta di uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 AAS. Il 28 marzo 2008 la Svizzera ha informato il Consiglio dell'UE che, sul piano giuridico, lo sviluppo potrà essere recepito soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b AAS). Dal momento dell'entrata in vigore dell'AAS, la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni (inclusi i tempi per un eventuale referendum) per recepire e trasporre lo sviluppo nel diritto nazionale.

A livello federale attualmente non esiste alcuna norma legale completa o generale che disciplini lo scambio d'informazioni tra le autorità di perseguimento penale. Nessuna delle numerose possibilità esaminate offriva i vantaggi che invece risultano dalla redazione di una nuova legge speciale finalizzata a disciplinare lo scambio d'informazioni con gli Stati Schengen.

Questa nuova legge non contiene disposizioni materiali ma definisce soltanto le modalità di scambio delle informazioni. Essa ha lo scopo di semplificare lo scambio d'informazioni per prevenire e perseguire reati. Ad eccezione dello scambio spontaneo di informazioni ai sensi dell'articolo 7, la presente legge non crea nuovi diritti di trattamento. Anche in futuro le informazioni saranno scambiate in virtù delle

disposizioni nazionali. La Svizzera mette a disposizione soltanto le informazioni che possono essere raccolte, registrate e trasmesse in conformità alla legislazione nazionale e che sono accessibili senza ricorrere a misure coercitive.

Indice

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 1 Punti essenziali del progetto | 7813 |
| 1.1 Situazione iniziale | 7813 |
| 1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati | 7814 |
| 1.3 Sintesi del contenuto della decisione quadro | 7814 |
| 1.4 Valutazione | 7815 |
| 1.5 Procedura di recepimento | 7815 |
| 1.6 Risultati della procedura di consultazione | 7816 |
| 1.6.1 In generale | 7816 |
| 1.6.2 Risultati | 7817 |
| 1.6.3 Argomenti analizzati e presi in considerazione | 7817 |
| 1.6.4 Altri argomenti esaminati ma non considerati | 7818 |
| 2 Commento ai singoli articoli della decisione quadro | 7820 |
| 3 Trasposizione | 7824 |
| 4 Nuova legge federale sullo scambio di informazioni tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e quelle degli altri Stati Schengen | 7825 |
| 4.1 Modifiche proposte | 7825 |
| 4.2 Punti essenziali della nuova legge federale | 7826 |
| 4.3 Commenti ai singoli articoli | 7827 |
| 5 Ripercussioni | 7833 |
| 6 Programma di legislatura | 7833 |
| 7 Aspetti giuridici | 7834 |
| 7.1 Costituzionalità | 7834 |
| 7.2 Decreto di approvazione | 7834 |
| 7.3 Legislazione di attuazione | 7834 |
| 7.4 Delega di competenze legislative | 7835 |
| Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento della decisione quadro 2006/960/GAI relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (Disegno) | 7837 |
| Scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento della decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge (Sviluppo dell'acquis di Schengen) | 7851 |

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il 5 giugno 2005 gli elettori hanno approvato gli Accordi bilaterali con l'Unione europea (UE) per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino. Con l'Accordo di associazione a Schengen (AAS)¹ la Svizzera si è impegnata, conformemente alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS)², a recepire in particolare le disposizioni volte ad agevolare lo scambio d'informazioni in materia di polizia. Gli articoli 39 e 46 CAS concernenti questo argomento non hanno tuttavia sortito gli effetti positivi auspicati, dal momento che la loro applicazione concreta si è rivelata insufficiente. Non è stato quindi possibile raggiungere l'obiettivo iniziale di limitare i ritardi, gli ostacoli o addirittura gli impedimenti riscontrati in passato nello scambio d'informazioni in materia di polizia.

Queste lacune nella scambio d'informazioni, l'attuale minaccia rappresentata dal terrorismo e l'intenzione manifestata dall'UE mediante il Programma dell'Aia di rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'Unione europea³, hanno indotto il Consiglio dell'UE ad approvare la decisione quadro 2006/960/GAI, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge (qui di seguito decisione quadro o «iniziativa svedese»)⁴. La decisione quadro, elaborata su iniziativa della Svezia, introduce con il cosiddetto principio di disponibilità⁵ un approccio innovativo nei confronti dello scambio d'informazioni in materia di polizia e semplifica tale scambio in maniera considerevole.

Per la Svizzera si tratta di uno sviluppo dell'acquis di Schengen⁶ ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 3 AAS. La presente decisione quadro deve pertanto essere approvata, recepita e trasposta. Le disposizioni della decisione quadro recepite nel diritto nazionale precisano e attuano gli articoli 39 paragrafi 1-3 (cooperazione tra forze di polizia) e 46 (scambio spontaneo di informazioni nel contesto della cooperazione di polizia) CAS.

¹ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, RS **0.360.268.1**.

² Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19 segg.

³ GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1 segg.

⁴ GU L 386 del 29.12.2006, pag. 89.

⁵ Nell'UE il principio di disponibilità descrive un approccio innovativo per quel che concerne lo scambio transfrontaliero tra gli Stati membri di informazioni rilevanti per il perseguimento penale. Secondo questo principio applicabile a tutta l'Unione europea, un funzionario di un'autorità di perseguimento penale di uno Stato membro che ha bisogno di informazioni nell'esercizio delle sue funzioni deve poter ottenere tali informazioni da un altro Stato membro, e l'autorità di perseguimento penale nell'altro Stato membro che dispone di tali informazioni è di principio tenuta a comunicarle per i fini dichiarati.

⁶ Considerando n. 14 del preambolo e art. 12 par. 1 della decisione quadro.

1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati

Gli Stati membri dell'UE e tre Stati associati (ovvero Norvegia, Islanda e Svizzera nel rispetto dei loro diritti di partecipazione) hanno discusso il progetto di decisione quadro in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE (comitati misti) competenti in materia (CRIMORG⁷, CATS⁸ e COREPER⁹) negli anni 2005 e 2006 sotto l'egida della presidenza lussemburghese e britannica dell'UE. Per la Svizzera si è trattato di una delle prime occasioni concrete per partecipare all'elaborazione di uno sviluppo dell'acquis di Schengen. Il nostro Paese è riuscito a far inserire nella decisione quadro le modifiche che permettono di garantire la coerenza con la soluzione sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia fiscale adottata nell'AAS. La decisione quadro è stata infine approvata il 18 dicembre 2006 dal Consiglio dei Ministri della giustizia e degli interni degli Stati membri dell'UE (GAI).

1.3 Sintesi del contenuto della decisione quadro

La decisione quadro ha lo scopo di consentire alle autorità di perseguimento penale degli Stati Schengen di scambiarsi informazioni e intelligence su reati gravi e atti terroristici (considerando n. 5 del preambolo della decisione quadro) in modo rapido e non burocratico (art. 1 della decisione quadro). Essa definisce inoltre, da un punto di vista esecutivo, le autorità che devono potersi scambiare informazioni in modo semplificato.

Ad eccezione dello scambio spontaneo d'informazioni di cui all'articolo 7 della decisione quadro, la comunicazione d'informazioni si basa sulle disposizioni legali nazionali vigenti in materia di trattamento dei dati e di scambio d'informazioni. Non sono introdotti nuovi diritti d'accesso o di comunicazione. Analogamente all'applicazione prevista degli articoli 39 e 46 CAS, con la decisione quadro le autorità di perseguimento penale si impegnano a scambiarsi informazioni soltanto in conformità al proprio diritto nazionale e alle competenze ivi previste. L'esatta portata della cooperazione è pertanto determinata in base alle disposizioni della legislazione nazionale. La decisione quadro non amplia le competenze delle autorità di perseguimento penale e non intacca la ripartizione delle competenze stabilita a livello di legge tra le autorità giudiziarie e quelle di polizia, o tra la cooperazione di polizia e l'assistenza giudiziaria¹⁰.

Nella decisione quadro sono invece precisate le prescrizioni formali e procedurali da rispettare per la sua trasposizione. L'obiettivo della decisione quadro pertanto non è di ampliare concretamente lo scambio d'informazioni, bensì di semplificarlo ovvero agevolarlo, definendo scadenze e punti di contatto. Anche il disciplinamento relativo allo scambio spontaneo d'informazioni mira a semplificare il flusso delle stesse. In questo contesto i diritti d'informazione esistenti nella legislazione svizzera devono tuttavia essere ampliati da una nuova normativa materiale. Già l'articolo 46 CAS stabilisce che in singoli casi le autorità di perseguimento penale possono comunicare informazioni, nel rispetto della propria legislazione nazionale e senza esservi invitate. Nella decisione quadro lo scambio spontaneo d'informazioni diventa obbligatorio

⁷ Gruppo pluridisciplinare «Criminalità organizzata», composto di esperti.

⁸ Comitato di cui all'art. 36 del Trattato sull'Unione europea, composto di alti funzionari.

⁹ Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri a Bruxelles.

¹⁰ Cfr. FF **2004** 5388 e 5447

se vi sono elementi per ritenere che dette informazioni possano contribuire a prevenire o perseguire reati.

Mettendo sullo stesso piano il trattamento di richieste nazionali e di richieste estere per quanto riguarda le condizioni dello scambio d'informazioni (principio di parità di trattamento), la decisione quadro assimila lo scambio d'informazioni tra gli Stati Schengen allo scambio d'informazioni a livello nazionale. La comunicazione d'informazioni alle autorità di perseguimento penale degli Stati Schengen quindi non dev'essere soggetta a disposizioni più severe di quelle applicate allo scambio d'informazioni a livello nazionale. Il principio di parità di trattamento non si applica quando lo scambio d'informazioni non è previsto da una legge speciale o da un trattato internazionale.

1.4 Valutazione

Occorre attendere i primi scambi d'informazioni eseguiti secondo i principi stabiliti nella decisione quadro per valutare se l'«iniziativa svedese» riuscirà veramente a semplificare lo scambio d'informazioni tra le autorità di perseguimento penale. Fissando dei termini brevi entro cui rispondere alle richieste e rendendo obbligatorio lo scambio spontaneo d'informazioni, la decisione quadro pone le basi per la cooperazione tra le autorità di perseguimento penale.

Per permettere una trasposizione possibilmente uniforme della decisione quadro, la Commissione europea ha organizzato quattro riunioni tra novembre 2007 e giugno 2008. La presidenza slovena, seguita dalla presidenza francese, ha deciso d'intensificare i dibattiti tra esperti, dal momento che gli Stati membri dell'UE sono tenuti a trasporre le disposizioni della decisione quadro nella propria legislazione entro il 18 dicembre 2008. Dalla fine di giugno 2008 gli esperti degli Stati membri si incontrano quindi una volta al mese e, in questo periodo, sono già riusciti ad accordarsi su differenti aspetti pratici. Essi si occupano in particolare di redigere un manuale in cui sono precisate le informazioni che possono essere scambiate in virtù della decisione quadro e le modalità di compilazione dei formulari di richiesta e di risposta. Il manuale riassume inoltre le autorità competenti di ogni Stato e le lingue da utilizzare per le richieste urgenti. Nel quadro del suo diritto di partecipazione, la Svizzera contribuisce attivamente alla ricerca di soluzioni.

1.5 Procedura di recepimento

Gli sviluppi dell'acquis di Schengen sono recepiti e trasposti conformemente alla procedura di cui all'articolo 7 AAS. Non appena l'UE adotta uno sviluppo dell'acquis, il rispettivo atto giuridico è notificato alla Svizzera, che entro 30 giorni dall'adozione dell'atto deve comunicare all'UE se intende recepirlo.

Il recepimento avviene mediante uno scambio di note, che rappresenta, nell'ottica svizzera, un trattato internazionale¹¹. A seconda del contenuto dell'atto UE da tra-

¹¹ Messaggio del 1° ottobre 2004 concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»), FF 2004 5429.

sporre, l'approvazione del trattato incombe al Consiglio federale oppure al Parlamento e al popolo nell'ambito del referendum facoltativo.

Se la conclusione dello scambio di note compete all'Assemblea federale o se la trasposizione richiede adeguamenti di legge, la Svizzera deve informare il Consiglio dell'UE e la Commissione europea che, sul piano giuridico, lo sviluppo potrà essere recepito soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b AAS). Ciò vale per la trasposizione dell'«iniziativa svedese». In questo caso la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni per recepire e trasporre lo sviluppo. Questo termine include anche un eventuale referendum.

Qualora la Svizzera non dovesse recepire gli sviluppi dell'acquis di Schengen, l'AAS prevede la sospensione o persino la denuncia dell'Accordo (art. 7 par. 4 AAS).

Il Consiglio dell'UE ha notificato la decisione quadro 2006/960/GAI il 22 marzo 2007, ovvero prima dell'entrata in vigore dell'AAS il 1° marzo 2008. Per gli sviluppi dell'acquis di Schengen che l'UE ha notificato alla Svizzera prima della data in cui è entrato in vigore l'AAS, il termine di notifica per la Svizzera decorre dal giorno dell'entrata in vigore dell'AAS (art. 14 par. 3 AAS). Il 28 marzo 2008 la Svizzera ha informato il Consiglio dell'UE che, sul piano giuridico, lo sviluppo potrà essere recepito soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b AAS). La Svizzera ha tempo quindi fino al 28 febbraio 2010 per recepire e trasporre l'«iniziativa svedese».

1.6 Risultati della procedura di consultazione

1.6.1 In generale

Il 20 maggio 2008 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione relativa al decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento della decisione quadro 2006/960/GAI relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge (sviluppo dell'acquis di Schengen). La consultazione si è conclusa il 20 agosto 2008.

I Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna e le associazioni mantello nazionali dell'economia sono stati invitati a pronunciarsi in merito all'avamprogetto di legge federale sullo scambio di informazioni tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e quelle degli altri Stati Schengen (legge sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen, LSIS). Sono state consultate in totale 51 autorità e organizzazioni interessate. Al DFGP sono pervenuti complessivamente 38 pareri. Alla consultazione hanno partecipato 25 Cantoni. Dei 13 partiti politici consultati, cinque hanno risposto¹².

¹² Rapporto sui risultati della procedura di consultazione relativa al decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento della decisione quadro 2006/960/GAI relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge, Ufficio federale di polizia, DFGP, 27 agosto 2008, 5 pagine.

1.6.2 Risultati

La maggioranza dei Cantoni e delle cerchie interessate approva l'avamprogetto presentato. Alcuni di essi tuttavia comunicano diverse osservazioni e proposte di modifica. L'avamprogetto è rifiutato in modo categorico solo dall'Unione Democratica di Centro (UDC). L'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), il *Centre patronal* e la *Chambre vaudoise des arts et métiers* chiedono di rinviare l'avamprogetto.

Queste posizioni sono riassunte nella tabella seguente:

| | Approvazione | Approvazione (con richieste di modifica) | Nessuna presa di posizione | Rinvio | Rifiuto |
|-------------------------------------|--------------|------------------------------------------|----------------------------|----------|----------|
| Governi cantonali | 19 | 6 | – | – | – |
| Partiti politici | 2 | – | 2 | – | 1 |
| Comuni, città e regioni di montagna | – | – | – | – | – |
| Economia | – | 3 | 2 | 3 | – |
| Totale | 21 | 9 | 4 | 3 | 1 |

1.6.3 Argomenti analizzati e presi in considerazione

Gli argomenti che i partecipanti alla consultazione desideravano modificare e in merito a cui è stata proposta una soluzione sono i seguenti:

- delimitazione tra la LSIS e la legge sull'assistenza internazionale in materia penale¹³;
- definizione più precisa delle informazioni considerate dalla LSIS;
- designazione più precisa delle autorità di perseguimento penale;
- questioni relative alla trasposizione della LSIS.

Delimitazione tra LSIS e AIMP

Questo punto è di importanza considerevole per quanto concerne l'applicazione concreta della LSIS a livello operativo e richiedeva una soluzione appropriata. Si è pertanto deciso di modificare gli articoli 7 e 12 LSIS.

Sarà pertanto redatto un manuale destinato alle autorità interessate che permetterà di chiarire la prassi da seguire in modo da limitare i rischi di confusione in particolare tra gli articoli 7 LSIS e 67a AIMP.

Definizione più precisa delle informazioni considerate dalla LSIS

Sono state apportate modifiche all'articolo 2 LSIS sulle informazioni, all'articolo 7 LSIS sullo scambio spontaneo di informazioni e all'articolo 12 LSIS sui motivi di

¹³ Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP; RS 351.1).

rifiuto. Infine è stato precisato il contenuto dell'allegato 1: non sono più soltanto enumerati gli articoli di legge che corrispondono ai reati secondo la decisione quadro 2002/584/GAI¹⁴, ma anche le infrazioni oggetto degli stessi articoli.

Designazione più precisa delle autorità di perseguimento penale

Come esposto nel commento all'articolo 3 LSIS, al Segretariato generale del Consiglio dell'UE andrà comunicato un elenco in cui sono indicate le autorità di perseguimento penale. La soluzione che prevede un elenco separato risulta più efficace rispetto alla variante che propone di elencare tali autorità nella legge. Se fosse necessario indicare le autorità di perseguimento penale in modo preciso nell'articolo 3, ogni adeguamento dell'elenco richiederebbe una modifica di legge. Questa variante non è sufficientemente flessibile mentre la soluzione proposta permette alla Svizzera di adeguare in qualsiasi momento e senza modifica di legge la sua dichiarazione all'UE in cui sono designate le autorità svizzere competenti ai sensi della decisione quadro.

Abbiamo tuttavia aggiunto un secondo capoverso all'articolo 3, al fine di escludere dal campo d'applicazione della LSIS le amministrazioni che hanno la competenza di levare il segreto bancario, come la Divisione inchieste fiscali speciali dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, le amministrazioni fiscali cantonali che agiscono su incarico di quest'ultima, l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro, l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro nonché la Commissione federale delle banche (FINMA).

Trasposizione della LSIS

Sarà redatto un manuale destinato alle autorità interessate in cui saranno stabiliti in particolare l'utilizzo dei formulari, le lingue di lavoro, il rispetto delle otto ore per rispondere alle richieste urgenti, le procedure di scambio di informazioni e il ruolo della Centrale operativa di fedpol da cui dovrebbe passare ogni scambio tra autorità di perseguimento penale cantonali ed estere. Con la redazione di questo manuale teniamo conto dei timori espressi dai Cantoni che chiedevano alla Confederazione un sostegno per la trasposizione degli articoli 5 e 14 LSIS.

Suggerimento

L'Associazione svizzera dei banchieri ha suggerito all'Amministrazione federale di pubblicare sul proprio sito Internet le leggi di trasposizione della decisione quadro adottate dai principali Stati membri dell'UE. In collaborazione con la Cancelleria federale e l'Ufficio dell'integrazione, l'Ufficio federale di polizia in un secondo tempo valuterà più a fondo questa proposta.

1.6.4 Altri argomenti esaminati ma non considerati

Sono state inoltre proposte le modifiche esposte qui di seguito. Indichiamo brevemente i motivi che ci hanno spinto a non prenderle in considerazione.

¹⁴ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

Rapporto tra la LSIS e il nuovo Codice di procedura penale svizzero

I Cantoni di Svitto, Basilea Campagna e Obvaldo si sono chiesti se la LSIS rispetti il nuovo Codice di procedura penale svizzero (CPP) e si sono interrogati sul motivo per cui la Confederazione avesse deciso di elaborare una legge federale valida soltanto per le autorità di perseguimento penale federali invece di redigerne una applicabile a tutte le autorità di perseguimento penale svizzere.

La risposta è esplicitata al numero 4.1 del presente messaggio ed è correlata al rispetto della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni.

Definizione delle misure di coercizione e delle informazioni ottenute per mezzo di tali misure

I Cantoni di Zurigo e Argovia, nonché l'Associazione svizzera dei banchieri hanno chiesto che le misure di coercizione e le informazioni che non devono essere scambiate siano indicate in un elenco allegato alla LSIS. Hanno inoltre chiesto che il tenore dell'articolo 2 sia specificato in modo tale da escludere dal campo d'applicazione della LSIS le informazioni ottenute, prima di ricevere la richiesta, per mezzo di misure di coercizione.

Non possiamo dar seguito a questa richiesta. La soluzione proposta nella LSIS corrisponde al diritto nazionale vigente e in particolare alle disposizioni dell'articolo 75a AIMP. Tale articolo stabilisce chiaramente quali domande sottostanno all'assistenza giudiziaria e a quali domande la polizia può rispondere per il tramite dell'assistenza amministrativa¹⁵. Questa soluzione rispetta inoltre la prassi applicata da molti anni. L'approvazione da parte di un'autorità giudiziaria in virtù dell'articolo 12 capoverso 2 lettera c LSIS limita i rischi di abuso.

Infine, un elenco con le informazioni che non possono essere scambiate dovrebbe essere sempre aggiornato, tenendo quindi conto degli sviluppi successivi, ed esaustivo, per evitare seri problemi nell'esecuzione pratica.

Rimedi giuridici

Il Cantone di Svitto, l'Unione delle banche cantonali svizzere, la Banca cantonale di San Gallo e la *Chambre vaudoise des arts et métiers* hanno posto l'accento sul rischio che, nel corso di uno scambio di dati relativi a un'indagine, tali informazioni vengano inoltrate senza autorizzazione e sulla necessità di garantire che le autorità estere utilizzino le informazioni comunicate dalla Svizzera soltanto per lo scopo dichiarato. Occorre soprattutto prestare attenzione affinché le informazioni trasmesse non possano essere utilizzate come prova dinanzi a un'autorità giudiziaria senza autorizzazione esplicita.

A nostro avviso il diritto vigente è sufficiente per disciplinare eventuali abusi. A livello federale, la parte lesa può appellarsi alla legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati¹⁶. La Confederazione risponde inoltre dei danni causati da un trattamento illecito di dati in virtù della legge sulla responsabilità.

¹⁵ Messaggio del 29 marzo 1995 concernente la modificazione della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale e della legge federale relativa al Trattato concluso con gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale nonché un decreto federale concernente una riserva alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, FF 1995 III 1.

¹⁶ RS 235.1

Rinvio da parte della Svizzera della trasposizione della decisione quadro

L'USAM, il *Centre patronal* e la *Chambre vaudoise des arts et métiers* hanno chiesto che la Svizzera rinegozi in seno ai comitati misti un nuovo termine per l'entrata in vigore della decisione quadro 2006/960/GAI, o che discuta un'eventuale soluzione alternativa. Tale proposta va respinta. Da un lato, grazie al suo diritto di partecipazione (v. n. 1.2), la Svizzera è riuscita a far valere la propria opinione e perfino a ottenere alcune modifiche sostanziali durante le negoziazioni relative a questa decisione quadro. Dall'altro, questa proposta trascura gli impegni presi dalla Confederazione quando ha firmato l'AAS in cui s'impegna, nell'articolo 7 capoverso 2 lettera b, a procedere alla notifica del recepimento di uno sviluppo dell'acquis di Schengen entro un termine massimo di due anni.

2 Commento ai singoli articoli della decisione quadro

Art. 1 Obiettivo e ambito di applicazione

L'obiettivo della decisione quadro è di limitare, in futuro, inutili ritardi, ostacoli o addirittura impedimenti nello scambio d'informazioni dovuti, ad esempio, a procedure avviate in modo errato.

Dall'articolo 1 si evince che la decisione quadro non si applica alle domande di assistenza giudiziaria. La decisione quadro lascia impregiudicati gli atti giuridici dell'Unione europea concernenti la reciproca assistenza giudiziaria o il reciproco riconoscimento delle decisioni in materia penale. Le domande di assistenza giudiziaria pertanto soggiacciono tuttora alle normative vigenti sull'assistenza internazionale in materia penale.

Le autorità che si scambiano informazioni non sono obbligate a mettere a disposizione le informazioni ottenute con mezzi coercitivi. Le informazioni ricevute possono essere utilizzate soltanto a fini d'indagine. Se uno Stato membro in seguito intende utilizzare le informazioni come prova dinanzi a un'autorità giudiziaria, deve ottenere il consenso dello Stato richiesto in virtù delle disposizioni vigenti sull'assistenza internazionale in materia penale.

Le informazioni che inizialmente sono state raccolte con mezzi coercitivi possono essere trasmesse in applicazione della presente decisione quadro soltanto se la legislazione nazionale lo consente.

Art. 2 Definizioni

L'ambito d'applicazione della decisione quadro concerne la polizia, i servizi doganali o altre autorità nazionali che il diritto interno autorizza a individuare e prevenire reati o attività criminali, o a indagare su questi reati o attività, a esercitare l'autorità pubblica e ad adottare misure coercitive nell'ambito di tali funzioni. Sono invece espressamente escluse le attività di intelligence in materia di sicurezza dello Stato.

La decisione quadro concerne tutte le autorità che perseguono attività criminali; il campo d'applicazione si estende dalle operazioni di intelligence criminale fino alle indagini penali vere e proprie, comprese le attività dei ministeri pubblici. Gli Stati

membri e quelli associati hanno l'obbligo, nel rispetto di questa definizione generale, di designare concretamente in una dichiarazione, in seguito depositata presso il Segretariato generale del Consiglio dell'UE, le autorità nazionali contemplate dalla decisione quadro. La dichiarazione può essere modificata in qualsiasi momento.

La semplificazione dello scambio d'informazioni si applica a tutti i tipi d'informazioni detenute dalle autorità summenzionate (principio di disponibilità) o da altre autorità o enti privati, accessibili senza dover ricorrere a mezzi coercitivi e nel rispetto delle pertinenti prescrizioni in materia di trattamento dei dati.

La decisione quadro rinvia ai reati di cui all'articolo 2 paragrafo 2 della decisione quadro 2002/584/GAI, del 13 giugno 2002¹⁷, relativa al mandato d'arresto europeo e precisa pertanto i seguenti punti: per gli Stati associati che non aderiscono alla decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo, come la Svizzera, la decisione quadro rimanda ai reati definiti nella legislazione nazionale che corrispondono o sono equivalenti a quelli di cui all'articolo 2 paragrafo 2 della decisione quadro relativa al mandato d'arresto. Il fatto che i reati debbano essere soltanto equivalenti¹⁸, e quindi non identici, permette alla Svizzera di non riprendere le definizioni utilizzate nel mandato d'arresto europeo, quali ad esempio le nozioni di «frode» o di «riciclaggio di proventi di reato», e di conservare pertanto la propria terminologia in questa materia. Questo aspetto riveste un'importanza fondamentale, soprattutto in relazione alle nozioni di truffa e, in particolare, di frode fiscale.

Art. 3 Comunicazione di informazioni e intelligence

La decisione quadro è finalizzata a semplificare lo scambio d'informazioni e a rendere quindi più efficiente e, dove necessario, più rapida la loro comunicazione. Le autorità a cui sono trasmesse le richieste (autorità richieste) non possono ad esempio vincolare la comunicazione delle informazioni a condizioni più severe di quelle applicate allo scambio d'informazioni su scala nazionale. In particolare, lo scambio d'informazioni non deve essere subordinato al consenso di un'autorità giudiziaria, se tale consenso non è previsto per lo scambio d'informazioni a livello nazionale. Se l'ordinamento nazionale richiede il consenso di un'autorità giudiziaria, l'autorità richiesta sollecita tale consenso su delega dell'autorità richiedente. Questo perché per l'autorità richiesta, ad esempio un'autorità nazionale di polizia, è più facile contattare l'autorità giudiziaria del proprio Paese, permettendo così di evadere la richiesta in modo più efficiente. Anche in questo caso l'autorità giudiziaria non è legittimata a vincolare il proprio consenso a condizioni più severe di quelle previste per una richiesta nazionale.

La comunicazione delle informazioni a un altro Stato membro è sottoposta al principio della specialità¹⁹.

Art. 4 Termini per la comunicazione di informazioni e intelligence

Un elemento centrale per la semplificazione dello scambio di informazioni consiste nel definire termini chiari entro cui trasmettere le informazioni richieste. In questo contesto si distingue tra richieste urgenti da evadere entro otto ore e richieste non urgenti da trattare entro sette giorni, a condizione che le informazioni siano disponi-

¹⁷ GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

¹⁸ Cfr. rettifiche in GU L 75 del 15.03.2007, pag. 26.

¹⁹ Cfr. commento all'art. 8 della decisione quadro.

bili in una banca dati e che i reati all'origine della richiesta siano reati gravi, ovvero reati di cui all'articolo 2 paragrafo 2 della decisione quadro 2002/584/GAI relativa al mandato d'arresto europeo. In tutti gli altri casi il termine è di due settimane.

Art. 5 Richieste di informazioni e intelligence

Questa disposizione disciplina la finalità delle informazioni comunicate.

Art. 6 Canali e lingua di comunicazione

Tutte le richieste, a prescindere dalla loro urgenza, sono trasmesse per il tramite dei canali disponibili per la cooperazione internazionale nel settore del perseguimento penale, come ad esempio Europol, Interpol o l'ufficio SIRENE. Gli Stati membri designano uno o più punti centrali di contatto a cui trasmettere le richieste urgenti ai sensi dell'articolo 4 paragrafo 1 della decisione quadro, affinché le richieste possano essere inoltrate senza ritardo all'autorità nazionale competente.

È disciplinato non soltanto lo scambio d'informazioni tra autorità nazionali, ma anche con Europol ed Eurojust. La Svizzera ha concluso con Europol un accordo di cooperazione relativo a 25 settori della criminalità²⁰. Secondo tale accordo, la Svizzera trasmette a Europol unicamente le informazioni che rientrano esplicitamente nel campo d'applicazione dell'accordo stesso. Un testo comune con Eurojust ha potuto essere parafato il 6 marzo 2008.

Art. 7 Scambio spontaneo di informazioni e intelligence

L'articolo 46 CAS statuisce che ciascuna Parte contraente può, in casi particolari e senza esservi invitata, comunicare alla Parte contraente interessata informazioni che possono essere importanti per quest'ultima ai fini dell'assistenza per la repressione di futuri reati, della prevenzione di reati o di minacce per l'ordine e la sicurezza pubblici. L'articolo 7 della decisione quadro rende obbligatorio questo scambio spontaneo d'informazioni, sempre che riguardi un reato di cui all'articolo 2 paragrafo 2 della decisione quadro 2002/584/GAI relativa al mandato d'arresto europeo. Conformemente all'articolo 7 paragrafo 1 ultimo periodo, le modalità per scambiarsi spontaneamente informazioni e intelligence sono disciplinate dalla legislazione nazionale del rispettivo Stato membro.

Dal punto 5 dell'allegato A della decisione quadro risulta che l'uso del formulario per rispondere alle richieste è obbligatorio anche durante lo scambio spontaneo d'informazioni.

Art. 8 Protezione dei dati

Il *paragrafo 1* stabilisce che allo scambio d'informazioni si applicano le norme fissate in materia di protezione dei dati per il canale di comunicazione utilizzato. Conformemente al *paragrafo 2*, l'utilizzo di informazioni scambiate è inoltre soggetto alle disposizioni in materia di protezione dei dati dello Stato membro che le riceve. Si applicano inoltre gli accordi e le raccomandazioni pertinenti del Consiglio d'Europa in materia di protezione dei dati.

²⁰ RS 0.360.268.2, 0.360.268.21

Il *paragrafo 3* definisce il principio di specialità. Tale norma si applica direttamente alle autorità interessate e non occorre pertanto trasporla nel disegno di legge. La comunicazione di informazioni o intelligence ad un'altra autorità oppure il loro utilizzo per scopi diversi da quelli indicati nella richiesta sono consentiti soltanto previa autorizzazione dello Stato che trasmette i dati (principio di specialità). Una deroga a tale principio è possibile unicamente per prevenire un pericolo grave e immediato per la sicurezza pubblica.

Lo Stato che trasmette i dati può inoltre vincolare l'utilizzo delle informazioni e dell'intelligence a condizioni che l'autorità di perseguimento penale destinataria deve rispettare, salvo se si tratta di prevenire un pericolo grave e immediato per la sicurezza pubblica. Il *paragrafo 4* stabilisce il principio di parità di trattamento, secondo cui lo scambio d'informazioni con gli Stati Schengen è soggetto alle medesime condizioni previste per lo scambio d'informazioni tra le autorità nazionali. Alle competenti autorità di uno Stato Schengen incaricate dell'applicazione della legge possono essere imposte delle condizioni solo se queste ultime sono previste dalla legislazione interna e si applicano anche alle autorità nazionali.

L'adozione del progetto di decisione quadro concernente la protezione dei dati nella cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale è prevista per il 2008. Tale decisione quadro stabilisce una serie di principi in materia di protezione dei dati che gli Stati Schengen devono trasporre nelle loro legislazioni nazionali. I principi si applicano esclusivamente allo scambio di dati e non al trattamento interno dei medesimi. La decisione quadro costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen e dovrà quindi essere trasposta nella legislazione svizzera.

Art. 9 Riservatezza

Questa disposizione contiene norme vincolanti sulla tutela dei segreti d'ufficio.

Art. 10 Motivi di rifiuto di fornire informazioni o intelligence

Lo Stato richiesto può rifiutare di rispondere a una richiesta di informazioni, ad esempio se quest'ultima riguarda un reato passibile di una pena privativa della libertà di un anno o meno a norma della legislazione nazionale dello Stato richiesto. Questa disposizione rispecchia lo scopo della decisione quadro, che consiste nello scambio di informazioni concernenti soprattutto reati gravi e atti terroristici.

La comunicazione di informazioni e intelligence può essere rifiutata anche quando pregiudica interessi fondamentali della sicurezza nazionale, mette a repentaglio il buon esito di indagini in corso o la sicurezza di persone oppure viola il principio di proporzionalità. Inoltre non sono scambiate informazioni o intelligence se l'autorità giudiziaria competente non ha approvato l'accesso alle informazioni richieste conformemente all'articolo 3 paragrafo 4 della decisione quadro.

Art. 11 Attuazione

Gli Stati Schengen hanno l'obbligo di comunicare al Segretariato generale del Consiglio dell'UE e alla Commissione europea il testo delle disposizioni che recepiscono nei rispettivi ordinamenti nazionali gli obblighi che incombono loro in forza della decisione quadro.

Gli accordi vigenti e futuri tra gli Stati Schengen che superano gli obiettivi sanciti dalla presente decisione quadro e che contribuiscono a semplificare e agevolare lo scambio d'informazioni tra le autorità di perseguimento penale prevalgono sulle disposizioni della decisione quadro. Gli Stati membri notificano tutti i nuovi accordi e le intese al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea.

Allegato

L'allegato contiene i formulari da utilizzare per richiedere informazioni e rispondere a tali richieste. La lingua della comunicazione dipende dal canale utilizzato nel singolo caso concreto.

3 Trasposizione

Le normative per l'applicazione diretta si possono definire come «disposizioni applicabili da servizi statali, compresi gli organi giudiziari, senza che la legislazione nazionale debba essere completata da ulteriori leggi o disposizioni esecutive»²¹. La decisione quadro si rivolge in primo luogo agli organi statali chiamati a disciplinare le modalità dello scambio d'informazioni. La decisione quadro non è pertanto direttamente applicabile. Inoltre lascia allo Stato contraente un ampio potere discrezionale e decisionale per la trasposizione²². Ciò ha indotto la Commissione europea ad organizzare a partire dal novembre 2007 delle riunioni di esperti in vista della trasposizione dell'«iniziativa svedese», nell'ambito delle quali sono state trattate questioni di comprensione e d'interpretazione. Il Segretariato generale del Consiglio dell'UE ha assunto la direzione delle riunioni e dalla fine di giugno 2008 gli esperti degli Stati membri si incontrano una volta al mese con lo scopo di concretizzare la trasposizione della decisione quadro.

Anche se un trattato internazionale non può essere applicato direttamente nella sua integralità, è possibile trasporre direttamente sue singole normative, come ad esempio gli articoli 8 paragrafo 3 e 10 paragrafo 3 della decisione quadro. Non riteniamo necessario emettere disposizioni particolari nemmeno nel caso dell'articolo 7 primo periodo che rende obbligatorio lo scambio spontaneo d'informazioni pertinenti relative a determinati reati. L'articolo è direttamente applicabile poiché si rivolge alle autorità incaricate dell'applicazione della legge.

La maggioranza delle disposizioni tuttavia non è direttamente applicabile. È quindi stato deciso di inserire tutte le disposizioni importanti in una nuova legge e di disciplinarle in modo esaustivo. Ciò permetterà di basarsi su un testo di legge completo e

²¹ Marco G. Marcoff, citazione in Olivier Jacot-Guillarmod, L'applicabilité directe des traités internationaux en Suisse: Histoire d'un détour inutile, *Annuaire suisse de droit international*, volume anniversaire 1989, pag. 133. Cfr. anche Christophe Wilhelm, Introduction et force obligatoire des traités internationaux dans l'ordre juridique suisse, tesi, Losanna 1992, pag. 131 segg. e Daniel Wüger, Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien, tesi, Berna, 2005.

²² In virtù dell'articolo 11 paragrafo 1 della decisione quadro gli Stati membri dell'UE sono tenuti a trasporre e applicare gli obiettivi sanciti nella decisione quadro. Diversamente dalla decisione quadro, l'accordo sulla lotta alla frode è direttamente applicabile nell'ambito degli Accordi bilaterali II (FF 2004 5273).

chiaro in modo da dover consultare la decisione quadro che funge da base solo in casi eccezionali.

Le disposizioni della decisione quadro sono state trasposte nella legislazione nazionale nel rispetto della ripartizione vigente delle competenze definita nel diritto interno che, nel settore dell'assistenza giudiziaria e dello scambio d'informazioni, prevede una responsabilità parallela della Confederazione e dei Cantoni.

4 Nuova legge federale sullo scambio di informazioni tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e quelle degli altri Stati Schengen

4.1 Modifiche proposte

Il presente decreto federale si prefigge di adempiere gli impegni assunti nell'ambito dell'AAS relativi al recepimento e alla trasposizione degli sviluppi dell'acquis di Schengen e quindi di elaborare modalità chiare e comprensibili concernenti lo scambio d'informazioni con gli Stati Schengen. Il presente disegno non intende invece assolutamente disciplinare in modo uniforme il settore dell'assistenza amministrativa né colmare le lacune giuridiche esistenti. Questi compiti avrebbero superato ampiamente lo stretto limite temporale del presente progetto di trasposizione. Le modifiche proposte per il tramite di una nuova legge federale finalizzata ad applicare l'«iniziativa svedese» si concentrano quindi su punti essenziali e realizzabili.

La creazione di una legge speciale sullo scambio d'informazioni con gli Stati Schengen offre tra l'altro il vantaggio di poter inserire le aggiunte, le precisazioni o le nuove disposizioni sullo scambio d'informazioni tra gli Stati Schengen in un testo chiaro e già esistente²³. È stata esaminata e respinta la possibilità di inserire le disposizioni della decisione quadro nel nuovo codice di procedura penale svizzero (CPP) e di completare tutte le leggi speciali²⁴ con disposizioni specifiche sull'assistenza

²³ Entro 12 mesi dall'entrata in vigore della decisione quadro, l'UE controllerà se occorrono complementi per eliminare eventuali ostacoli rimasti nell'ambito dello scambio d'informazioni. Questa valutazione riguarda innanzitutto il principio di disponibilità sancito dal programma dell'Aia.

²⁴ Si tratta tra l'altro dei testi normativi seguenti: CP (art. 349 segg.), RS **311.0**; legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (LUC), RS **360**; legge sugli embarghi del 22 marzo 2002 (LEmb), RS **946.231**; ordinanza del 4 luglio 1984 sull'attestazione dell'origine (OAO), RS **946.31**; legge sulle dogane del 18 marzo 2005 (LD), RS **631.0**; legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI), RS **241**; legge sull'IVA del 2 settembre 1999 (LIVA), RS **641.20**; legge del 21 marzo 1969 sull'imposizione del tabacco (LImT), RS **641.31**; legge del 6 ottobre 2006 sull'imposizione della birra (LIB), RS **641.411**; legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli autoveicoli (LIAut), RS **641.51**; legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli oli minerali (LIOm), RS **641.61**; legge del 19 dicembre 1997 sul traffico pesante (LTTP), RS **641.81**; legge federale del 13 ottobre 1965 su l'imposta preventiva (LIP), RS **642.21**; legge federale del 27 giugno 1973 sulle tasse di bollo (LTB), RS **641.10**; legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD), RS **642.11**; legge sulle banche dell'8 novembre 1934 (LBCR), RS **952.0**; legge del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi (LICol), RS **951.31**; legge del 24 marzo 1995 sulle borse (LBVM), RS **954.1**; legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD), RS **955.0**; legge del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale (LBN), RS **951.11**, incluse le disposizioni degli accordi bilaterali di cooperazione di polizia, dell'accordo con Europol e del protocollo aggiuntivo tra la Svizzera e la Comunità europea sull'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale.

amministrativa con gli Stati Schengen. È prevista inoltre l'elaborazione di una legge sugli organi che adempiono compiti di polizia di competenza federale (legge sulla polizia). È stata anche analizzata la possibilità di inserire la LSIS nella legge sulla polizia. Ma considerato che l'elaborazione di quest'ultima si presume durerà ancora diversi anni e che la Svizzera dispone al massimo di due anni per trasporre la decisione quadro, anche questa variante è stata respinta, almeno per il momento.

Si è altresì rinunciato ad ampliare il quarto titolo del terzo libro del Codice penale, poiché le norme di diritto formale sulla cooperazione di polizia in linea di massima non rientrano nel campo d'applicazione del Codice penale.

4.2 Puntii essenziali della nuova legge federale

La presente legge ha lo scopo di migliorare il perseguimento e la prevenzione dei reati mediante lo scambio d'informazioni semplificato a livello internazionale (art. 1). Essa assicura che le condizioni per lo scambio d'informazioni con le autorità di perseguimento penale degli altri Stati Schengen non siano più severe di quelle applicate a livello nazionale. A tale scopo la legge stabilisce le modalità, i termini e alcune prescrizioni formali e rende obbligatorio lo scambio spontaneo d'informazioni.

La sezione 1 sancisce che la legge si applica alle autorità di perseguimento penale della Confederazione autorizzate, secondo il diritto federale, ad esercitare poteri pubblici per perseguire e prevenire reati e ad eseguire misure coercitive. Di principio tutte le informazioni che si possono raccogliere senza ricorrere a misure coercitive dovranno, in virtù della presente legge, poter essere scambiate in modo semplificato. L'articolo 6 introduce il principio fondamentale della parità di trattamento. Questo principio stabilisce che tutte le richieste d'informazioni vanno sempre trattate allo stesso modo, a prescindere dalla loro provenienza da un'autorità svizzera o estera.

L'articolo 8 della decisione quadro non richiede una trasposizione particolare nella legislazione svizzera, visto che il paragrafo 1 rimanda alle norme in materia di protezione dei dati per i canali di comunicazione da utilizzare e il paragrafo 2 rinvia alla legislazione nazionale dei singoli Stati membri. I dati scambiati secondo il presente disegno di legge sono pertanto sottoposti ai principi generali della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati²⁵.

Lo scambio d'informazioni tra le autorità di perseguimento penale è soggetto alla LPD e alle legislazioni cantonali in materia di protezione dei dati. La comunicazione di dati personali a un'autorità competente di uno Stato Schengen è equiparata a una comunicazione tra organi federali. Secondo la LPD i dati possono essere comunicati soltanto nel rispetto del principio di liceità²⁶. In virtù di tale principio, ogni scambio d'informazioni avvenuto secondo le modalità stabilite nel presente disegno di legge deve pertanto basarsi su un fondamento giuridico. Se non sono scambiati profili della personalità o dati personali degni di particolare protezione, tale fondamento giuridico può essere costituito da una legge in senso materiale. Lo scambio di dati degni di particolare protezione deve invece basarsi su una legge formale. Tale base legale sarà contenuta nella legislazione concernente il settore interessato. Il presente

²⁵ LPD; RS 235.1

²⁶ Art. 17 e 19 LPD; RS 235.1

La legge non contiene alcuna disposizione sullo scambio d'informazioni tra le autorità federali, tra le autorità federali e gli organi cantonali o tra le autorità cantonali di perseguimento penale e le autorità degli Stati Schengen incaricate dell'applicazione della legge. I Cantoni devono disciplinare autonomamente tali scambi nel rispetto dei limiti posti dalla decisione quadro²⁷.

I termini relativi alle indagini penali e alle operazioni di intelligence criminale utilizzati nella decisione quadro corrispondono solo in parte alla terminologia svizzera in materia e non possono essere pertanto definiti con precisione. Lo scopo della presente legge è quindi stato modificato e include ora la prevenzione e il perseguimento di reati²⁸. Il legislatore ha rinunciato all'inserimento di un elenco di definizioni non specifiche quali «individuazione tempestiva», «indagine preliminare» o «accertamento preliminare».

Il capoverso 3 eccettua esplicitamente le disposizioni della legge sull'assistenza internazionale in materia penale²⁹ e delle convenzioni internazionali sull'assistenza giudiziaria e amministrativa in materia penale.

Il capoverso 4 permette infine di eccettuare le disposizioni degli accordi bilaterali o multilaterali già stipulati dalla Svizzera con determinati Stati Schengen in cui sono sancite disposizioni più favorevoli. Una dichiarazione in cui sono indicati gli accordi nel settore dello scambio d'informazioni le cui disposizioni superano quanto sancito dalla decisione quadro 2006/960 dovrà essere redatta e trasmessa al Segretariato generale del Consiglio dell'UE, nel momento in cui la Svizzera notificherà l'entrata in vigore della LSIS.

Art. 2 Informazioni e protezione dei dati

Rientrano nel campo d'applicazione della presente legge soltanto le informazioni già in possesso delle autorità competenti e accessibili senza adottare misure coercitive. Le richieste che implicano l'impiego di misure di coercizione sono escluse dal campo d'applicazione della presente legge e non possono essere pertanto scambiate mediante una procedura semplificata. Questo vale anche per le informazioni ricevute volontariamente o sulla base di un obbligo legale di fornire informazioni alle autorità e per il cui ottenimento normalmente si sarebbero adottate misure coercitive.

Le autorità competenti sono sottoposte al diritto nazionale che stabilisce le informazioni da poter scambiare, le relative condizioni da soddisfare e le autorità di perseguimento penale degli Stati Schengen tra cui lo scambio può aver luogo. In effetti le informazioni continuano ad essere scambiate secondo le disposizioni della legislazione nazionale. La Svizzera mette a disposizione soltanto le informazioni che possono essere raccolte, registrate e trasmesse in conformità al proprio ordinamento interno. Se per ottenere informazioni è necessario ricorrere a misure coercitive, la LSIS non può essere applicata. In questo caso, le autorità richiedenti e quelle richieste sono tenute a seguire le disposizioni dell'assistenza giudiziaria.

La LSIS non costituisce una base legale che permette di scambiare informazioni su richiesta (art. 1 cpv. 1 lett. a LSIS). La comunicazione di dati ai fini previsti nella richiesta deve essere autorizzata da una legge speciale o da un accordo internaziona-

²⁷ Le leggi cantonali sulla polizia spesso contengono numerose disposizioni sulla cooperazione di polizia con altri Cantoni, con la Confederazione e con partner esteri.

²⁸ Cfr. considerandi n. 2, 3, e 7 del preambolo della decisione quadro.

²⁹ RS 351.1

le. Le disposizioni legali – e le restrizioni ivi contenute – restano pertanto applicabili nel caso della comunicazione di informazioni su richiesta. Occorre precisare ulteriormente che la LSIS disciplina esclusivamente le modalità della comunicazione d'informazioni su richiesta.

Di principio le informazioni concernenti la sfera personale riservata protetta dalla legge³⁰ o da leggi speciali³¹ non possono essere scambiate mediante una procedura semplificata.

A differenza della procedura d'assistenza giudiziaria che disciplina specificamente la protezione giuridica della persona interessata, l'assistenza amministrativa transfrontaliera in materia di polizia sottostà in generale – e pertanto anche nell'ambito della decisione quadro – al diritto in materia di protezione dei dati (v. art. 2 cpv. 1 lett. b in combinato disposto con l'art. 2 cpv. 2 lett. c LPD). Il capoverso 3, di carattere puramente enunciativo, precisa questo principio ai fini della trasparenza.

Art. 3 Autorità di perseguimento penale della Confederazione

Conformemente alla decisione quadro le autorità di perseguimento penale degli Stati Schengen devono potersi scambiare informazioni in modo semplificato. Secondo l'interpretazione letterale dell'articolo 2 lettera a della decisione quadro, per «autorità competente incaricata dell'applicazione della legge» in Svizzera s'intenderebbero l'Ufficio federale di polizia (fedpol), il Ministero pubblico della Confederazione e l'Amministrazione federale delle dogane³².

In virtù dell'articolo 1 capoverso 3 lettera a della presente legge è fatto salvo lo scambio d'informazioni nell'ambito dell'assistenza giudiziaria. Pertanto si è rinunciato ad introdurre nella legge un elenco esaustivo delle autorità di perseguimento penale considerate dalla decisione quadro, optando invece per una formulazione aperta, analoga a quella dell'articolo 4 lettera c dell'avamprogetto della legge sull'organizzazione delle autorità penali. Tale soluzione permette alla Svizzera di adeguare, in qualsiasi momento e senza necessità di modifiche legislative, la sua dichiarazione all'UE in cui sono designate le autorità svizzere competenti ai sensi della decisione quadro.

Le autorità che si occupano in particolare di questioni di sicurezza nazionale non rientrano nel campo d'applicazione della presente legge.

Art. 4 Autorità di perseguimento penale degli altri Stati Schengen

Conformemente alla decisione quadro, le autorità di perseguimento penale degli Stati Schengen devono potersi scambiare informazioni in modo semplificato. Ogni Stato ha definito la nozione di «autorità competente incaricata dell'applicazione della legge» in una dichiarazione al Segretariato generale del Consiglio dell'UE in virtù dell'articolo 2 lettera a della decisione quadro. Questa dichiarazione sarà integrata nel Manuale di cui al numero 1.4 del presente messaggio.

³⁰ Cfr. art. 21 cpv. 4 lett. b della legge sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) e libro secondo titolo terzo CP: Dei delitti contro l'onore e la sfera personale riservata. Sono compresi anche i dati registrati nel casellario giudiziale.

³¹ Codice penale svizzero; RS 311.0. Legge sulle banche; RS 952.0. Legge sulle borse; RS 954.1. Legge contro la concorrenza sleale; RS 241.

³² La maggioranza degli Stati Schengen hanno indicato queste tre autorità incaricate dell'applicazione della legge.

Art. 5 Canali di comunicazione e punti di contatto

Per canali di comunicazione s'intendono soprattutto le unità nazionali di Europol, gli agenti di collegamento di Europol, l'ufficio centrale nazionale Interpol, l'Ufficio SIRENE nonché altre vie di comunicazione utilizzate. Per lo scambio d'informazioni va utilizzata la lingua del canale di comunicazione impiegato. Per la protezione dei dati valgono le disposizioni applicate al canale di comunicazione utilizzato³³.

Le richieste urgenti vanno trattate nel giro di otto ore. Qualora ciò non fosse possibile, all'autorità richiedente va comunicato entro tale termine che la risposta sarà trasmessa con ritardo. Questa scadenza può essere rispettata soltanto per mezzo di un centro di comunicazione operativo 24 ore su 24. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) dispone già di un tale punto di contatto in seno alla sua Centrale operativa. Tale centrale è attiva giorno e notte. Nel messaggio sull'approvazione degli Accordi bilaterali II era già previsto che lo scambio d'informazioni ai sensi degli articoli 39 e 46 CAS avvenisse in genere tramite una centrale³⁴. Le richieste che non rientrano nella sfera di competenza della Confederazione verrebbero immediatamente trasmesse alle competenti autorità di polizia cantonali.

Questa disposizione non accorda nuove competenze a fedpol che, in caso di necessità, si mette invece a disposizione degli altri servizi federali, e se del caso anche delle autorità cantonali di perseguimento penale fungendo da «cassetta della posta operativa 24 ore su 24». La disposizione di cui al capoverso 2 non è prevista esplicitamente nella decisione quadro. Al Segretariato generale del Consiglio dell'UE vanno invece comunicate, insieme all'elenco delle autorità di perseguimento penale interessate, le indicazioni sui punti di contatto per le richieste urgenti. Tali indicazioni possono essere modificate in qualsiasi momento.

La presente disposizione non limita in alcun modo lo scambio transfrontaliero diretto stabilito nell'ambito di accordi bilaterali.

Art. 6 Parità di trattamento

L'articolo 6 della legge traspone il principio considerato dall'articolo 7 della decisione quadro, secondo cui le condizioni applicate allo scambio d'informazioni con le autorità degli altri Stati Schengen competenti dell'applicazione della legge non possono essere più severe di quelle valide per lo scambio d'informazioni a livello nazionale. Si garantisce così il principio della parità di trattamento relativo alle condizioni per la comunicazione dei dati.

In virtù del principio della parità di trattamento in merito alle condizioni per lo scambio di dati, le comunicazioni trasmesse ad un'autorità competente di uno Stato Schengen saranno equiparate allo scambio tra le autorità federali di perseguimento penale e sottostanno pertanto alle medesime disposizioni in materia di protezione dei dati. Sono quindi applicabili i principi generali di protezione dei dati per il settore pubblico sanciti dalla LPD³⁵.

³³ Art. 8 par. 1 della decisione quadro.

³⁴ FF **2004** 5448

³⁵ Art. 4-11a e 16-25^{bis} LPD; RS **235.1**

Sezione 2 Scambio di informazioni

Art. 7 Scambio spontaneo di informazioni

Lo scambio spontaneo d'informazioni ai sensi dell'articolo 7 della decisione quadro ha luogo soltanto per i reati considerati dalla legislazione nazionale che corrispondono o equivalgono a quelli del mandato d'arresto europeo³⁶ (analogamente alle richieste urgenti secondo l'art. 11 cpv. 1 della presente legge). Già gli articoli 39 e 46 CAS permettevano in casi particolari di scambiare informazioni senza richiesta, nella misura in cui tali informazioni potevano rivelarsi importanti per il loro destinatario al fine di reprimere future infrazioni, di prevenire reati o minacce per l'ordine e la sicurezza pubblici³⁷. Tale possibilità è stata trasformata in obbligo³⁸. La legislazione vigente autorizza già in particolare la Polizia giudiziaria federale a scambiare informazioni spontaneamente (cfr. art. 5 e 6 dell'ordinanza del 30 novembre 2001 sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia, RS 360.1). L'assistenza amministrativa spontanea sia a livello nazionale che internazionale può essere concessa solo se esiste un sospetto iniziale relativo alla persona coinvolta.

Le informazioni di cui all'articolo 7 sono trasmesse mediante il formulario previsto per rispondere alle richieste d'informazioni.

Art. 8 Contenuto e forma delle richieste

Le richieste d'informazioni e le relative risposte vanno presentate per iscritto. I formulari da utilizzare ai sensi dell'articolo 8 capoversi 2 e 9 della presente legge sono indicati in un'ordinanza dipartimentale³⁹. Si tratta dei formulari in allegato alla decisione quadro che saranno leggermente adeguati.

Art. 9 Risposta

Il presente articolo contiene le disposizioni applicabili alle risposte alle richieste. Il capoverso 4 rinvia all'eventuale approvazione dello scambio d'informazioni da parte di un'autorità giudiziaria. Nella prassi quest'approvazione viene richiesta frequentemente, nonostante non vi siano prescrizioni chiare che stabiliscano quando tale approvazione sia necessaria o che indichino le considerazioni in base a cui l'autorità giudiziaria prende una decisione.

Art. 10 Formulari

Al DFGP è assegnata la competenza di definire, nel rispetto della decisione quadro, i formulari da utilizzare per le richieste d'informazioni e per le relative risposte.

³⁶ Cfr. allegato 1 della presente legge.

³⁷ FF **2004** 5273 5388

³⁸ Cfr. considerando n. 10 del preambolo della decisione quadro: «promuovere il più ampio scambio di informazioni possibile, in particolare per quanto riguarda i reati connessi direttamente o indirettamente alla criminalità organizzata e al terrorismo ...».

³⁹ Cfr. RS **120.31** (Ordinanza del DFGP del 16 gennaio 2007 sui campi di dati e i diritti d'accesso di ISIS).

Art. 11 Termini

La presente legge elenca nell'allegato 1 un catalogo di reati in relazione ai quali è consentito trasmettere una richiesta d'informazioni urgente. Si tratta di reati secondo il diritto nazionale che corrispondono o equivalgono ai reati del mandato d'arresto europeo. Anche per lo scambio spontaneo d'informazioni di cui all'articolo 7 della presente legge, si rimanda ai reati indicati nell'allegato 1.

Art. 12 Motivi di rifiuto

La richiesta d'informazioni può essere rifiutata in tre casi: se lo scambio rischia di pregiudicare interessi essenziali di sicurezza nazionale, compromettere il buon esito delle indagini in corso o se le informazioni richieste non sembrano utili o necessarie.

Lo scambio d'informazioni deve invece essere rifiutato se le informazioni saranno utilizzate come prove, se la richiesta si riferisce a un reato punibile con una pena privativa della libertà di al massimo un anno o se – qualora una legge sancisca la necessità d'approvazione da parte di un'autorità giudiziaria – l'autorità giudiziaria competente non ha autorizzato l'accesso alle informazioni né il loro scambio. Ovviamente lo scambio d'informazioni mediante la procedura semplificata va rifiutato (cfr. art. 2 della legge) se per rispondere a una richiesta occorre adottare misure coercitive.

Come illustrato al numero 6.2, l'autorità richiesta deve rifiutare la comunicazione d'informazioni richieste se lo scambio non è retto da una base giuridica.

Sezione 3 Disposizioni finali

Art. 13 Sviluppi dell'acquis di Schengen

Il capoverso 1 autorizza il Consiglio federale a concludere autonomamente trattati internazionali concernenti il recepimento di sviluppi dell'acquis di Schengen che implicano una modifica dei reati indicati all'allegato 1. Inoltre conferisce al Consiglio federale la possibilità di adeguare nell'ambito di un'ordinanza le modifiche di lieve entità dell'allegato 1. Quest'ultimo non costituisce una disposizione centrale della legge, ma ha lo scopo di precisare i reati per cui è possibile far valere l'urgenza nello scambio d'informazioni e i reati per cui le informazioni devono essere scambiate spontaneamente.

Art. 14 Esecuzione da parte dei Cantoni

I Cantoni hanno l'incombenza di applicare la decisione quadro nel loro ambito di competenza. La Confederazione stabilisce le modalità per lo scambio d'informazioni con gli organi esteri di perseguimento penale soltanto per la propria sfera di competenza. Il presente articolo non compromette la ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione in materia di attuazione dei trattati internazionali. Esso ha come unico scopo di disciplinare il caso in cui il perseguimento penale sia delegato ai Cantoni ed essi non abbiano adottato una legge specifica per la trasposizione della decisione quadro, ad esempio nel settore del diritto degli stranieri. In tal caso, i formulari e i termini previsti dalla presente legge verrebbero applicati a norma di diritto cantonale sussidiario.

Allegato 1

La decisione quadro 2002/584/GAI⁴⁰ non si applica alla Svizzera. L'allegato contempla pertanto i reati che secondo il diritto svizzero corrispondono o equivalgono ai reati previsti dalla decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo.

5 Ripercussioni

La presente legge non crea nuove banche dati o canali supplementari per lo scambio d'informazioni. Non si prevede quindi un aumento degli oneri finanziari riconducibili alla trasposizione. Un eventuale incremento della quantità di dati scambiati, dovuto soprattutto all'introduzione dell'obbligo dello scambio spontaneo di informazioni, potrebbe per contro rendere necessario l'impiego di personale supplementare. L'entità dell'aumento del personale dipende dall'interpretazione nella prassi dell'obbligo di scambiare informazioni spontaneamente. Attualmente le autorità di perseguimento penale si scambiano già informazioni senza richiesta, pur non essendovi obbligate.

La disposizione secondo cui in casi urgenti l'Ufficio federale di polizia può fungere da punto centrale di contatto per altre autorità federali di perseguimento penale costituisce un ulteriore elemento d'incertezza in merito a un eventuale aumento dell'organico. Un aumento dell'effettivo sarà necessario qualora si dovesse riscontrare che la Centrale operativa dell'Ufficio federale di polizia riceve e tratta la maggior parte delle richieste.

Non si prevede alcuna ripercussione sull'economia.

I Cantoni sono tenuti a trasporre il presente sviluppo in modo autonomo. Considerato che la decisione quadro non è stata ancora adottata, al momento non è possibile stimare l'entità degli oneri supplementari per i Cantoni, oneri che questi ultimi dovranno sostenere autonomamente.

6 Programma di legislatura

Nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011⁴¹ il «Messaggio relativo al decreto federale che approva la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento della decisione quadro 2006/960/GAI sulla semplificazione dello scambio di informazioni tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge» è elencato come oggetto delle grandi linee al numero 4.2.2, nell'«Obiettivo 6: Rafforzare la cooperazione internazionale nel settore della giustizia e della polizia».

⁴⁰ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alla procedura di consegna tra Stati membri, GU L 190 dell'18.7.2002, pag. 1.

⁴¹ FF 2008 637 e 665

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Gli sviluppi dell'acquis di Schengen sono recepiti nel diritto svizzero nel quadro di uno scambio di note tra la Svizzera e l'UE. Per la Svizzera lo scambio di note costituisce un trattato di diritto internazionale. Il disegno di decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁴², che conferisce alla Confederazione la competenza di concludere trattati internazionali.

Per poter trasporre la decisione quadro occorre l'adozione della presente legge federale. Essa è retta dagli articoli 54 capoverso 1 e 123 capoverso 1 Cost. in cui è stabilita la competenza generale della Confederazione nel settore degli affari esteri nonché la competenza della Confederazione di legiferare in materia di procedura penale. Per quanto concerne il perseguimento penale, questa competenza comprende anche le attività della polizia.

7.2 Decreto di approvazione

La decisione quadro contiene disposizioni importanti che fissano norme di diritto ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento⁴³, ovvero disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze.

La decisione quadro introduce il principio di disponibilità, obbliga gli Stati membri a scambiarsi spontaneamente informazioni e stabilisce termini precisi entro cui rispondere alle richieste d'informazioni. Inoltre indica esplicitamente che lo scambio d'informazioni con gli Stati Schengen non deve essere sottoposto a condizioni più severe di quelle applicate allo scambio d'informazioni tra le autorità svizzere di perseguimento penale.

Lo scambio di note necessario per la trasposizione va sottoposto per approvazione all'Assemblea federale in applicazione della procedura ordinaria per la conclusione di trattati di cui all'articolo 166 capoverso 2 Cost.

La trasposizione dello scambio di note richiede l'adozione di una legge federale. Il decreto federale sottostà pertanto a referendum in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

7.3 Legislazione di attuazione

Di principio la Svizzera è libera di decidere in quale tipo di atto normativo trasporre la decisione quadro. Considerata l'importanza delle disposizioni che contengono norme di diritto secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. e la prassi finora adottata di disciplinare lo scambio d'informazioni di polizia in seno a numerose leggi speciali, è opportuno sancire queste nuove norme a livello di legge.

⁴² RS 101

⁴³ RS 171.10

7.4

Delega di competenze legislative

La presente legge conferisce al Consiglio federale la competenza di concludere trattati internazionali che implicano una modifica dell'allegato 1 del presente disegno. Autorizza inoltre il Consiglio federale ad adeguare temporaneamente l'allegato 1 per mezzo di un'ordinanza, a condizione che sottoponga contemporaneamente alle Camere federali un messaggio in merito.

