

12 novembre 2003

Modello per un perseguimento penale efficiente in casi di criminalità in rete su scala intercantonale o internazionale

Proposte elaborate dal gruppo di lavoro istituito dalla Confederazione e dai Cantoni per l'analisi dell'operazione „Genesis“

Riassunto del presente testo vedi punto 7, pag. 25 ss.

1 Situazione attuale

1.1 Operazione „Genesis“

L'operazione „Genesis“ contro la pornografia infantile su Internet, in corso dall'estate 2002, è la prima operazione su scala nazionale alla quale partecipano quasi tutti i corpi di polizia cantonali svizzeri e l'Ufficio federale di polizia (fedpol). Essa è condotta contro i clienti della ditta americana di Internet "Landslide", che ha messo a disposizione l'accesso a circa 300 siti di pornografia infantile.

Il perseguimento penale compete chiaramente ai Cantoni (art. 346 in relazione all'art. 197 CP), poiché non sussistono elementi materiali per una competenza della Confederazione nel settore della criminalità organizzata (ad esempio non vi sono collegamenti tra le persone sospette e la fattispecie dell'articolo 197 CP costituisce un delitto e non un crimine; art. 100 ss. PP in relazione all'art. 340^{bis} CP).

Il gran numero delle procedure svolte contemporaneamente e la loro distribuzione su più Cantoni hanno costituito una novità per le autorità di perseguimento penale svizzere. Per venirne a capo la Polizia giudiziaria federale ha organizzato la coordinazione a livello nazionale.

Il lavoro delle autorità di perseguimento penale non è ancora concluso. Anche se l'assunzione e la conservazione dei mezzi di prova sono ora terminate in tutti i Cantoni, l'esame del materiale richiederà ancora del tempo.

Più della metà del materiale sequestrato era costituito da pornografia vietata. Finora sono state denunciate 1001 persone sospette. 163 persone sono state condannate al pagamento di una multa e 63 a pene detentive con la condizionale per possesso di pornografia illegale. 490 casi sono ancora pendenti e in 390 casi la procedura è stata sospesa (per informazioni più dettagliate sullo svolgimento e sulla situazione attuale dell'operazione „Genesis“, cfr. il rapporto intermedio del gruppo di lavoro „Genesis“ del giugno 2003).

Pur raggiungendo risultati notevoli in molti settori, l'operazione ha mostrato la possibilità di ottimizzare la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni, evidenziando inoltre alcune lacune delle possibilità attuali.

In generale si è constatata la **necessità d'agire** nell'ambito della fase preparatoria dell'operazione, dell'analisi tecnica del materiale di prova, dell'interpretazione giuridica delle fattispecie tecniche, della formazione degli inquirenti e dei contatti con i mass media. Per la Confederazione si pone in particolare il problema concreto della mancanza di possibilità indagatorie nella prima fase, per accertare le competenze e quindi assegnare i casi (n. delle carte di credito su CD-ROM). Inoltre, in assenza di una competenza vincolante ad emanare direttive, le indagini non si sono potute iniziare contemporaneamente, di modo che l'opinione pubblica è stata informata in momenti diversi, permettendo così che alcune delle persone implicate venissero eventualmente a conoscenza delle indagini e potessero inquinare le prove.

I risultati intermedi dell'operazione hanno evidenziato come sia necessario migliorare in modo mirato le condizioni quadro della lotta contro questa forma di criminalità, essendovi in Svizzera una notevole richiesta di pornografia infantile.

Nell'autunno 2002, il capo del Dipartimento, la Consigliera federale Ruth Metzler-Arnold, ha impartito l'incarico di analizzare, in vista di futuri casi simili, le condi-

zioni quadro giuridiche e organizzative dell'operazione „Genesis“ e di elaborare proposte per migliorare la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni.

Il presente scritto propone dei miglioramenti dal punto di vista esclusivamente giuridico che, dopo un'analisi approfondita delle condizioni legali quadro dell'operazione, appaiono necessari e ragionevoli. Un rapporto finale, che terrà conto di tutti gli aspetti messi in luce dall'analisi, sarà pronto probabilmente verso la fine dell'anno. Tale rapporto proporrà in particolare anche misure nel settore operativo, tenendo conto delle esperienze del Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI, cfr. punto 1.3), istituito recentemente.

1.2 Interventi politici

Con l'operazione „Genesis“ è cresciuta anche l'attenzione dell'opinione pubblica e del mondo politico per il problema della pornografia infantile.

Il 26 settembre 2002 la Consigliera nazionale **Aeppli Wartmann** ha presentato un'iniziativa parlamentare dal seguente tenore:

„In vista di incrementare l'efficienza e il coordinamento del perseguimento penale nel settore della criminalità in rete, e particolarmente in quello della pornografia infantile, si deve creare una competenza federale giurisdizionale analoga a quella prevista dall'articolo 340^{bis} CP nelle fattispecie della criminalità organizzata e della criminalità economica.“

Il 21 gennaio 2003 la Commissione giuridica del Consiglio nazionale ha accolto all'unanimità la succitata iniziativa parlamentare (02.452).

Negli ultimi anni, inoltre, sono stati presentati numerosi altri interventi parlamentari relativi all'abuso di minori/Internet:

- Mozione Fehr (02.3723) "Centro internazionale di competenza per la lotta contro la criminalità su Internet".
- Mozione Aeppli Wartmann (02.3716) "Maggiori mezzi per combattere l'abuso di minori".
- Mozione Vermot (02.3598) "Pornopedofilia su Internet e prostituzione infantile".
- Mozione Gruppo popolare-democratico (02.3522) "Competenza della Confederazione d'impartire istruzioni in merito a procedure penali che riguardano più Cantoni".

- Postulato Gruppo popolare-democratico (02.3524) "Accordo internazionale contro la pedopornografia su Internet"
- Interpellanza Gruppo popolare-democratico (02.3523) "Estensione e inasprimento delle sanzioni in materia di pedocriminalità"
- Interpellanza Cornu (02.3594) "Pedofilia in Internet. Il caso Landslide".
- Mozione Commissione degli affari giuridici CN (01.3012) "Lotta contro la pedofilia".
- Mozione Aeppli Wartmann (01.3196) "Miglioramento della procedura nella lotta contro la criminalità su Internet".
- Mozione Pfisterer (00.3714) "Criminalità cibernetica. Modifica delle disposizioni legali".

Nella primavera 2003 il capo del Dipartimento ha impartito l'incarico di elaborare una serie di modelli alternativi all'iniziativa parlamentare Aeppli Wartmann. Il presente scritto, oltre a descrivere le conseguenze giuridiche da trarre dall'operazione „Genesis“, rappresenta un tentativo di tracciare un simile modello.

1.3 Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI)

Il 1° gennaio 2003, circa sei mesi dopo l'inizio dell'operazione „Genesis“, il Servizio di coordinazione nazionale per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI), sostenuto congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni, ha iniziato la sua attività. Il servizio di coordinazione, annesso a fedpol, appoggia le autorità di perseguimento penale dei Cantoni e della Confederazione nei seguenti settori:

- **Monitoring**
Ricerche in rete volte a individuare abusi di Internet perseguibili penalmente e prima elaborazione delle comunicazioni di sospetto pervenute.
- **Clearing**
Esame giuridico della rilevanza penale delle comunicazioni di sospetto pervenute, coordinazione con procedure in corso e trasmissione delle pratiche alle autorità di perseguimento penale competenti per ragione di territorio o per materia in Svizzera e all'estero.
- **Analisi**
Analisi inerenti alla criminalità su Internet eseguite a livello nazionale.

Nel presente contesto va soprattutto rilevato che le competenze e gli obblighi in materia d'indagine delle autorità di perseguimento penale continuano a sussistere invariati, indipendentemente dall'attività del servizio di coordinazione. Ciò significa che, per quanto riguarda i relativi reati, nella maggior parte dei casi (ad eccezione dei settori della criminalità organizzata e di quella economica, CO/CE) le indagini sono di competenza dei Cantoni. SCOCl non ha alcun potere d'impartire direttive alle autorità di perseguimento penale competenti.

Questa circostanza evidenzia inoltre come l'istituzione di SCOCl non renda superflua la necessità di agire constatata nell'ambito della valutazione dell'operazione „Genesis“ (per informazioni più dettagliate si rinvia al rapporto finale „Genesis“, pronto probabilmente verso la fine dell'anno). Persiste e va risolto in particolare il problema principale della mancanza della possibilità da parte della Confederazione di svolgere indagini nella fase iniziale delle procedure.

1.4 Punti di contatto

Il presente lavoro ha molti punti di contatto con i lavori della commissione di esperti "Criminalità in rete", istituita in seguito alla mozione Pfisterer.

Va rilevato che il modello qui proposto è stato elaborato in assenza di conoscenze dettagliate sui contenuti delle discussioni svoltesi all'interno della summenzionata commissione. Tuttavia ci si è potuti basare sulle esperienze acquisite nel corso dell'operazione „Genesis“, vale a dire che si sono cercate soluzioni e proposte di miglioramento soprattutto in base ai problemi apparsi nella prassi.

È garantito anche un collegamento con il progetto „Unificazione della procedura penale svizzera“. Nell'ambito dell'attuale progetto concernente il Codice di procedura penale svizzero non è stato ancora possibile basarsi sulle esperienze dell'operazione „Genesis“, ragion per cui esso non contiene alcuna considerazione particolare in merito. Il progetto inoltre si basa su un orizzonte temporale lungo e perciò dei miglioramenti, che potrebbero essere messi in atto anche a breve scadenza, non vanno proposti all'interno di esso. Viceversa, va osservato che le innovazioni proposte nel presente scritto, una volta decise, devono entrare a far

parte del progetto. Se le innovazioni daranno buoni risultati nella prassi, bisognerà stabilire a tempo debito come inserirle nel progetto.

2 Scopo

Il presente documento, come già affermato, è stato elaborato nell'ambito dell'analisi dell'operazione „Genesis“ e intende proporre possibilità di miglioramento in ambito giuridico, concrete e rapidamente realizzabili, per casi futuri analoghi. Esso intende inoltre presentare una proposta alternativa alle richieste politiche a favore di una competenza della Confederazione (cfr. soprattutto l'iniziativa parlamentare Aeppli Wartmann) nell'ambito della criminalità in rete e in particolare della pornografia infantile.

Per questo motivo, in una prima parte s'intendono descrivere i vantaggi e gli svantaggi che risulterebbero dal trasferimento alla Confederazione delle competenze relative al perseguimento penale nel settore in questione.

In una seconda parte saranno proposte due varianti di un modello per casi intercantonali e/o internazionali, che prevede per la Confederazione la possibilità di svolgere le indagini necessarie, adeguate e proporzionali per affrontare simili casi nella prassi. Tale modello comporta in particolare un aumento dell'efficienza nella prima fase delle inchieste. In occasione dell'operazione „Genesis“ in questa prima fase mancavano infatti le basi giuridiche per svolgere indagini a livello federale. Tale lacuna sarebbe eliminata senza toccare le attuali competenze.

Va rilevato che, in base alla priorità politica, ci si limiterà in un primo momento alla fattispecie descritta nell'articolo 197 CP. In proiezione futura appare tuttavia più ragionevole estendere il modello a tutto il settore della criminalità in rete e perciò le proposte concrete di modifica di legge si riferiscono all'intero settore.

3 Vantaggi e svantaggi della competenza della Confederazione

Il perseguimento penale svizzero si fonda sulla **ripartizione dei compiti tra i Cantoni e la Confederazione**. Nella maggior parte dei casi sono responsabili i Cantoni e la **giurisdizione federale** costituisce l'**eccezione**. Questo principio costituzionale (art. 123 cpv. 2 Cost.) non è stato intaccato neanche dall'estensione della giurisdizione federale in virtù dell'articolo 340^{bis} CP (FF 2000 pagg. 70 ss.). Prendendo in considerazione un ulteriore trasferimento delle competenze dai Cantoni alla Confederazione, bisogna tenere conto di questa ripartizione dei compiti sancita dalla Costituzione nonché della procedura penale federale (**cf. allegato 2**).

3.1 Vantaggi

- La Confederazione può in ogni momento aprire una procedura e disporre misure.
- Concentrazione del know-how in caso di assunzione tecnicamente complessa delle prove.
- Competenze chiare e di conseguenza ripartizione chiara delle spese.
- Si terrebbe conto della fugacità di Internet e dell'efficienza, richiesta in particolare nel perseguimento dei reati in Internet.
- Un perseguimento e una punizione univoci dei reati aumenta la sicurezza giuridica.
- In caso di competenza obbligatoria, una procedura aperta dalla Confederazione dev'essere anche portata a termine da quest'ultima (con l'inizio delle attività del Tribunale penale federale il 1° aprile 2004, una delega nella dimensione attuale ai Cantoni non dovrebbe essere più necessaria).
- Sgravio per i Cantoni.

3.2 Svantaggi

- La suddivisione dei compiti nell'ambito del perseguimento penale, sancita dalla Costituzione, è messa in questione, in particolare perché in futuro probabilmente una gran parte dei reati sarà da attribuire al settore della criminalità in rete.
- L'attuale chiara ripartizione delle competenze in virtù delle fattispecie non è più possibile. A seconda degli strumenti di reato, le fattispecie più diverse possono sottostare alla competenza della Confederazione.
- Ingerenza nelle competenze dei Cantoni dovuta al trasferimento delle competenze dai Cantoni alla Confederazione.
- Assegnazione delle competenze in base allo strumento del reato, che conduce a parallelismi nelle indagini per la medesima fattispecie. Rallentamento del perseguimento penale a causa del raddoppio del dispendio di mezzi.
- Trasferimento dei problemi di coordinazione. Le sovrapposizioni con i Cantoni dovrebbero essere definite.
- Frustrazione presso i Cantoni, nel caso in cui molte cause di diritto penale federale venissero ad essi delegate (art. 18 s. PP). Nella prassi attuale la maggior parte dei casi di giurisdizione federale (a causa della mancanza di un tribunale penale federale di prima istanza) è trasmessa subito o nel corso dell'indagine di polizia giudiziaria ai Cantoni, per l'ulteriore istruzione e per il giudizio. Si vedrà in futuro in quale misura questa prassi sarà modificata con l'istituzione del nuovo Tribunale penale federale (vedi sopra).
- La Confederazione non conosce le caratteristiche locali, importanti per le indagini nell'ambiente in cui è stato commesso il reato. È quindi necessario l'aiuto dei Cantoni.
- Per questi motivi e per la portata di grandi operazioni, la presente soluzione non è realizzabile dal punto di vista logistico e del personale senza il sostegno dei Cantoni. Un tale sostegno comporterebbe un carico troppo oneroso per i Cantoni in un ambito che non è più di loro competenza.
- Una volta individuata la persona sospetta, si tratta di svolgere il lavoro di polizia classico nell'ambito di reati individuali (interrogatori, sequestri ecc.), nel quale i Cantoni hanno più esperienza.
- I problemi, che si sono presentati nel corso dell'operazione „Genesis“, possono essere risolti con meno ingerenze e risorse rispetto a quelle necessarie in caso di trasferimento della competenza alla Confederazione. In base ai risultati attuali dell'analisi, i problemi sono affiorati soprattutto nella prima fase delle indagini e perciò una cen-

tralizzazione è necessaria in questa fase. La competenza della Confederazione, idonea per procedure di grande complessità, come nell'ambito della CO/CE, non è necessaria, poiché nel settore Internet/pornografia infantile si è in presenza di molte piccole procedure individuali che ragionevolmente dovrebbero essere istruite e giudicate alla base nei Cantoni. Se vi sono indizi materiali per l'esistenza di strutture del crimine organizzato, che inducono a supporre la presenza della fattispecie dell'articolo 260^{ter} CP, viene già ora applicata la giurisdizione federale. Per l'operazione „Genesis“ tuttavia tali indizi non sussistevano.

- L'attuazione richiederebbe un tempo relativamente lungo a causa delle profonde modifiche del sistema di perseguimento penale e comporterebbe una riorganizzazione dei relativi settori della Confederazione.
- Il Ministero pubblico della Confederazione non dispone di alcuna competenza di emanare un decreto d'accusa.
- Sarebbe necessario un aumento notevole delle risorse finanziarie e di personale della Confederazione. Viste le difficoltà nella realizzazione del Progetto Efficienza I, un Progetto Efficienza II sarebbe difficilmente attuabile.

4 Variante 1 del modello (competenza d'indagine del Ministero pubblico della Confederazione ai sensi dell'articolo 259 PP, basata su un'alta vigilanza della Confederazione)

4.1 Principio

Il principio di questa variante prevede di concedere una **possibilità d'indagine al Ministero pubblico della Confederazione (MPC)** nella prima fase della procedura penale, analogamente a quanto previsto dal diritto in materia di stupefacenti (art. 29 cpv. 4 LStup in relazione all'art. 259 PP).

LStup:

Art. 29

1 ...

2 ...

3 ...

⁴ È riservato il diritto del procuratore generale della Confederazione di ordinare delle indagini nei limiti dell'articolo 259 della legge federale sulla procedura penale. Questo diritto è dato pure per l'esecuzione di domande estere di assistenza giudiziaria.

PP:

Art. 259

Nei casi di procedimento per reati contro leggi federali che conferiscono alla Confederazione un diritto particolare di alta vigilanza, il procuratore generale può ordinare indagini, se gli atti punibili sono stati totalmente o parzialmente commessi all'estero o in più Cantoni.

In base all'articolo 259 PP, il MPC può perciò ordinare indagini, se gli atti punibili, come nel caso di „Genesis“, sono stati totalmente o parzialmente commessi all'estero o in più Cantoni. Questo tuttavia **presuppone un diritto particolare di alta vigilanza della Confederazione**, analogamente a quanto previsto attualmente dal diritto in materia di stupefacenti (art. 2 cpv. 2 n. 1 LStup).

Va rilevato che il presente modello prevede solo delle competenze d'indagine del MPC. L'adozione dell'articolo 259 PP è stata motivata con la necessità di permettere a un'istanza centrale di ordinare indagini prima dell'avvio del perseguimento da parte di un Cantone, in caso di infrazioni contro le leggi federali che prevedono un diritto di alta vigilanza per la Confederazione.

Sia dai lavori preparatori sia dalla giurisprudenza risulta che, nonostante la facoltà d'indagine prevista dall'articolo 259 PP, **la competenza e la procedura rimangono in linea di massima cantonali** (messaggio PP, FF 1929 II 633¹, DTF 122 IV 91 e 125 IV 165). Una trasmissione al tribunale penale federale non è possibile.

La competenza del MPC è limitata alla procedura d'indagine preliminare della polizia giudiziaria (art. 100 a 107^{bis} PP), vale a dire che il MPC può accertare la fattispecie solo nella misura necessaria per decidere quali ulteriori passi procedurali debbano essere avviati (la portata di questi accertamenti dev'essere ancora definita). (cfr. GIUSEP NAY in: Niggli Wiprächtiger, Basler Kommentar zum Strafgesetzbuch II, Helbing und Lichtenhahn Basilea 2003, RZ 27 ad art. 340 CP). In base alla DTF 125 IV 165, si tratta di singole indagini che devono essere svolte d'urgenza e nell'ambito delle quali si tratta in particolare di elaborare le basi per un primo rapporto di denuncia o per una denuncia penale nei confronti di una determinata persona. **In seguito gli atti devono essere trasmessi al Can-**

tone competente. In caso di sospensione di indagini aperte in base all'articolo 259 PP, il MPC non può tuttavia disporre la confisca di beni patrimoniali (DTF 125 IV 165).

L'importanza pratica dell'articolo 259 PP si limitava finora quasi esclusivamente al settore dei reati in materia di stupefacenti. In quest'ambito il MPC svolge indagini proprie soprattutto nel caso in cui il reato contro la LStup è stato commesso all'estero e in Svizzera non sussiste ancora alcun foro sicuro. Non appena il sospetto di reato è confermato e si può stabilire il foro, la procedura viene trasmessa all'autorità cantonale competente.

Anche se sinora l'articolo 259 PP è stato applicato esclusivamente nel settore degli stupefacenti, non vi sono motivi giuridici per escludere che esso venga messo in pratica anche in altri casi.

Essendosi presentata l'esigenza, nel quadro dell'operazione „Genesis“, che nella prima fase della procedura la Confederazione svolgesse le indagini summenzionate nonché ulteriori indagini (p.es. identificazione dei titolari delle carte di credito), l'avvio di indagini preliminari da parte del MPC ai sensi dell'articolo 259 PP in questo settore potrebbe rappresentare una soluzione quasi ideale. La possibilità per il MPC di svolgere questo tipo di indagini potrebbe inoltre essere estesa anche ad altri casi intercantionali e/o internazionali che richiedono un intervento unitario, rapido e su larga scala, ad esempio nell'intero ambito della criminalità in rete, sempreché il settore in questione sottostia all'alta vigilanza della Confederazione. Nel settore menzionato potrebbe essere così sostenuta centralmente anche l'elaborazione tecnica del materiale di prova.

A questo proposito è interessante notare che anche l'avamprogetto del Progetto Efficienza (provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e il rispetto dei principi dello Stato di diritto nel procedimento penale) prevedeva una competenza d'indagine del MPC (tuttavia nel settore della criminalità organizzata/criminalità economica, CO/CE), ispirata alla possibilità vigente nel caso di reati in materia di stupefacenti (art. 29 LStup in relazione all'art. 259 PP). In assenza di un diritto di alta vigilanza nel settore CO/CE, dal punto di vista della tecnica legislativa è stata tuttavia adottata un'altra soluzione, creando un nuovo articolo 340^{bis} che prevedeva, in determinati casi, la possibilità per il MPC di svolgere indagini (il che, al contrario dell'art. 259 PP, avrebbe comportato un trasferimento delle competenze alla Confederazione nel settore delle indagini). Nella procedura di consultazione tuttavia tale proposta è stata criticata per cui si è infine creata una competenza della Confederazione per l'intera procedura (l'attuale art. 340^{bis} CP).

¹ Il messaggio esiste in tedesco e in francese, il rinvio è alla versione tedesca.

Questo però non significa che il trasferimento della competenza alla Confederazione sia una soluzione praticabile in ogni caso. Al contrario che nel modello qui descritto, nel settore della CO/CE è ragionevole centralizzare l'intera procedura a causa della complessità delle strutture di queste organizzazioni. **Nel settore Internet/pornografia, invece, tale complessità non sussiste, poiché in base alle esperienze finora fatte non vi erano collegamenti tra gli autori dei reati e quindi non si era in presenza di strutture organizzative complesse. Alla fine si sono dovute svolgere molte piccole procedure individuali. I problemi sono sorti, come già indicato, nella prima fase delle indagini preliminari in relazione all'assegnazione ai Cantoni. Materialmente quindi la presente problematica non può essere paragonata alla complessità delle strutture organizzative presenti nel settore della CO/CE (vedi allegato 1).**

Allo stesso tempo va detto che la possibilità dell'applicazione dell'articolo 259 PP **include** anche quella dell'**articolo 258 PP**.

Art. 258 PP

Se l'autorità federale competente chiede alle autorità cantonali di perseguire reati contro leggi federali che conferiscono alla Confederazione un diritto di alta vigilanza, la giurisdizione del Cantone deve senz'altro aprire il procedimento e provvedere all'istruzione.

In base a tale articolo la Confederazione ha la competenza d'impartire direttive ai Cantoni, nel senso che può ordinare loro di svolgere indagini. Anche quest'esigenza è sorta nel corso dell'operazione „Genesis“, ma in base alla legislazione attuale la Confederazione non poteva impartire direttive in questa forma. Bisognerà inoltre discutere se applicando tale articolo non sia possibile fissare un quadro temporale univoco.

4.2 Applicazione nell'ambito contemplato dall'articolo 197 CP e in quello della criminalità in rete

Prendendo in esame un'applicazione analoga dell'articolo 259 PP in caso di atti nell'ambito della pornografia (art. 197 CP) e della criminalità in rete (reati nel settore delle reti di comunicazione elettronica, definizione vedi pag. 17) bisogna innanzitutto chiarire, (a) **se** alla Confederazione è stato affidato un diritto particolare di alta vigilanza in questi settori; in caso contrario, in un secondo tempo bisogna esaminare (b) **dove** potrebbe essere introdotto un simile diritto e (c) **se** sono

eventualmente necessari altri adattamenti dal punto di vista della tecnica legislativa.

a) Sussiste già un diritto di alta vigilanza?

In base all'interpretazione letterale dell'articolo 259 PP, il diritto particolare di alta vigilanza dev'essere previsto da una legge federale.

Una disposizione in materia è l'**articolo 392 CP**, il quale stabilisce che il Consiglio federale vigila all'osservanza delle disposizioni del Codice penale, nonché delle leggi e dei regolamenti destinati ad assicurarne l'applicazione. Il tenore generico della disposizione potrebbe indurre a pensare che il Consiglio federale disponga di un diritto di alta vigilanza per tutti gli articoli del CP. Questo tuttavia non è il caso:

- l'inserimento dell'articolo nel libro terzo (Dell'attuazione e dell'applicazione del Codice penale), titolo nono (Degli stabilimenti), lascia supporre che il legislatore non intendeva disporre un diritto di alta vigilanza della Confederazione per tutto il CP;
- nel messaggio concernente il CP svizzero del 1918 si trova inoltre una disposizione (art. 415), che prevede di affidare alla Confederazione l'alta vigilanza su tutti gli stabilimenti destinati all'esecuzione di una pena o di misure educative e di sicurezza (cfr. FF 1918 IV pagg. 1 ss., 97, 227²);
- in riferimento all'articolo 392 CP, i vari commenti al diritto penale rinviano all'articolo 247 capoverso 3 PP, la cui ultima frase prevede l'alta vigilanza della Confederazione sull'esecuzione delle pene;
- nei commenti si rinvia infine allo studio di Victor Kurt in RSDP 70 (1955), „Die Aufgaben des Bundes im Strafvollzug“, in cui l'autore è chiaramente dell'opinione che in base all'articolo 392 CP il diritto di alta vigilanza della Confederazione si estenda in generale a tutte le questioni amministrative del Codice penale e in particolare all'esecuzione della pena.

In conclusione, l'articolo 392 CP non prevede per la Confederazione alcun diritto particolare di alta vigilanza per le disposizioni materiali del CP (e di conseguenza

² Il messaggio esiste in tedesco e in francese, il rinvio è alla versione tedesca.

neanche per l'articolo 197 CP o, più in generale, per i reati commessi mediante le reti di comunicazione elettronica).

Nel settore della criminalità in rete non sussiste quindi alcun diritto particolare di alta vigilanza.

La menzione di un **ufficio centrale, in seno a fedpol, per la lotta contro la diffusione delle pubblicazioni oscene** (in base all'art. 1 dell'ordinanza del 30 novembre 2001 sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia; RS 360.1) potrebbe indurre a pensare che la Confederazione disponga di un diritto di alta vigilanza nel settore della pornografia.

Due articoli relativamente vecchi potrebbero sostenere questa opinione in quanto affermano che, in base a quanto risulta dai materiali legislativi, la competenza d'indagine del procuratore generale della Confederazione (art. 259 PP) è stata istituita principalmente in riferimento agli uffici centrali. Anche se in linea di principio il diritto di alta vigilanza dovrebbe essere fissato in una legge federale, secondo gli autori si potrebbe supporre un tale diritto anche in base a diverse disposizioni che assegnano alla Confederazione particolari possibilità d'intervento (P. Huber, Einige Probleme aus dem Bereich des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren im Bundesstrafprozess, RSDP, 1984, pagg. 391 ss.; M. Peter, Bundesstrafgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit, RSDP 1971, pagg. 166 ss.). Questa interpretazione storica dell'articolo 259 PP è troppo limitata soprattutto perché nel caso della PP si tratta di una legge molto vecchia (15 giugno 1934).

Nel frattempo infatti è stata creata la LUC (del 7 ottobre 1994, RS 360), che all'articolo 2 descrive i compiti degli uffici centrali: la coordinazione, l'informazione e l'analisi. Si tratta di servizi di sostegno della Confederazione per il chiarimento di reati di competenza delle autorità straniere o cantonali. Come è già stato constatato, gli uffici centrali, sin dal loro ruolo originario di organi di contatto previsti da accordi internazionali, non sono mai stati concepiti come guardiani di specifiche esigenze di protezione della Confederazione, bensì come uffici che offrono servizi di coordinazione e che intendono aiutare le autorità partner in altri Stati e nei Cantoni a perseguire fenomeni di criminalità transfrontaliera (A. Lobsiger, „Verbrechensbekämpfung“ durch den Bund, tesi di dottorato. Basilea, 1999). Dal

modo in cui sono concepiti gli uffici centrali, non si possono dedurre ulteriori funzioni (nel senso di una vigilanza che comporterebbe anche l'avvio di un'attività inquirente da parte della Confederazione).

Ciò è confermato anche dal messaggio concernente la modifica del Codice penale svizzero (Creazione di un Ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata, del 12 gennaio 1994, FF 1994 I 953), in cui si chiarisce che, nel quadro del nuovo ufficio centrale, la Confederazione non può, al contrario di quanto previsto in caso di traffico illegale di stupefacenti (art. 29 cpv. 4 LStup in relazione all'art. 259 PP), condurre indagini proprie per casi di dimensioni intercantionali o internazionali.

Va inoltre considerato che il legislatore, nel settore degli stupefacenti, ha espressamente fissato sia il diritto di alta vigilanza (art. 2 cpv. 2 n. 1 LStup) sia un rinvio al diritto del MPC di ordinare indagini secondo l'articolo 259 PP (in quest'ultimo caso addirittura in due leggi: art. 9 cpv. 3 LUC vecchia versione e art. 29 cpv. 4 LStup). Se a motivare il diritto di alta vigilanza e quindi anche la possibilità d'ordinare indagini ai sensi dell'art. 259 PP fosse stata sufficiente la semplice esistenza di un ufficio centrale, che esiste anche nell'ambito degli stupefacenti (art. 9 s. LUC), l'attività legislativa summenzionata non sarebbe stata necessaria e certamente non si sarebbe svolta.

Significativamente sino a oggi l'applicazione pratica dell'articolo 259 PP da parte del MPC si è limitata al settore degli stupefacenti (DTF 125 IV 165), nel quale il diritto di alta vigilanza è fissato per legge.

Nel commento all'avamprogetto del Progetto Efficienza (cfr. sopra) si è inoltre constatato che nel settore della CO/CE, per il quale esiste parimenti un ufficio centrale, la Confederazione non dispone di un diritto di alta vigilanza.

L'ufficio centrale menzionato infine, si basa sull'articolo 1 dell'Accordo internazionale del 4 maggio 1910 per reprimere la diffusione delle pubblicazioni oscene (RS 0.311.41). Tale accordo include gran parte, ma non l'intera fattispecie dell'articolo 197 CP. Lo conferma anche il fatto che l'obbligo di comunicazione delle autorità istruttorie cantonali in materia di pornografia si riferisce esclusivamente all'articolo 197 numero 3 (art. 358 CP). Basterebbe questo a mostrare che l'ufficio centrale, che si riferisce solo a questo accordo, non genera alcun diritto di alta vigilanza sull'intero articolo relativo alla pornografia.

In base all'interpretazione letterale, attuale e teleologica dell'articolo 259 PP, il diritto di alta vigilanza summenzionato dovrebbe quindi essere fissato in una legge federale. L'esistenza di un ufficio centrale (in questo caso per lottare contro la diffusione di pubblicazioni oscene) non è sufficiente.

Concludendo, anche nel settore della pornografia non vi è alcun diritto particolare di alta vigilanza della Confederazione.

b) Dove andrebbe disciplinato un diritto di alta vigilanza della Confederazione?

In base agli articoli 258 e 259 PP un diritto di alta vigilanza dovrebbe essere introdotto a livello di legge federale, come ad esempio nell'ambito del diritto in materia di stupefacenti dove esso è previsto dall'articolo 2 capoverso 2 numero 1 LStup. Attualmente la criminalità in rete tuttavia, al contrario del diritto in materia di stupefacenti, non è disciplinata da una legge speciale.

Si presentano due possibili soluzioni per la creazione di un diritto di alta vigilanza.

1. Creazione di una legge apposita, che dovrebbe includere l'intero settore delle reti di comunicazione elettronica. Questa variante tuttavia, comportando un'attività legislativa molto onerosa, non appare idonea come misura rapidamente realizzabile e non potrebbe essere attuata in tempo utile.
2. Creare una nuova disposizione nel CP che preveda un diritto di alta vigilanza della Confederazione in un determinato settore.
Per questa soluzione si presentano due varianti: completare un articolo (p.es. l'art. 197 CP) aggiungendo il diritto di alta vigilanza o creare un articolo autonomo. Tenendo conto della struttura del CP la prima variante non sarebbe appropriata poiché nel libro secondo (art. 111 a 332 CP) sono trattate le fattispecie materiali. Per altri tipi di contenuto, che non in ultimo incidono anche sul diritto penale procedurale (in questo caso art. 259 PP), s'impone piuttosto un disciplinamento nel libro terzo. In questo caso sarebbe ragionevole inserire

la disposizione nel titolo terzo al titolo marginale "2. Giurisdizione cantonale", poiché il diritto di alta vigilanza e quindi la possibilità del MPC di ordinare indagini a determinate condizioni, non intacca le competenze cantonali. La vicinanza all'articolo 340^{bis}, il cui capoverso 2 si occupa anch'esso dell'apertura di un'inchiesta da parte del MPC (con la differenza che in tale articolo l'apertura di un'inchiesta determina la competenza giurisdizionale federale), costituisce un ulteriore argomento a favore di questa variante.

Un disciplinamento all'interno dell'attuale articolo 392, che si occupa anch'esso dell'alta vigilanza, non è logico, vista la sua inclusione nel titolo nono (Degli stabilimenti).

Proposta: **Creazione di un articolo 343^{bis} CP**

(nuovo) Art. 343^{bis} CP

Alta
della
vigilanza
Confedera-
zione

¹ Sottostà all'alta vigilanza della Confederazione:

il perseguimento dei reati commessi mediante reti di comunicazione elettronica.

² L'alta vigilanza della Confederazione comporta in particolare la possibilità di ordinare singole indagini che devono essere svolte d'urgenza dal Ministero pubblico della Confederazione ai sensi dell'articolo 259 della legge federale sulla procedura penale. Atti d'inchiesta corrispondenti sono permessi anche per l'esecuzione di domande di assistenza giudiziaria provenienti dall'estero.

(vigente) Art. 258 PP

Se l'autorità federale competente chiede alle autorità cantonali di perseguire reati contro leggi federali che conferiscono alla Confederazione un diritto di alta vigilanza, la giurisdizione del Cantone deve senz'altro aprire il procedimento e provvedere all'istruzione.

(vigente) Art. 259 PP

Nei casi di procedimento per reati contro leggi federali che conferiscono alla Confederazione un diritto particolare di alta vigilanza, il procuratore generale può ordinare indagini, se gli atti punibili sono stati totalmente o parzialmente commessi all'estero o in più Cantoni.

Nell'ambito di questa proposta si evita una focalizzazione sull'articolo concernente la pornografia e ci si basa invece sullo strumento del reato ovvero sul mezzo di comunicazione ("mediante reti di comunicazione elettronica"). L'alta vigilanza vige solo nei casi in cui l'azione è commessa con questo strumento. Questa soluzione non costituisce una novità nell'ambito del trattamento penale dei mass media. Infatti ci si basa già sullo strumento del reato ("mediante pubblicazione in un mezzo di comunicazione", art. 27 CP) nel diritto penale concernente i mass media.

Il termine "rete di comunicazione elettronica" è definito nel diritto europeo (art. 2, lett. a della direttiva quadro UE per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica del marzo 2002):

Si tratta di sistemi di trasmissione e, se del caso, apparecchiature di commutazione o di instradamento e altre risorse che consentono di trasmettere segnali via cavo, via radio, per mezzo di fibre ottiche o con altri mezzi elettromagnetici, comprese le reti satellitari, le reti terrestri mobili e fisse (a commutazione di circuito e a commutazione di pacchetto, compresa Internet), le reti utilizzate per la diffusione circolare dei programmi sonori e televisivi, i sistemi per il trasporto della corrente elettrica, nella misura in cui siano utilizzati per trasmettere i segnali, nonché le reti televisive via cavo, indipendentemente dal tipo di informazione trasportato.

In caso di reati intercantionali o internazionali commessi mediante reti di comunicazione elettronica, il MPC potrebbe perciò, se necessario, avviare indagini volte a chiarire la fattispecie.

4.3 Vantaggi e svantaggi della variante 1

Vantaggi:

- a) non è necessaria alcuna modifica della ripartizione delle competenze di perseguimento penale fra la Confederazione e i Cantoni;
- b) questa variante adotta procedure dell'ambito degli stupefacenti con le quali le autorità di perseguimento penale hanno fatto buone esperienze;
- c) le procedure sono note a tutte le autorità incaricate dell'applicazione del diritto;
- d) è prevedibile che i Cantoni accettino questa variante, dato che non sono privati della loro competenza e la Confederazione fornisce loro unicamente assistenza;
- e) le competenze sono chiare;
- f) l'articolo 258 PP è ugualmente applicabile (questo significa che la Confederazione può obbligare le autorità cantonali ad aprire un procedimento e a provvedere all'istruzione);
- g) si tratta di una soluzione che si basa sulla prassi di polizia, infatti le esperienze fatte finora con „Genesis“ hanno dimostrato che durante la prima fase (in-

- dagini sulle competenze e sui titolari delle carte di credito) è necessario un trattamento centralizzato dei casi da parte della Confederazione;
- h) questa variante si può realizzare in modo abbastanza rapido, dato che ci si attiene a competenze già esistenti e che sono necessari relativamente pochi adeguamenti legislativi;
 - i) dato che i provider di Internet, a causa dell'apertura dell'inchiesta da parte del MPC, devono rivelare alle autorità i dati rilevanti ai fini dell'inchiesta, questa variante offre una possibilità efficiente in vista dell'assegnazione dei casi all'autorità competente;
 - j) la realizzazione di questa variante necessita di risorse molto minori rispetto all'istituzione di una competenza federale;
 - k) la Confederazione può sostenere i Cantoni in maniera flessibile;
 - l) la presente variante si integra senza lacune nel diritto procedurale e processuale attualmente in vigore;
 - m) la variante può essere introdotta quale soluzione transitoria fino all'entrata in vigore del Codice di procedura penale svizzero, circostanza che permette di fare esperienze con il nuovo sistema.

Svantaggi:

- a) l'apertura di inchieste è soggetta al potere discrezionale del MPC;
- b) vi è un'elevata esigenza di coordinazione fra il MPC, fedpol e i Cantoni (la possibilità del MPC di effettuare indagini non esclude quella dei Cantoni, il che può condurre a inchieste parallele);
- c) vi è un'esigenza di delimitazione, poiché in futuro la maggior parte dei reati sarà presumibilmente da attribuire al settore della criminalità in rete;
- d) la direzione della procedura cambia mentre è in corso (se la Confederazione avvia l'inchiesta, la dovrebbe anche portare a termine);
- e) la Confederazione non agisce in virtù della propria competenza;
- f) la portata del sostegno della Confederazione ai Cantoni dipende dalle risorse supplementari che saranno messe a disposizione;
- g) attualmente non esiste un diritto di alta vigilanza della Confederazione limitato a reati punibili in virtù del CP;
- h) a causa dell'argomento menzionata al punto f), il termine "diritto di alta vigilanza" non è sufficientemente preciso;

- i) gli articoli 258 e 259 CP non sono più previsti nell'ambito dell'avamprogetto del nuovo Codice di procedura penale svizzero unificato.

5 Variante 2 del modello (competenza d'indagine da parte dell'autorità federale competente)

5.1 Principio

Il principio di questa variante è strettamente connesso alla variante 1. Anche in questo caso si tratta di creare per la **Confederazione**, in presenza di un sospetto di reati totalmente o parzialmente commessi all'estero o in più Cantoni nel settore della criminalità in rete, **una possibilità indagatoria nella prima fase dell'inchiesta, senza dover determinare una competenza della Confederazione**. Come per la variante 1 si tratta di **singole indagini che devono essere svolte d'urgenza**, prima della loro trasmissione al Cantone competente, nonché della coordinazione di inchieste a livello intercantonale e internazionale.

Tuttavia non ci si può basare sugli articoli 259 e 258 PP, poiché nel settore della criminalità in rete non sussiste alcun particolare diritto di alta vigilanza della Confederazione (cfr. pagg. 12-15). Finora tale diritto è stato istituito unicamente nell'ambito di leggi speciali e in settori nei quali la Confederazione deve disporre di diritti di vigilanza e d'intervento di vario genere, che non si limitano al perseguimento penale. Per questo motivo, benché da un punto di vista strettamente giuridico non vi siano ostacoli, si rinuncia alla creazione di un diritto di alta vigilanza (come nella variante 1).

Per tenere conto delle esigenze di natura pratica, la possibilità indagatoria non è limitata unicamente al MPC, bensì è **l'"autorità federale competente" che viene autorizzata ad ordinare delle indagini (a determinate condizioni quindi anche la Polizia giudiziaria federale)**. In questo **contesto è applicabile il diritto**

to processuale federale. Per contro, in virtù delle disposizioni del **PP**, **misure coercitive** possono essere ordinate **unicamente dal MPC**.

Allo stesso tempo la Confederazione può impartire ai Cantoni direttive vincolanti per la coordinazione di inchieste a livello intercantonale e internazionale. Anche questa è un'esigenza affiorata nell'ambito dell'operazione „Genesis“, soprattutto in seno alla Polizia giudiziaria federale.

5.2 Attuazione

Visto che la presente variante non prevede un ricorso al diritto di alta vigilanza, la nuova competenza della Confederazione in materia d'indagine è definita direttamente nel CP. Di conseguenza tutte le basi legali vengono create in seno a quest'ultimo.

Proposta: **Creazione di un articolo 343^{bis} CP**

(nuovo) Art. 343^{bis} CP

1 Nei casi di perseguimento di reati totalmente o parzialmente commessi all'estero o in più Cantoni mediante reti di comunicazione elettronica, l'autorità federale competente può ordinare singole indagini urgentemente necessarie.

2 In questi casi, per la coordinazione delle inchieste a livello intercantonale e internazionale, l'autorità federale competente può inoltre impartire direttive vincolanti ai Cantoni, compresa la direttiva di aprire una procedura e provvedere all'istruzione.

3 L'ordine di effettuare indagini giusta il capoverso 1 non determina alcuna competenza da parte della Confederazione.

Anche questa proposta si basa sullo strumento del reato ("mediante reti di comunicazione elettronica"). Tuttavia, a causa della mancanza di un diritto di alta vigilanza, le possibilità di svolgere indagini e di impartire direttive della Confederazione non si basano sugli articoli 259 e 258 PP, bensì vengono esplicitamente menzionate in seno al nuovo articolo. La formulazione si accosta strettamente a quella degli articoli del PP citati sopra.

5.3. Vantaggi e svantaggi della variante 2

Vantaggi:

- a) non è necessaria alcuna modifica della ripartizione delle competenze di perseguimento penale fra la Confederazione e i Cantoni;
- b) è prevedibile che i Cantoni accettino il modello, dato che non sono privati della loro competenze;
- c) il problema viene risolto dove è affiorato nella prassi di polizia, infatti le esperienze fatte finora con „Genesis“ hanno dimostrato che durante la prima fase (indagini sulle competenze e sui titolari delle carte di credito) è necessario un trattamento centralizzato dei casi da parte della Confederazione;
- d) questa variante si può realizzare in modo abbastanza rapido, dato che ci si attiene a competenze già esistenti e che sono necessari relativamente pochi adeguamenti legislativi;
- e) dato che i provider di Internet, a causa dell'apertura dell'inchiesta da parte del MPC, devono rivelare alle autorità i dati rilevanti ai fini dell'indagine, questa variante offre una possibilità efficiente per l'assegnazione dei casi all'autorità competente;
- f) la realizzazione della variante necessita di risorse molto minori rispetto all'istituzione di una competenza federale;
- g) la Confederazione può sostenere i Cantoni in maniera flessibile;
- h) non è necessaria la creazione di un diritto di alta vigilanza della Confederazione;
- i) la variante può essere introdotta quale soluzione transitoria fino all'entrata in vigore del Codice di procedura penale svizzero, circostanza che permette di fare esperienze con il nuovo sistema;
- j) si specifica che, ai fini della coordinazione delle indagini, la Confederazione può impartire direttive ai Cantoni, un'esigenza affiorata anche nel corso dell'operazione „Genesis“.

Svantaggi:

- a) l'apertura di inchieste è soggetta al potere discrezionale dell'autorità federale competente.

- b) vi è incertezza in merito a quale sia l'autorità federale competente e se ne possa esistere più di una;
- c) lo svolgimento delle procedure non è noto alle autorità incaricate dell'applicazione del diritto;
- d) vi è un'elevata esigenza di coordinazione fra le autorità federali competenti e i Cantoni (la possibilità della Confederazione di effettuare indagini non esclude quella dei Cantoni);
- e) vi è un'esigenza di delimitazione, poiché in futuro la maggior parte dei reati sarà presumibilmente da attribuire al settore della criminalità in rete;
- f) in virtù della Costituzione, la Confederazione dispone già oggi di un diritto d'impartire direttive ai Cantoni (art. 57 cpv. 2 Cost.), tuttavia, anche mediante una formulazione in seno alla legge, la variante è di difficile attuazione e la sua osservanza continuerebbe a dipendere dalla buona volontà dei Cantoni;
- g) la direzione della procedura cambia mentre è in corso (se la Confederazione avvia l'inchiesta, la dovrebbe anche portare a termine);
- h) la Confederazione non agisce in virtù della propria competenza;
- i) la portata del sostegno della Confederazione ai Cantoni dipende dalle risorse supplementari che saranno messe a disposizione.

6 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'attuazione del modello (in entrambe le varianti) comporterà ulteriori spese per la Confederazione.

È difficile valutare quanti posti di lavoro occorrano. Ne avranno bisogno in primo luogo la PGF e in misura minore il MPC. Oltre ai costi del personale, vi saranno anche costi strutturali (attrezzature EED, locali per uffici, costi di formazione ecc.).

Attualmente è tuttavia fuor di dubbio che la creazione di una competenza federale sarebbe molto più costosa (cfr. iniziativa parlamentare Aeppli Wartmann) es-

sendo necessaria la creazione di un numero ancora più consistente di posti di lavoro. Sulla base delle esperienze fatte finora appare chiaro che la Confederazione non potrebbe svolgere autonomamente un'operazione delle dimensioni di „Genesis“ (con 1.046 accertamenti d'identità, 1.096 perquisizioni domiciliari, il sequestro di migliaia di computer e di supporti di dati ecc.). Considerando il personale attualmente a disposizione delle autorità di perseguimento penale della Confederazione, appare irrealistico che la PGF possa assumere e conservare un così elevato numero di elementi di prova in breve tempo, analizzando successivamente il materiale, e che il MPC possa condurre un numero così elevato di procedure. Questa proposta potrebbe essere realizzata con successo solo con un aumento massiccio del personale.

Alla luce dell'attuale situazione in materia di politica finanziaria della Confederazione, la creazione di nuovi posti di lavoro è praticamente da escludere. Infatti, il Consiglio federale ha deciso di sospendere il Progetto Efficienza e di bloccare al livello previsto per l'anno 2004 le risorse necessarie per la sua realizzazione. Dato che probabilmente non tutte le procedure di competenza della Confederazione potranno essere affrontate con i mezzi a disposizione, è attualmente escluso che si possano attribuire ulteriori compiti alle autorità federali di perseguimento penale.

Per pianificare la realizzazione futura, il Consiglio federale intende basarsi sulle esperienze che saranno accumulate durante il periodo di sospensione del Progetto Efficienza. In questo contesto occorrerà attendere l'eventuale messa a disposizione di mezzi anche per la realizzazione del modello alternativo, ragione per cui è opportuno verificare già oggi gli adeguamenti giuridici che saranno necessari nell'ambito della criminalità in rete.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni

Il mezzo di comunicazione Internet genera un maggior numero di reati. L'attuazione di questo modello (in entrambe le varianti) permette di affrontare in maniera efficiente i reati commessi attraverso reti di comunicazione elettronica. Di conseguenza la maggior parte dei reati commessi saranno destinati alla giustizia penale, causando di volta in volta oneri supplementari ai Cantoni. Il modello qui

proposto (in entrambe le varianti) è da intendersi come servizio della Confederazione a favore dei Cantoni. Infatti la Confederazione si assume a proprie spese l'incarico di svolgere delle indagini che sarebbero di competenza delle autorità cantonali.

7 Riassunto

Le indagini condotte nell'ambito dell'operazione „Genesis“ hanno messo in luce la portata della problematica dei siti Internet di pornografia infantile. Si è potuto constatare che, a causa del gran numero e della dispersione su più Cantoni delle procedure penali (di competenza cantonale) svolte contemporaneamente, vi è necessità di agire nell'ambito della collaborazione fra la Confederazione e i Cantoni. Questa necessità si è manifestata soprattutto durante la prima fase delle indagini, dove si trattava in particolare di identificare i titolari delle carte di credito per assegnare, raccogliere e mettere al sicuro il materiale di prova nonché di trattare i casi. Nell'ambito delle attuali competenze non sarebbe tuttavia possibile ottenere in futuro sostanziali miglioramenti.

In Parlamento sono pendenti alcuni interventi che chiedono di assegnare alla Confederazione la competenza per tutto il settore della pornografia infantile su Internet (**cf. pagg. 3 s.**).

Un trasferimento totale della competenza alla Confederazione non costituisce una soluzione appropriata dei problemi sorti in questo contesto. Infatti, a prescindere dalle esigue risorse della Confederazione, non si tratta in questo caso di procedure molto complesse (come nei casi di CO), bensì di molte piccole procedure individuali per le quali sarebbero più opportune istruzioni e giudizi a livello dei Cantoni, i quali conoscono le caratteristiche locali dell'ambiente in cui è stato commesso il reato (**cf. pagg. 8 s.**).

Una centralizzazione durante la prima fase della procedura apporterebbe tuttavia un miglioramento pressoché indiscusso.

Il presente modello (in entrambe le varianti) offre una soluzione proprio in quest'ambito.

Variante 1 (cfr. pagg. 9 ss., 17 ss.)

In virtù dell'articolo 259 PP, il MPC può ordinare indagini se i reati sono stati totalmente o parzialmente commessi all'estero o in più Cantoni, come nel caso dell'operazione „Genesis“, a condizione tuttavia che esista un **diritto di alta vigilanza** della Confederazione concernente il perseguimento dei reati interessati.

Le possibilità d'indagine del MPC sono limitate unicamente allo stadio dell'indagine di polizia giudiziaria (art. 100 a 107^{bis} PP), nel caso in cui siano urgentemente necessarie delle indagini, in particolare per elaborare le basi per un primo rapporto di denuncia o per una denuncia penale contro una determinata persona. I Cantoni mantengono comunque le competenze di perseguimento penale.

È necessaria l'introduzione di un diritto di alta vigilanza della Confederazione, considerando che esso manca sia nell'ambito specifico contemplato dall'articolo 197 CP, sia in quello generale della criminalità in rete.

Si propone la **creazione di un articolo 343^{bis} CP**, che preveda il diritto di alta vigilanza per reati commessi mediante reti di comunicazione elettronica. Considerando l'ampia gamma di reati possibili, sarebbe inappropriato limitare questo diritto a singole fattispecie (p.es. la pornografia).

La possibilità di applicare l'articolo 259 PP **include inoltre quella di applicare l'articolo 258 PP**.

Di conseguenza la Confederazione dispone di una competenza d'impartire direttive ai Cantoni nella misura in cui può ordinare loro di effettuare un'indagine, un'esigenza che si è manifestata anche nel corso dell'operazione „Genesis“.

Variante 2 (cfr. pagg. 20 ss.):

Anche per quanto concerne questa variante **l'autorità federale competente può ordinare singole indagini urgentemente necessarie** per i casi di criminalità in rete totalmente o parzialmente commessi all'estero o in più Cantoni, **senza che sia necessario determinare una competenza della Confederazione**.

Con la rinuncia ad un diritto particolare di alta vigilanza della Confederazione, questa variante non implica un riferimento agli articoli 259 e 258 PP.

Contemporaneamente si chiarisce che, per la coordinazione delle inchieste a livello intercantonale e internazionale, la Confederazione può impartire direttive vincolanti ai Cantoni.

Anche in questo caso viene proposta la **creazione di un articolo 343^{bis} CP.**

Alla luce della situazione in materia di politica finanziaria della Confederazione, il presente modello (entrambe le varianti) appare adeguato.

Inoltre il modello (entrambe le varianti) si orienta alla prassi vigente, basandosi, per quanto concerne la prima variante, su procedure già esistenti ed essendo entrambe le varianti realizzabili in tempo utile dalle autorità di perseguimento penale.

8 Sono necessari ulteriori adattamenti e misure di tecnica legislativa?

- Eventuale completamento della LUC. Bisogna esaminare se la Confederazione debba gestire un ufficio centrale nei settori nei quali il MPC può svolgere indagini. Attualmente è allo studio una possibilità organizzativa appropriata. Inoltre il MPC dovrebbe avere la possibilità di assumere autonomamente le prove nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale, analogamente a quanto previsto dal diritto in materia di stupefacenti (art. 29 cpv. 2 LStup e art. 9 cpv. 2 LUC).
- Eventuale completamento dell'Ordinanza del 30 novembre 2001 sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia, RS 360.1 (in virtù degli adattamenti della LUC).

- Completamento della LSCPT:

L'indirizzo IP costituisce l'indizio più importante per l'accertamento della competenza territoriale per il perseguimento di attività e contenuti penalmente rilevanti in Internet. Dato che nella maggioranza dei casi gli autori del reato dispongono di un cosiddetto indirizzo IP dinamico (attribuzione di un diverso indirizzo IP per ogni collegamento a Internet) e considerando che i singoli dati dell'indirizzo IP dinamico sottostanno al segreto delle telecomunicazioni ai sensi dell'articolo 43 LTC, gli indirizzi del domicilio degli autori possono essere accertati solo nel quadro di una procedura penale formale (art. 1 e 14 LSCPT, art. 24 let. f OSCPT). In virtù del modello qui presentato, il MPC nella variante 1 nonché l'autorità federale competente nella variante 2, possono effettuare proprio questi accertamenti, dato che con l'apertura della procedura d'indagine in virtù dell'articolo 101 PP, la procedura penale è aperta.

È tuttavia indispensabile, ai fini di un perseguimento penale efficiente, che il Servizio di coordinazione contro la criminalità su Internet (SCOCI), gestito dai Cantoni e dalla Confederazione, possa venire a conoscenza di determinati dati contestuali necessari per l'attribuzione corretta alle autorità competenti, anche al di fuori di una procedura penale formale. Inoltre anche la Convenzione sul cybercrimine del Consiglio d'Europa, firmata dalla Svizzera il 23 novembre 2001, prevede un obbligo di informare più ampio per quanto concerne i dati aggiuntivi. Di conseguenza alla LSCPT va aggiunta una norma che preveda un corrispondente obbligo d'informare per i provider di Internet.

- Polizia XXI

Le esperienze acquisite finora con l'operazione „Genesis“ hanno mostrato che mancano i criminalisti specializzati in reati informatici transfrontalieri, commessi attraverso reti di comunicazione elettronica. I Cantoni più piccoli non dispongono né delle risorse necessarie né dei mezzi finanziari per assumere il personale necessario e per procurarsi le attrezzature tecniche. Nell'ambito del progetto Polizia XXI, che si occupa della regionalizzazione di una parte del lavoro di polizia, si tratta di verificare se anche nel settore IT è possibile concentrare le attività investigative.

Allegato 1

Abbreviazioni:

RS	Raccolta sistematica del diritto federale
Cost.	Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
PP	Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (RS 312.0)
LStup	Legge federale del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti (RS 812.121)
FF	Foglio federale citato con l'anno e il numero di pagina
DTF	Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale
LSCPT	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (RS 780.1)
OSCPT	Ordinanza del 31 ottobre 2001 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (RS 780.11)
LTC	Legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (RS 784.10)
LUC	Legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (RS 360)
RSDP	Rivista svizzera di diritto penale

Allegato 2

Procedura penale federale (secondo il diritto vigente)

In caso di giurisdizione federale, la procedura si svolge di principio secondo le regole della PP. Sono da svolgere le seguenti fasi:

Denuncia (art. 100 PP)



Apertura di **un'indagine di polizia giudiziaria** da parte del Ministero pubblico della Confederazione e sotto la sua direzione (art. 100 ss. PP).

Nell'ambito del diritto concernente gli elementi di prova e di quello sulle misure coercitive, il Ministero pubblico della Confederazione dispone in pratica delle stesse competenze dell'Ufficio dei giudici istruttori federali.

Partecipazione dei Cantoni, i quali:

- svolgono indagini per la Confederazione
- svolgono indagini parallele.



Istruzione preparatoria

da parte di un giudice istruttore federale (art. 108 PP)



Il Ministero pubblico della Confederazione emette l'**atto d'accusa** (art. 125 ss. PP)



La Camera d'accusa del Tribunale federale decide se **dare corso all'accusa** (art. 128ss. PP)



Dibattimento davanti alla Corte penale federale è applicato il principio d'immediatezza (art. 146ss. PP)



Possibilità di ricorso per cassazione molto limitata dinnanzi alla Corte di cassazione del Tribunale federale (art. 220ss. PP)

Attualmente tuttavia il presente quadro giuridico non corrisponde alla realtà!

Nella prassi, infatti, l'istruzione e il giudizio della maggior parte dei casi sottoposti alla giurisdizione federale sono delegati ai Cantoni immediatamente o nel corso della procedura d'indagine di polizia giudiziaria (art. 18 e 18^{bis} PP). Il proseguimento della procedura è perciò sottoposto alle norme procedurali cantonali (art. 247 PP). Tale prassi cambierà presumibilmente soltanto con l'inizio dell'attività del Tribunale penale federale di prima istanza, prevista il 1° aprile 2004.

L'attività principale di perseguimento penale da parte della Confederazione si svolge quindi nell'ambito dell'indagine di polizia giudiziaria.

Allegato 3

Sfide nella lotta contro la criminalità in Internet, in particolare nell'ambito della pornografia infantile.

Ambito delle indagini:

Le indagini in Internet, nel mondo virtuale del cibernazio, rappresentano una grande sfida sia sul piano delle risorse umane sia su quello degli aspetti tecnici. Le difficoltà si situano a più livelli:

- in generale si devono applicare metodi d'indagine differenti rispetto al mondo reale;
- Internet permette agli autori di reati di rimanere in gran parte anonimi o perlomeno di cancellare le proprie tracce;
- è difficile localizzare gli autori dei reati, poiché i dati aggiuntivi dell'indirizzo IP dinamico possono essere accertati solo nel quadro di una procedura penale formale (cfr. pag. 27 s.);
- la conservazione di materiale di prova necessita di molto personale ed è tecnicamente molto dispendiosa;
- le informazioni in Internet si conservano solo per un tempo limitato e lunghe procedure d'indagine rendono più difficile la conservazione del materiale di prova, che già dopo breve tempo non è più reperibile nel cibernazio;
- in Internet l'impiego di persone di fiducia è difficile, poiché l'accesso alle informazioni all'interno delle cerchie penalmente rilevanti è possibile solamente grazie a una raccomandazione da parte di un membro e l'accesso ai dati con-

tenenti delle prove è possibile unicamente in cambio della fornitura di materiale elettronico illegale;

- le tracce non possono essere rilevate mediante metodi scientifici cosiddetti normali (le tracce sono sparse in tutto il mondo e le legislazioni in materia sono diverse fra loro e in parte incompatibili);
- la dotazione di materiale è dispendiosa, poiché deve essere sempre adattata agli standard tecnici più recenti;
- per le persone che indagano è necessaria un'approfondita formazione di perfezionamento, poiché gli autori di reati sono molto abili nell'uso dei mezzi impiegati;
- in generale sorgono difficoltà nell'utilizzare in tribunale i mezzi di prova raccolti; a causa della mancanza di giurisdizione in questo settore sussiste inoltre incertezza in merito alle esigenze in materia.