

09.096

**Messaggio
concernente l'approvazione dell'Accordo
tra la Svizzera e l'Eurojust**

del 4 dicembre 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'Accordo tra la Svizzera e l'Eurojust firmato il 27 novembre 2008.

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

4 dicembre 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'Accordo che con il presente messaggio viene sottoposto alle Camere federali per approvazione istituzionalizza la cooperazione con l'Eurojust, l'unità preposta alla cooperazione giudiziaria dell'Unione europea. L'obiettivo della cooperazione è di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità internazionale come il terrorismo, l'adesione a organizzazioni criminali, la tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti, la frode o il riciclaggio di denaro.

Situazione iniziale

In occasione delle trattative concernenti i Bilaterali II la Svizzera ha espresso il proprio interesse per una cooperazione istituzionalizzata con l'Eurojust e ha confermato tale intenzione per scritto nel processo verbale dei negoziati sull'Accordo di associazione alla normativa di Schengen¹ e nell'atto finale dell'Accordo per la lotta contro la frode².

Già oggi la Svizzera coopera nel settore della giustizia e del perseguimento penale con gli Stati membri dell'Unione europea. Tuttavia, esistono ancora possibilità di ottimizzazione, ad esempio in termini di coordinamento. Proprio per garantire una lotta efficace contro le forme gravi di criminalità, un fenomeno sempre più spesso caratterizzato da una struttura organizzata diffusa in vari Stati, è necessario rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità di perseguimento penale nei Paesi interessati.

Tali compiti di coordinamento e supporto sono svolti dall'Eurojust, un'unità creata dall'Unione europea con l'obiettivo di rafforzare a livello giudiziario la lotta alle forme gravi di criminalità. L'Eurojust è incaricata di migliorare la cooperazione tra le autorità competenti dei singoli Stati, soprattutto facilitando l'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale.

L'Accordo firmato con l'Eurojust consente di ottimizzare ulteriormente la cooperazione tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale, rendendo più efficace la lotta contro i reati.

In singoli casi, nei limiti ammessi dal diritto svizzero, già oggi si assiste a una cooperazione tra la Confederazione Svizzera e l'Eurojust. Nell'interesse della trasparenza e della certezza del diritto appare tuttavia necessario adottare uno strumento che istituzionalizzi tale cooperazione e ne fissi contrattualmente i parametri e le modalità di attuazione.

¹ Processo verbale approvato dei negoziati sull'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 0.362.31.

² Accordo del 26 ottobre 2004 di cooperazione fra la Confederazione Svizzera, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, per lottare contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari; RS 0.351.926.81.

Con l'Ufficio europeo di polizia (Europol), l'analoga istituzione nel settore della polizia, la Svizzera ha già stipulato un accordo di cooperazione in vigore dal marzo 2006.

Contenuto del progetto

L'Accordo pone le basi legali per una cooperazione istituzionalizzata tra la Svizzera e l'Eurojust. Prevede lo scambio di informazioni e regola la protezione dei dati trasmessi e le questioni relative alla responsabilità in tale contesto. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) costituisce il punto di contatto svizzero con l'Eurojust. Le autorità svizzere competenti hanno la possibilità di partecipare a riunioni operative e strategiche organizzate dall'Eurojust o di richiederne la convocazione. L'Accordo contiene inoltre la base legale per l'eventuale futuro distaccamento di un agente di collegamento svizzero presso l'Eurojust.

L'Accordo stabilisce le linee guida per la cooperazione tra la Svizzera e l'Eurojust (principio di cooperazione, ambito di applicazione materiale, autorità competenti, canali d'informazione, protezione dei dati trasmessi, responsabilità). Per quanto riguarda la portata e le modalità della cooperazione nel singolo caso concreto, come per esempio i requisiti per la trasmissione di informazioni o i motivi di rifiuto, rimanda invece alle disposizioni legali specifiche degli Stati interessati. L'Accordo non influisce quindi sul diritto in materia di assistenza giudiziaria in vigore in Svizzera. Sono fatte esplicitamente salve anche le disposizioni di accordi bilaterali o multilaterali concernenti la cooperazione giudiziaria in materia penale tra la Svizzera e l'UE ovvero i suoi Stati membri. L'Accordo non impone dunque alla Svizzera nuovi obblighi di cooperazione incompatibili con il diritto nazionale.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Per una lotta efficace contro il crimine è sempre più importante poter contare su una cooperazione internazionale che funzioni correttamente. I singoli Stati sono infatti sempre meno in grado di affrontare da soli le sfide poste dal crimine internazionale. Ciò vale in particolare quando si tratta di crimini che superano i confini nazionali e sono caratterizzati da una struttura altamente organizzata. È il caso di forme gravi di criminalità internazionale, come per esempio il terrorismo, la partecipazione a organizzazioni criminali, la tratta di esseri umani o il traffico di stupefacenti, le grandi frodi e il riciclaggio di denaro. In tali casi l'unico modo per garantire un esito positivo delle operazioni di contrasto è un'azione concordata e coordinata tra gli Stati interessati e la rapida concessione dell'assistenza giudiziaria su vasta scala.

Sulla base di tali riflessioni, nel 2002 l'Unione europea ha creato l'Eurojust³. A quest'unità indipendente dell'UE con sede all'Aia, dotata di personalità giuridica, è stato affidato il compito di promuovere e, laddove necessario, migliorare il coordinamento nei casi in cui due o più Stati membri stiano investigando e vogliano adottare misure di perseguimento penale in relazione a un crimine grave, soprattutto nell'ambito della criminalità organizzata. In generale l'obiettivo è di ottimizzare la cooperazione tra le autorità competenti dei singoli Stati, soprattutto rendendo più semplice l'assistenza giudiziaria internazionale, ivi inclusa l'estradizione. Una centrale d'intervento di nuova istituzione, operativa ventiquattro ore su ventiquattro, garantisce che l'unità dell'UE possa ricevere ed elaborare richieste in qualsiasi momento. L'Eurojust fornisce un contributo essenziale all'efficienza della lotta contro il crimine, mettendo a disposizione una piattaforma che permette a pubblici ministeri di diverse lingue, provenienti da Stati con sistemi di diritto processuale diversi, di scambiarsi informazioni personalmente e pianificare e coordinare congiuntamente i provvedimenti di perseguimento penale e le misure processuali da attuare nei loro Paesi. L'Eurojust sostiene le autorità competenti anche in altri modi per aumentare l'efficacia delle indagini e delle misure di perseguimento penale. In tale ambito all'Eurojust sono attribuite funzioni di coordinamento e di sostegno. Quest'unità non può tuttavia condurre indagini o operazioni di perseguimento penale⁴. Inoltre non si prevede di sostituire gli esistenti strumenti di cooperazione. Le attività dell'Eurojust integrano dunque quanto già previsto per la cooperazione giudiziaria in materia penale.

La partecipazione all'Eurojust è riservata agli Stati membri dell'UE. Con l'approvazione del Consiglio dell'Unione europea l'unità può tuttavia stipulare accordi di

³ Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità (GU L 63 del 6 marzo 2002, pag. 1), integrata dalla Decisione 2003/659/GAI del Consiglio del 18 giugno 2003 (GU L 245 del 29 settembre 2003, pag. 44) e dalla Decisione 2009/426/GAI del Consiglio del 16 dicembre 2008 (GU L 138 del 4 giugno 2009, pag. 14).

⁴ Secondo la decisione 2009/426/GAI ai membri nazionali distaccati dagli Stati membri dell'UE saranno sì attribuite determinate facoltà nell'ambito della predisposizione di misure investigative, ma esse riguarderanno il rapporto con il proprio Stato e non avranno alcun effetto per la Svizzera.

cooperazione con altri Stati o altre istituzioni. Accordi simili sono già stati negoziati con Islanda, Norvegia, USA, Croazia e Macedonia⁵, nonché con l'Ufficio europeo di polizia (Europol) e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Già nell'ambito delle trattative concernenti i Bilaterali II la Svizzera ha espresso il proprio interesse per una cooperazione istituzionalizzata con l'Eurojust⁶. Tale interesse è stato destato da casi internazionali in cui l'Eurojust ha fin dall'inizio svolto un'utile funzione di collegamento. Di conseguenza, in singoli casi e nei limiti ammessi dal diritto svizzero, nella pratica si assiste già oggi a una cooperazione con l'Eurojust. Nell'interesse della trasparenza e della certezza del diritto si è reso tuttavia necessario adottare uno strumento che istituzionalizzi tale cooperazione e ne fissi contrattualmente i parametri e le modalità di attuazione.

Anche l'Eurojust è interessata a una cooperazione istituzionalizzata con la Svizzera e ha riconosciuto la massima priorità alle trattative con il nostro Paese, invitandola formalmente ad avviare i negoziati.

1.2 Svolgimento ed esito delle trattative

Il 29 settembre 2006 il Consiglio federale ha conferito il mandato negoziale, i cui punti fondamentali erano la regolamentazione dello scambio di informazioni nel rispetto di un elevato livello di protezione dei dati, il mantenimento degli esistenti accordi di assistenza giudiziaria, nonché la nomina di un punto di contatto svizzero in seno al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) per le questioni legate all'Eurojust.

Tra aprile 2007 e marzo 2008 è stato elaborato l'Accordo, il cui testo è stato parafato il 6 marzo 2008. Nell'ambito delle tre tornate di trattative il testo presentato dall'Eurojust è stato adattato per tener conto delle richieste e delle esigenze della Svizzera, soprattutto per quanto riguarda l'entità della cooperazione, il mantenimento del controllo su eventuali future modifiche, nonché il rapporto con altri strumenti della cooperazione giudiziaria in materia penale. I dettami del mandato negoziale sono stati pienamente rispettati.

Le Commissioni della politica estera del Parlamento sono state informate del progetto, come previsto dall'articolo 152 paragrafo 2 della legge sul Parlamento⁷. Per tutelare gli interessi dei Cantoni, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha inviato un rappresentante dei Cantoni come membro della delegazione svizzera incaricata delle trattative.

Il Consiglio dell'Unione europea ha approvato l'Accordo il 24 luglio 2008, il Consiglio federale il 15 ottobre 2008. Il 27 novembre 2008 è stato sottoscritto dal Capo

⁵ L'Accordo con la Macedonia è stato siglato il 28 novembre 2008.

⁶ Processo verbale approvato dei negoziati sull'Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea sull'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen; RS **0.362.31**; Atto finale dell'Accordo del 26 ottobre 2004 di cooperazione fra la Confederazione Svizzera, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, per lottare contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari; RS **0.351.926.81**.

⁷ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale; RS **171.10**.

del Dipartimento federale di giustizia e polizia e dal Presidente del collegio dell'Eurojust a margine di un incontro dei ministri della giustizia e degli interni a Bruxelles.

1.3 Panoramica del contenuto dell'Accordo

L'Accordo pone le basi legali per una cooperazione istituzionalizzata tra la Svizzera e l'Eurojust.

La cooperazione si estende a tutti i reati che ricadono nell'ambito di competenza dell'Eurojust e può riferirsi a tutti i compiti attribuiti a quest'unità dalla Decisione Eurojust (art. 3 par. 1). I reati per i quali è prevista la cooperazione sono essenzialmente identici a quelli per cui la Svizzera già coopera con l'Europol in base a un pertinente accordo di polizia. In caso di eventuale estensione del mandato dell'Eurojust è stato inoltre concordato che, qualora l'Eurojust dovesse presentare una corrispondente proposta di estensione alla Svizzera, l'ampliamento del campo di applicazione sarà possibile solo previo consenso espresso di quest'ultima (art. 3 par. 2).

In concreto, la cooperazione consiste nello scambio di informazioni e nella partecipazione a riunioni operative e strategiche (art. 9 e 10).

L'Accordo stabilisce le linee guida e le condizioni quadro per la cooperazione. Oltre alle forme di cooperazione, definisce in particolare le autorità competenti e i canali d'informazione, fissa i principi di protezione dei dati e regola le questioni relative alla responsabilità. Tuttavia, per stabilire se nel caso concreto siano soddisfatti i requisiti per la trasmissione delle informazioni e se, e in che entità, debba avvenire lo scambio, bisogna fare riferimento al diritto dello Stato richiesto.

Di grande significato pratico è l'istituzione di un punto di contatto svizzero, attraverso cui passano le informazioni provenienti da e dirette all'Eurojust. Questa funzione sarà ricoperta dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) (art. 7). Inoltre, qualora la Svizzera dovesse ritenere necessario il dislocamento di un agente di collegamento presso l'Eurojust, l'Accordo prevede anche una base legale a tal fine (art. 6).

1.4 Valutazione

L'Accordo con l'Eurojust consente di ottimizzare ulteriormente la cooperazione con gli Stati membri dell'UE nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale.

La cooperazione tra le autorità giudiziarie in Europa è già disciplinata da diversi strumenti. Varie convenzioni multilaterali e accordi bilaterali regolano infatti l'assi-

stenza giudiziaria in materia penale⁸. Le disposizioni ivi contenute restano applicabili anche con l'adozione del presente Accordo. Tuttavia, d'ora in poi l'Eurojust offrirà un sostegno effettivo per l'attuazione di tali strumenti.

Tramite il rispettivo membro nazionale l'Eurojust è in continuo contatto con le autorità di perseguimento penale dei singoli Stati, che possono sottoporre all'Eurojust le proprie esigenze nell'ambito del perseguimento penale quando risulta necessario avviare una discussione in una cerchia più ampia e garantire un coordinamento delle operazioni. L'unità dell'UE provvede quindi a predisporre una piattaforma, che fornisce sostegno logistico e permette ai pubblici ministeri coinvolti, provenienti dai singoli Stati, di incontrarsi personalmente e discutere i problemi emersi nell'ambito della cooperazione, stabilire strategie d'indagine, nonché valutare e coordinare azioni di perseguimento penale e di carattere giudiziario⁹. L'Eurojust crea le condizioni quadro per consentire e facilitare il dialogo tra i pubblici ministeri provenienti dai vari Stati aderenti, necessario per un'efficace lotta congiunta ai reati internazionali – un dialogo che altrimenti in alcuni casi si rivelerebbe notevolmente più arduo, se non addirittura impossibile, a causa delle difficoltà di interazione linguistica o dei diversi sistemi procedurali e processuali.

Inoltre, l'unità dell'UE provvede in generale allo scambio di informazioni tra le autorità competenti dei singoli Stati, fornisce un contributo al chiarimento di questioni legate alla competenza e aiuta a risolvere problemi giuridici e di natura pratica. Grazie al fatto di essere composta da membri nazionali provenienti da tutti gli Stati dell'UE, che collaborano insieme nella sede dell'Aia, l'Eurojust può dare un contributo tempestivo, spesso decisivo per garantire un esito positivo, alla soluzione di problemi riconducibili alla complessità degli strumenti di assistenza giudiziaria in essere, alla carente conoscenza del diritto di un altro Stato o a difficoltà linguistiche.

Soprattutto nella lotta alle forme gravi di criminalità internazionale la stretta cooperazione tra gli Stati interessati si rivela di fondamentale importanza. Una procedura coordinata per le misure di perseguimento penale o di preservazione delle prove da eseguire in più Stati può essere decisiva per il successo di un'operazione. La cooperazione tra la Svizzera e l'Eurojust è dunque nell'interesse di entrambe le parti¹⁰, che intendono garantire una lotta al crimine quanto più efficiente possibile. In particolare, la Svizzera può trarre profitto e sfruttare i servizi della piattaforma di conoscenze

⁸ Tra gli atti più importanti a fini pratici si ricordano: la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 (RS **0.351.1**); il Secondo Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001 alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (RS **0.351.12**); la Convenzione dell'8 novembre 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (RS **0.311.53**); la Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 (RS **0.353.1**) e i relativi due Protocolli addizionali (RS **0.353.11** e RS **0.353.12**); nonché le disposizioni di assistenza giudiziaria della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990 (GU L 239 del 22 settembre 2000, pag. 19, 34 segg.), applicabile dalla Svizzera grazie all'adesione a Schengen.

⁹ Per la descrizione della cooperazione cfr. p. es. il Rapporto annuale 2008 dell'Eurojust (www.eurojust.europa.eu/press_annual_report_2008.htm), nel quale viene menzionato un caso di traffico illegale di immigrati, in cui con l'aiuto dell'Eurojust è stato possibile sgominare una banda di trafficanti di esseri umani attiva in tutta Europa. Grazie ad azioni coordinate, nel giugno 2008 si sono potute arrestare 75 persone sospettate. Le indagini e gli arresti sono stati effettuati in Belgio, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito e hanno coinvolto oltre 1300 agenti di polizia.

¹⁰ Il significato della Svizzera per l'Eurojust si evince da statistiche recenti: nel 2008, stando al numero di casi e incontri di coordinamento, tra i Paesi terzi la Svizzera era il secondo partner dell'Eurojust, dopo gli USA.

e coordinamento formata dagli attuali 27 Stati membri dell'UE. L'Accordo con l'Eurojust fornisce in tal senso un ulteriore contributo alla politica svizzera mirante a trarre il massimo vantaggio dalle possibilità offerte dalla cooperazione internazionale al fine di garantire la sicurezza interna.

I principi fondamentali enunciati nel mandato negoziale sono stati pienamente rispettati nell'Accordo, che lascia impregiudicate le disposizioni di assistenza giudiziaria previste dal diritto legislativo e contrattuale svizzero. Disposizioni dettagliate garantiscono un elevato standard di protezione dei dati facenti parte delle informazioni scambiate.

2 **Commento ai singoli articoli dell'Accordo**

Art. 3 Portata della cooperazione

La cooperazione tra la Svizzera e l'Eurojust è circoscritta agli ambiti di competenza attribuiti all'Eurojust dalla Decisione Eurojust¹¹ (cpv. 1). La tecnica di rimando utilizzata è quella che di norma si trova negli accordi di cooperazione tra l'Eurojust e gli Stati terzi.

Essenzialmente, l'Eurojust è competente per i reati per i quali già dal 2006 la Svizzera coopera con l'Europol a livello di polizia¹². Si tratta, tra l'altro, della partecipazione a organizzazioni criminali, del traffico di stupefacenti, del traffico illegale di materie nucleari e radioattive, della tratta e del commercio di esseri umani, del terrorismo e del suo finanziamento, della falsificazione di denaro, della corruzione, del riciclaggio, della frode, della criminalità ambientale, della criminalità informatica, del traffico illecito di organi e del rapimento di ostaggi. Anche altri reati, commessi congiuntamente a quelli appena menzionati, rientrano nell'ambito di competenza dell'Eurojust. Al contrario dell'Europol, in caso di ulteriori reati l'Eurojust può inoltre sostenere in via sussidiaria le indagini e le misure di perseguimento su richiesta dell'autorità competente di uno Stato interessato.

Con l'espressione «compiti dell'Eurojust», di cui agli articoli 6 e 7 della Decisione Eurojust, si intendono le già menzionate funzioni di sostegno e coordinamento attribuite all'unità dell'UE, nonché la facoltà di richiedere determinate azioni agli Stati membri. In questo ambito l'Eurojust può chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati, per esempio, di prendere in considerazione l'espletamento di indagini relative a determinate fattispecie oppure il loro perseguimento penale. L'Eurojust non può tuttavia ordinare direttamente misure di perseguimento penale o di conservazione dei mezzi di prova.

L'Accordo stabilisce le linee guida per la cooperazione tra la Svizzera e l'Eurojust, come il principio della cooperazione, l'ambito di applicazione materiale della cooperazione, le autorità competenti, i canali d'informazione, la protezione da applicare ai dati trasmessi, nonché la responsabilità per dati inesatti. La cooperazione nel singolo

¹¹ Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità (GU L 63 del 6 marzo 2002, pag. 1).

¹² Cfr. RS **0.362.2**; estensione della cooperazione secondo lo scambio di lettere del 7 marzo 2006/22 novembre 2007 concernente l'estensione dell'Accordo del 24 settembre 2004 ai settori della criminalità inclusi nello scambio di note; RS **0.362.21**.

caso è soggetta alle disposizioni legali vigenti delle parti (cpv. 1, ultimo periodo). Questa disposizione, imposta dalla delegazione svizzera, implica, per esempio, l'applicazione del diritto in materia di assistenza giudiziaria dello Stato richiesto per i requisiti del contenuto di una richiesta di informazioni, le condizioni per il riconoscimento dell'assistenza giudiziaria o i motivi del suo rifiuto. Nemmeno la competenza materiale essenzialmente ampia dell'Eurojust non comporta in ultima analisi alcuna estensione dell'obbligo di cooperazione rispetto a quanto già previsto in Svizzera in base a vigenti disposizioni legali e contrattuali riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale.

In previsione di un ulteriore sviluppo delle competenze dell'Eurojust, l'articolo 3 paragrafo 2 prevede una clausola evolutiva, che permette, nel caso in cui l'Eurojust lo richieda, di ampliare il campo di applicazione dell'Accordo a condizione che la Svizzera approvi espressamente tale estensione nel rispetto della propria procedura interna. In tal modo la Svizzera mantiene il controllo sulla portata della cooperazione anche in caso di futuri sviluppi.

Art. 4 Rapporto con altri strumenti della cooperazione giudiziaria
in materia penale

Questa disposizione è stata adottata su richiesta della Svizzera al fine di chiarire, oltre che con il rimando al diritto nazionale di cui all'articolo 3 paragrafo 1, che il presente Accordo non pregiudica gli strumenti dell'assistenza giudiziaria in essere tra la Svizzera e l'UE o i suoi Stati membri.

Art. 6 Procuratore di collegamento presso l'Eurojust

Secondo la Decisione Eurojust, gli accordi di cooperazione con Stati terzi possono prevedere il distacco di procuratori di collegamento presso l'Eurojust¹³.

Il distacco diretto di un agente di collegamento presso l'Eurojust non era però previsto dal mandato negoziale. In una prima fase, infatti, occorre appurare se e in che misura la cooperazione attraverso il punto di contatto nazionale (art. 7) e la partecipazione delle autorità interessate alle riunioni operative e strategiche (art. 9) possano soddisfare le esigenze pratiche. Nel caso in cui in un secondo tempo dovesse emergere la necessità di dislocare un agente di collegamento all'Aia, l'*articolo 6* stabilisce già la base legale per il distacco, fissandone i dettagli.

La persona distaccata funge da rappresentante ufficiale della Svizzera presso l'Eurojust (*par. 2*). Di conseguenza, tale persona, il suo mandato e la relativa durata sono determinati dalla Svizzera (*par. 3*). La Svizzera stabilisce le sue facoltà di agire nei rapporti con le autorità giudiziarie straniere – facoltà che vanno riconosciute e rispettate dall'Eurojust (*par. 5*). In vista di una cooperazione quanto più possibile efficiente, è importante che la persona distaccata abbia lo stesso accesso al casellario giudiziale nazionale o alle informazioni contenute in altri registri svizzeri di un pubblico ministero o una persona con pari facoltà secondo il diritto svizzero (*par. 6*). La possibilità di contattare direttamente le autorità di perseguimento penale svizzere riconosciuta all'agente distaccato, come stabilito dal *paragrafo 7*, non necessita di spiegazioni.

¹³ Cfr. art. 27 par. 3 Decisione Eurojust.

L'Eurojust si impegna a mettere a disposizione del procuratore distaccato dalla Svizzera un'infrastruttura (uffici, servizi di telecomunicazione ecc.) che gli permetta di espletare le sue attività (*par. 8*). Come già dichiarato dall'Eurojust in occasione delle trattative, l'utilizzo di tale infrastruttura è essenzialmente gratuito. Poiché tuttavia non si può escludere che in determinate situazioni eccezionali o nell'ambito di futuri tagli del budget debbano essere richiesti contributi per i costi dell'infrastruttura utilizzata, negli accordi di cooperazione con Stati terzi è di norma prevista una corrispondente clausola. Una limitazione imposta dalla delegazione svizzera, che riduce la restituzione ai costi sorti al massimo nei tre mesi precedenti alla richiesta di rimborso, contribuisce a garantire alla Svizzera la possibilità di prevedere la situazione finanziaria.

Art. 7 Punto di contatto Eurojust

Una disposizione importante, in particolare finché la Svizzera non dispone di un agente di collegamento presso l'Eurojust, è rappresentata dall'articolo 7, che attribuisce all'UFG la funzione di punto di contatto della Svizzera con l'Eurojust (*par. 1*). Considerata la struttura federalistica del nostro Paese, spesso difficilmente comprensibile all'estero per la sua suddivisione tra giurisdizione federale e cantonale da un lato e competenze di perseguimento penale dei singoli Cantoni dall'altro, per l'Eurojust assume un'importanza ancora maggiore il fatto di avere un unico referente in Svizzera, che possa inoltrare direttamente all'autorità svizzera competente in modo rapido e semplice tutte le domande e richieste ricevute. Grazie alle funzioni decisionali, di trasmissione e di controllo attribuitegli per legge nel settore dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale (p. es. art. 17 cpv. 2–5, 29 e 78–79a AIMP¹⁴), l'UFG si presta ad espletare tale compito.

Il *paragrafo 2* tiene conto di un'esigenza pratica espressa dalla Svizzera, prevedendo la possibilità che le autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni da una parte e l'Eurojust dall'altra entrino direttamente in contatto tra loro per fini operativi nei limiti delle loro competenze. Per l'Eurojust questa disposizione ha senso soltanto nella misura in cui sia già stata chiaramente identificata l'autorità svizzera competente per il trattamento del caso concreto, ad esempio dopo un primo contatto stabilito tramite l'UFG. Detto Ufficio va informato anche in caso di contatto diretto.

Art. 9 Riunioni operative e strategiche

Insieme allo scambio di informazioni di cui all'articolo 10, l'articolo 9 costituisce una delle colonne portanti della cooperazione tra la Svizzera e l'Eurojust. Grazie alla sua rete fissa di membri nazionali degli Stati dell'UE, di norma pubblici ministeri o giudici, l'Eurojust si presta come piattaforma per il coordinamento di misure di perseguimento penale e assunzione delle prove, nonché per lo sviluppo di strategie per la lotta contro determinati reati. In questo contesto viene attribuito un grande significato alle riunioni di coordinamento convocate a fini strategici e per gestire casi concreti, poiché le autorità nazionali coinvolte sono riunite e messe in contatto tra loro. I rappresentanti della Svizzera interessati possono partecipare a tali riunioni su invito dell'Eurojust. Inoltre possono anche chiedere attivamente di partecipare o di convocare incontri simili.

¹⁴ Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale; RS 351.1.

Art. 10 Scambio di informazioni

Il *paragrafo 1* descrive la portata del possibile scambio di informazioni: possono essere scambiate tutte le informazioni necessarie e rilevanti per rafforzare la lotta alle forme gravi di criminalità, sempre nel rispetto dello scopo dell'Accordo.

Il *paragrafo 2* definisce i canali di comunicazione. Finché la Svizzera non distacca un agente di collegamento presso l'Eurojust, lo scambio di informazioni avviene tra l'UFG quale punto di contatto svizzero da un lato e i membri nazionali coinvolti o il collegio dell'Eurojust (ossia la commissione costituita da tutti i membri nazionali) dall'altro. Nel quadro e in conformità dell'articolo 7 paragrafo 2 dell'Accordo, lo scambio di informazioni può avvenire anche direttamente tra le autorità di perseguimento penale svizzere incaricate delle indagini o del perseguimento di un caso e i membri nazionali interessati o il collegio dell'Eurojust.

Se necessario, in casi particolari può essere concordato anche un altro canale (*par. 3*). Il *paragrafo 4* mira a proteggere i dati e a garantire che nessuna persona priva di autorizzazione venga in contatto con le informazioni trasmesse.

Art. 11 e 12 Trasmissione di informazioni

Questi articoli riassumono per la Svizzera l'importante principio della «specialità» e garantiscono che le informazioni trasmesse non vengano usate per scopi non previsti o voluti dallo Stato che le trasmette. Ai sensi del *paragrafo 1*, la parte che trasmette le informazioni comunica alla parte destinataria le finalità della trasmissione, nonché eventuali restrizioni di trattamento e uso.

Se le informazioni devono essere ulteriormente trasmesse a Stati o organismi terzi, è necessario ottenere in via preliminare l'autorizzazione della parte che ha trasmesso le informazioni per prima (*par. 2*). Il *paragrafo 3* mira a garantire una migliore supervisione e tracciabilità nel caso in cui, in un secondo momento, dovessero emergere problemi relativi alla trasmissione delle informazioni.

Art. 13–17 Protezione dei dati

Entrambe le parti contraenti reputano la protezione dei dati un'esigenza fondamentale. Gli strumenti di protezione del Consiglio dell'Unione europea rappresentano gli standard minimi da applicare a tutela dei dati scambiati tra la Svizzera e l'Eurojust nell'ambito della cooperazione (*art. 13 par. 1, art. 14 par. 1*). Per la Svizzera valgono sia la corrispondente Convenzione¹⁵ che il relativo Protocollo aggiuntivo¹⁶. Per l'elaborazione dei dati personali trasmessi dalla Svizzera, l'Eurojust applica i principi e le norme in materia di protezione dei dati sanciti nella Decisione Eurojust e nel Regolamento interno dell'Eurojust relativo alla protezione dei dati¹⁷ (*art. 13 par. 2*). Da parte sua, la Svizzera deve applicare principi analoghi agli strumenti dell'Eurojust (*art. 14 par. 2*). L'Eurojust inserisce di norma una tale disposizione negli

¹⁵ Convenzione del 28 gennaio 1981 per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale; RS 0.235.1.

¹⁶ Protocollo aggiuntivo dell'8 novembre 2001 alla Convenzione per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale concernente le autorità di controllo e i flussi internazionali di dati; RS 0.235.11.

¹⁷ Disposizioni del Regolamento interno dell'Eurojust relative al trattamento e alla protezione dei dati personali del 21 ottobre 2004, approvate dal Consiglio il 24 febbraio 2005 (GU C 68 del 19 marzo 2005, pag. 1).

accordi di cooperazione con Stati terzi e organizzazioni. Ciò non costituisce un problema per la Svizzera grazie al suo elevato standard di protezione dei dati. Infatti, in occasione delle trattative, gli incaricati della protezione dei dati dell'Eurojust non hanno sollevato domande in merito a tale punto. Altre disposizioni riguardano in particolare la sicurezza e la rettifica o la cancellazione di dati (*art. 15 e 17*).

Per quanto riguarda i diritti delle persone interessate ad accedere ai dati che le riguardano, l'Accordo rimanda al diritto della parte che riceve la corrispondente richiesta (*art. 16*).

Art. 18 Responsabilità

Questa disposizione disciplina la responsabilità per i danni subiti da una persona a causa della trasmissione di dati contenenti errori di fatto o di diritto. Una normativa analoga si trova nell'articolo 16 dell'Accordo con l'Europol¹⁸.

Il *paragrafo 1* si riferisce alla responsabilità della Svizzera. Sono considerati dati contenenti errori di fatto o di diritto le informazioni in qualche modo carenti perché inesatte o perché procurate o trasmesse illecitamente. La Svizzera risponde del danno così cagionato secondo il proprio diritto nazionale. A seconda dell'autore del danno, la persona lesa può fare riferimento alle disposizioni della legge sulla responsabilità¹⁹ o alle corrispondenti disposizioni cantonali. La procedura relativa alle richieste di risarcimento dei danni in base alla legge sulla responsabilità è disciplinata nella relativa ordinanza²⁰, che prevede che la richiesta venga presentata per scritto al Dipartimento federale delle finanze, indicando la pertinente motivazione.

Per quanto riguarda il rapporto con la persona lesa, la Svizzera non si può appellare al fatto che l'Eurojust abbia trasmesso dati inesatti. Al contrario, in un caso del genere l'Eurojust deve rimborsare alla Svizzera, su richiesta, il risarcimento dei danni che quest'ultima ha versato alla persona lesa. Tale normativa non si applica nel caso in cui la Svizzera abbia utilizzato i dati in violazione dell'Accordo (*par. 2*).

Il *paragrafo 3* disciplina il caso in cui l'Eurojust, a causa di una violazione dell'Accordo da parte della Svizzera, sia tenuta a versare un risarcimento dei danni a uno Stato membro dell'UE, uno Stato terzo oppure un organismo terzo. In tal caso la Svizzera deve rimborsare all'Eurojust, su richiesta, il risarcimento dei danni versato alla persona lesa.

Il *paragrafo 4* chiarisce che si tratta solo del rimborso del risarcimento dei danni reali subiti. Un risarcimento a carattere punitivo non deve quindi essere rimborsato dall'altra parte contraente.

¹⁸ Accordo del 24 settembre 2004 tra la Confederazione svizzera e l'Ufficio europeo di polizia; RS **0.362.2**.

¹⁹ Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali; RS **170.32**.

²⁰ Ordinanza del 30 dicembre 1958 concernente la legge sulla responsabilità; RS **170.321**.

3 Ripercussioni

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

Per la Svizzera l'utilizzo dell'infrastruttura messa a disposizione dall'Eurojust per le riunioni di coordinamento e informazione, nonché la partecipazione alle sedute sono gratuiti. In linea con l'orientamento di Eurojust, per le autorità federali e cantonali di assistenza giudiziaria e perseguimento penale direttamente coinvolte in un caso e convocate per una riunione di coordinamento e informazione non si verificherà complessivamente alcun dispendio aggiuntivo in termini di lavoro e tempo, ovvero le eventuali spese puntuali supplementari saranno compensate dalla semplificazione della cooperazione.

Si prevede, invece, che l'UFG che, in quanto referente, sarà responsabile dei contatti e lo scambio di informazioni tra l'Eurojust e le autorità di perseguimento penale e assistenza giudiziaria interessate, dovrà sopportare spese supplementari per il coordinamento dei singoli casi e per la partecipazione alle riunioni in loco. Tali spese dipendono dal numero e dalla complessità delle richieste ricevute e attualmente non possono ancora essere valutate con precisione. Un eventuale maggiore fabbisogno di risorse sarà compensato all'interno del dipartimento.

L'eventuale decisione di distaccare a lungo termine un agente di collegamento svizzero presso l'Eurojust implicherebbe ulteriori spese per la Svizzera. In tal caso, a tempo debito e in stretta cooperazione con i Cantoni e con le autorità federali interessate, si dovrà decidere in merito a un tale incarico e al relativo finanziamento nell'ambito di una proposta separata al Consiglio federale.

3.2 Ripercussioni sull'economia

L'Accordo non avrà ripercussioni economiche per la Svizzera.

4 Programma di legislatura

Il presente oggetto è previsto nel messaggio del 23 gennaio 2008²¹ sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008²² sul programma di legislatura 2007–2011.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il progetto si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale²³ (Cost.), secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. La conclusione di accordi internazionali ricade dunque nella sua sfera di competenza. Il Consiglio

²¹ FF **2008** 637 665

²² FF **2008** 7469 7472

²³ RS **101**

federale firma i trattati internazionali con Stati esteri e li sottopone all'approvazione dell'Assemblea federale (art. 184 cpv. 2 Cost.). Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'approvazione dei trattati internazionali è di competenza dell'Assemblea federale.

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

Nel caso dell'Accordo con l'Eurojust le prime due condizioni non sussistono: secondo l'articolo 20 paragrafo 1 l'Accordo è infatti denunciabile. Inoltre non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Rimane da verificare se sia soddisfatta la terza condizione, ossia se l'Accordo prevede disposizioni importanti che contengano norme di diritto o se la sua attuazione richiede l'emanazione di una legge federale. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento²⁴, per norme di diritto s'intendono le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che sulla base dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

L'Accordo stipulato con l'Eurojust prevede disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Con l'Accordo, alla Svizzera vengono assegnati diritti e doveri, come risulta soprattutto dalle disposizioni concernenti il trattamento delle informazioni ovvero la protezione dei dati e la responsabilità. Inoltre l'Accordo attribuisce all'UFG la competenza di fungere da punto di contatto della Svizzera con l'Eurojust. Tenuto conto di tali elementi, l'Accordo, come anche l'Accordo con l'Europol²⁵, risulta soggetto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'Accordo è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera. Rafforza la lotta congiunta alle forme gravi di criminalità internazionale e serve all'ulteriore consolidamento della cooperazione giudiziaria in materia penale con gli Stati membri dell'UE. La cooperazione concreta nel singolo caso sottostà alle disposizioni legali vigenti e al diritto delle Parti. L'Accordo prevede inoltre esplicitamente che rimangano impregiudicate le disposizioni di accordi bilaterali o multilaterali stipulati tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, nonché le disposizioni di trattati in essere tra la Svizzera e l'UE.

²⁴ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale; RS **171.10**.

²⁵ Accordo del 24 settembre 2004 tra la Confederazione svizzera e l'Ufficio europeo di polizia; RS **0.362.2**.

5.3

Procedura di consultazione

Il presente Accordo non comporta alcuna modifica del diritto nazionale, poiché la normativa prevista dall'Accordo risulta già sancita nel diritto interno svizzero²⁶. Pertanto si è rinunciato alla procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 2 della legge sulla consultazione²⁷. Tale modo di procedere è effettivamente giustificato nel caso di accordi senza ripercussioni o con ripercussioni minime sul diritto nazionale²⁸.

Per quanto riguarda la necessità di una consultazione, non va sottovalutato nemmeno il fatto che, già nell'ambito dei negoziati relativi ai Bilaterali II, la Svizzera aveva annunciato espressamente il proprio interesse per una cooperazione con l'Eurojust nel processo verbale dell'Accordo di associazione a Schengen²⁹, nonché nell'atto finale dell'Accordo per la lotta contro la frode³⁰. In quanto parte integrante di questi due accordi, l'interesse scritto espresso per lo sviluppo di possibilità di partecipazione della Svizzera ai lavori dell'Eurojust è stato oggetto della consultazione effettuata nell'estate del 2004 in relazione ai Bilaterali II. La cooperazione contemplata non ha suscitato domande o opposizione né in occasione di tale consultazione né nelle deliberazioni parlamentari successive. Infine, attraverso la CDDGP, i Cantoni sono stati coinvolti fin dall'inizio con un proprio rappresentante nella delegazione svizzera e sono stati regolarmente consultati e informati da quest'ultima sugli esiti delle trattative e il contenuto dell'Accordo.

²⁶ Cfr. p. es. il fatto che, per quanto riguarda la portata e le modalità della cooperazione nel caso concreto, l'Accordo rimanda alle pertinenti disposizioni legali nazionali dello Stato interessato e quindi non comporta per la Svizzera alcun obbligo supplementare inconciliabile con il diritto interno.

²⁷ Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione; RS **172.061**.

²⁸ Linee guida della Cancelleria federale del 30 agosto 2006 concernenti il consolidamento della prassi di consultazione in relazione a trattati internazionali, n. 2B.

²⁹ Processo verbale approvato dei negoziati sull'Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea sull'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen; RS **0.362.31**.

³⁰ Atto finale dell'Accordo di cooperazione del 26 ottobre 2004 fra la Confederazione Svizzera, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, per lottare contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari; RS **0.351.926.81**.

