

Legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (LBRV)

Rapporto esplicativo sull'avamprogetto

8 maggio 2013

DFAE- Direzione del diritto internazionale pubblico

3003 Berna

Sommario

1.	Punti essenziali del progetto	3
1.1	Situazione iniziale	3
1.2	Il dispositivo svizzero contro gli averi dei potentati e il rimpatrio di tali averi	5
1.2.1	Prevenzione della corruzione	5
1.2.2	Identificazione della controparte e della provenienza dei fondi	6
1.2.3	Notifica e blocco	6
1.2.4	Assistenza giudiziaria	6
1.2.5	Restituzione di valori patrimoniali	6
1.3	La Svizzera e la primavera araba	7
1.4	Mandato del Consiglio federale per una nuova base giuridica	8
1.5	Iniziative parlamentari	10
1.6	Diritto comparato	12
1.6.1	UE	12
1.6.2	UE - Stati membri	13
1.6.3	Stati Uniti	14
1.6.4	Altre piazze finanziarie importanti	14
1.6.5	Conclusione	16
1.7	Oggetto della nuova base giuridica	16
2.	Commento alle singole disposizioni dell'avamprogetto	18
2.1	Struttura e contenuto dell'avamprogetto	18
2.2	Commento dettagliato delle disposizioni della legge	19
2.2.1	Sezione 1: Disposizioni generali	19
2.2.2	Sezione 2: Blocco di valori patrimoniali	22
2.2.3	Sezione 3: Provvedimenti di sostegno	36
2.2.4	Sezione 4: Confisca di valori patrimoniali	42
2.2.5	Sezione 5: Restituzione di valori patrimoniali	47
2.2.6	Sezione 6: Protezione giuridica	50
2.2.7	Sezione 7: Collaborazione fra autorità	52
2.2.8	Sezione 8: Trattamento di dati personali	53
2.2.9	Sezione 9: Disposizioni penali	53
2.2.10	Sezione 10: Disposizioni finali	55
3.	Ripercussioni	57
3.1	Ripercussioni sulla Confederazione e sui Cantoni	57
3.2	Ripercussioni sull'economia	58

4.	Relazione con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale	58
4.1	Relazione con il programma di legislatura	58
4.2	Relazione con le strategie nazionali del Consiglio federale	58
5.	Aspetti giuridici	59
5.1	Costituzionalità e legalità	59
5.2	Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera	61
5.2.1	Convenzione europea dei diritti dell'uomo	61
5.2.2	Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)	62
5.2.3	Rapporto con il diritto europeo	63
5.3	Forma dell'atto	63
5.4	Contenimento delle spese	63
5.5	Delega di competenze legislative	63

1. Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Da circa vent'anni, il fenomeno dei cosiddetti averi dei potentati è sempre più al centro dell'attenzione internazionale. Si tratta di casi di persone politicamente esposte e persone a loro vicine che si arricchiscono illecitamente appropriandosi di valori patrimoniali per il tramite di atti di corruzione o di altri crimini e che vengono trafugati verso piazze finanziarie estere. Di norma, i valori patrimoniali in questione sono fondi pubblici che, in realtà, avrebbero dovuto servire a migliorare le condizioni di vita della popolazione nello Stato di provenienza. Studi internazionali hanno evidenziato quale enorme sfida rappresentino simili fatti per i Paesi in via di sviluppo e i Paesi emergenti. La Banca mondiale stima che, a causa della corruzione di pubblici ufficiali, nei Paesi in via di sviluppo sia tra i 20 e i 40 miliardi di dollari la cifra oggetto di appropriazione indebita, somma che equivale al 20-40 per cento del sostegno fornito nello stesso periodo in tutto il mondo nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

La Svizzera è stata confrontata con il problema degli averi dei potentati per la prima volta nel 1986, dopo la caduta del dittatore filippino Ferdinand Marcos. All'epoca il Consiglio federale ha reagito entro poche ore ordinando, in virtù delle sue competenze costituzionali, il congelamento in via cautelativa dell'insieme degli averi del regime di Marcos presso intermediari finanziari svizzeri. Dopo lo svolgimento dei pertinenti procedimenti penali sono stati restituiti alle Filippine circa 685 milioni di dollari di averi congelati. La restituzione di fondi pubblici esteri di provenienza illecita spesso viene anche definita Asset Recovery.

Per diversi motivi, la tematica degli averi dei potentati, ovvero della loro restituzione agli Stati di provenienza, assume grande importanza per la Svizzera. Quale Stato

donatore nell'ambito della cooperazione allo sviluppo internazionale, alla Svizzera preme che il sostegno finanziario avvenga secondo i principi della trasparenza e della buona gestione degli affari pubblici e che, per quanto possibile, sia garantita l'assenza di abusi. Inoltre, da anni la politica estera svizzera si adopera per il rafforzamento dello Stato di diritto e sostiene la lotta contro la corruzione e l'impunità. Inoltre, questioni di reputazione e integrità sono più che mai fattori chiave nella concorrenza globale tra piazze finanziarie. Al nostro Paese non interessa in alcun modo che la sua piazza finanziaria venga usata indebitamente per nascondere fondi dei quali, in realtà, dovrebbe beneficiare la popolazione nel Paese di provenienza nel contesto di programmi e progetti statali.

Dal caso Marcos, perciò, la Svizzera si occupa assai intensamente di questioni inerenti alla restituzione di averi dei potentati. A tale scopo, ha sviluppato un dispositivo che poggia su due pilastri: la prevenzione e la repressione. Per la prevenzione, che è stata continuamente rafforzata in collaborazione con il settore bancario, uno dei principali strumenti è la legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (LRD)¹. Il secondo di questi pilastri si fonda sul Codice penale (CP)² e sulla legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP)³, che consente la collaborazione con altri Stati nella confisca e nella restituzione di valori patrimoniali derivanti da reati. Il Consiglio federale ha ripetutamente constatato che per una questione di reputazione il nostro Paese deve essere in grado di restituire nel modo più rapido e trasparente ai Paesi di provenienza i valori patrimoniali di origine criminale depositati in Svizzera.

Tutto sommato, il sistema costituito da prevenzione e repressione ha dato buoni risultati: negli ultimi quindici anni la Svizzera ha così potuto restituire circa 1,7 miliardi di franchi. La Banca mondiale stima a 4-5 miliardi di dollari i fondi rimpatriati complessivamente nel mondo durante questo lasso di tempo. A tal proposito va osservato che, secondo le stime, la Svizzera si colloca al settimo posto su scala internazionale quanto a dimensioni della piazza finanziaria. In questo settore, grazie al suo impegno e ai risultati ottenuti, il nostro Paese si è guadagnato un ruolo di primo piano riconosciuto su scala internazionale.

I fondi rubati devono essere rimpatriati in modo trasparente e impiegati in programmi e progetti che vanno a beneficio della popolazione. Oltre all'importanza per lo sviluppo economico dello Stato di provenienza, si tratta anche di creare giustizia e rispettare i principi dello Stato di diritto. Occorre che le persone politicamente esposte che hanno abusato del proprio potere siano chiamate a rispondere del loro agire. Ciò è conforme all'impegno generale della Svizzera nella lotta contro l'impunità. Non è nell'interesse del nostro Paese una situazione in cui l'analisi giuridica della provenienza dei valori patrimoniali bloccati rimane ferma per anni a causa della situazione nello Stato di provenienza, impedendo così la restituzione. Inoltre, i casi di averi dei potentati spesso rimangono per vari anni al centro dell'attenzione degli organi di stampa internazionali, costituendo in tal modo un problema per la reputazione dello Stato ricevente.

Con gli avvenimenti legati alla primavera araba è nettamente cresciuta, a livello internazionale, l'importanza della tematica del blocco e del rimpatrio di averi dei

1 RS 955.0

2 RS 311.0

3 RS 351.1

potentati. Gli Stati interessati da una svolta, in primo luogo la Tunisia e l'Egitto, si sono rapidamente rivolti agli Stati con importanti piazze finanziarie, presumendo che i presidenti rovesciati Ben Ali e Mubarak vi abbiano dissimulato grandi quantità di fondi di Stato e altri valori patrimoniali e chiedendo a tali Stati di aiutarli nell'accertamento penale dei rimproveri mossi. All'inizio del 2011, il Consiglio federale ha reagito immediatamente alla svolta politica nel Nord Africa bloccando, in virtù delle competenze conferitegli dalla Costituzione federale, gli averi dei depositi presidenti Ben Ali e Mubarak, fondi che si trovavano in Svizzera. Altri Stati, in primis gli Stati membri dell'UE, hanno seguito pochi giorni dopo con blocchi di patrimoni. Due anni dopo l'inizio della trasformazione politica nel Nord Africa appare sempre più evidente che la questione del rimpatrio di averi rubati assumerà un ruolo chiave nella futura impostazione delle relazioni bilaterali dei Paesi europei con gli Stati del Nord Africa. Vi è anche sempre più la tendenza a ritenere che incomba alle piazze finanziarie, ovvero agli Stati interessati, trovare una soluzione per questi casi di rimpatrio. Una simile evoluzione può non soltanto diventare un peso per i rapporti bilaterali tra gli Stati di provenienza e gli Stati dove sono depositati gli averi, , bensì ripercuotersi pesantemente sul modo di lavorare indipendente delle autorità giudiziarie d'inchiesta. Il Consiglio federale constata inoltre che oggi Stati con piazze finanziarie rilevanti (p. es. la Gran Bretagna o gli Stati Uniti), ma anche numerosi e importanti fora della cooperazione internazionale (p. es. il G8 o l'UE), assegnano un ruolo sempre più preminente al rimpatrio di valori patrimoniali di provenienza illecita. Gli avvenimenti legati alla primavera araba hanno generato una dinamica percettibile in questo settore. È prevedibile che questa evoluzione si ripercuoterà anche sugli standard e sulle prassi internazionali nel rimpatrio di denaro rubato.

1.2 Il dispositivo svizzero contro gli averi dei potentati e il rimpatrio di tali averi

La Svizzera dispone di un dispositivo efficace, riconosciuto internazionalmente, per combattere la criminalità finanziaria transfrontaliera e ha un fondamentale interesse a che nessun valore patrimoniale di provenienza criminale giunga sulla sua piazza finanziaria. Nondimeno, anche il nostro Paese è interessato da casi in cui persone politicamente esposte vi investono valori patrimoniali di provenienza criminale.

Negli ultimi vent'anni, la politica svizzera in materia di lotta contro la criminalità di persone politicamente esposte è stata costantemente aggiornata, sviluppata e migliorata e oggi costituisce un sistema coerente, fondato sui due pilastri della prevenzione e della repressione, che si compone dei cinque elementi seguenti.

1. Prevenzione della corruzione

La lotta alla corruzione negli Stati con i quali la Svizzera collabora è una delle priorità della politica estera e di sviluppo del nostro Paese. Vengono per esempio adottate misure concrete nei programmi tesi a una corretta gestione politica. Tutti gli accordi di cooperazione contengono clausole anticorruzione.

2. Identificazione della controparte e della provenienza dei fondi

La legislazione svizzera in materia di riciclaggio di denaro mira a impedire che fondi probabilmente provenienti da reati giungano sulla piazza finanziaria svizzera. Le severe regole della legge sul riciclaggio di denaro impongono alle banche svizzere e a chiunque eroghi prestazioni finanziarie di identificare non soltanto la controparte, bensì anche l'avente economicamente diritto ("*Know Your Customer*"). Il diritto svizzero in materia di riciclaggio di denaro prevede anche altri obblighi di chiarimento nei confronti di persone politicamente esposte. Già dal 1977 le banche svizzere si sono imposte propri obblighi di diligenza.

3. Notifica e blocco

Qualora le banche e altri intermediari finanziari abbiano un sospetto fondato che valori patrimoniali provengano da un crimine, sono tenute a notificarlo all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS). In questo caso, l'intermediario finanziario deve immediatamente bloccare per cinque giorni i conti interessati, affinché il caso possa essere esaminato dal MROS e per evitare che i fondi vengano fatti scomparire. Il segreto bancario svizzero non protegge dai procedimenti penali né a livello di diritto nazionale né nel quadro dell'assistenza giudiziaria internazionale. Misure complementari impediscono che i valori patrimoniali vengano sottratti prima che le autorità estere possano presentare una domanda formale di assistenza giudiziaria.

Tra il 2009 e il 2012, il Groupe d'Action Financière GAFI (Financial Action Task Force FATF) ha svolto una verifica delle sue raccomandazioni per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Nel febbraio del 2012, la Svizzera ha approvato le 40 Raccomandazioni rivedute del GAFI, la cui attuazione nel diritto svizzero è in corso. Si prevede, tra l'altro, di mettere in futuro a disposizione del MROS più tempo per le sue verifiche, aumentando in tal modo l'efficacia del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

4. Assistenza giudiziaria

Quando uno Stato presenta una domanda di assistenza giudiziaria che soddisfa i requisiti della legge sull'assistenza penale internazionale (AIMP), la Svizzera fornisce allo Stato richiedente informazioni su conti sospetti che possono essere impiegate quali prove in un procedimento penale e giudiziario. La restituzione di valori patrimoniali nello Stato di provenienza presuppone, di massima, che la loro provenienza illegale sia stata accertata in un procedimento giudiziario.

5. Restituzione di valori patrimoniali

In collaborazione con gli Stati interessati, la Svizzera cerca il modo di restituire i valori patrimoniali ai legittimi proprietari, per evitare che, dopo la restituzione, i fondi non vengano nuovamente immessi in flussi finanziari di provenienza delittuosa. Se la provenienza dei fondi è palesemente criminale, la Svizzera ha addirittura la possibilità di restituirli anche in assenza di una decisione di confisca passata in giudicato ed esecutiva da parte dello Stato in questione, come nel caso dell'ex presidente nigeriano Sani Abacha. In virtù delle leggi vigenti, nel corso degli ultimi

vent'anni il nostro Paese ha potuto restituire ai Paesi di provenienza fondi per un valore complessivo di circa 1,7 miliardi di franchi.

1.3 La Svizzera e la primavera araba

All'inizio del 2011, i sovvertimenti politici in Tunisia ed Egitto hanno spinto il Consiglio federale a bloccare con effetto immediato i valori patrimoniali depositati in Svizzera di persone politicamente esposte e della loro cerchia e provenienti dai suddetti Stati, sfruttando a tale scopo le competenze sancite dalla Costituzione. L'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)⁴ prevede che il Consiglio federale possa emanare ordinanze e decisioni se lo richiede la tutela degli interessi del Paese nelle sue relazioni con l'estero. Con il blocco immediato dei fondi, il Consiglio federale ha sottolineato l'impegno della Svizzera in favore della buona gestione degli affari pubblici e nella lotta contro la corruzione e l'impunità. Un blocco era inoltre indispensabile per tutelare la reputazione e l'integrità della piazza finanziaria svizzera, altro interesse vitale del nostro Paese.

Il blocco consente al Consiglio federale di sostenere le autorità giudiziarie dello Stato in questione, che potranno aprire un procedimento penale e, in questo ambito, indirizzare una domanda di assistenza giudiziaria alla Svizzera.

Nel 1986, per il blocco degli averi Marcos, e nel 1997, nel caso Mobutu, il Consiglio federale si era rifatto a una disposizione comparabile presente nella vecchia Costituzione federale. I blocchi dei valori patrimoniali di persone appartenenti alla cerchia dei presidenti destituiti Ben Ali (Tunisia) e Mubarak (Egitto) sono avvenuti per il tramite di un'ordinanza del Consiglio federale. Un'ulteriore ordinanza di blocco emanata nel febbraio 2011 dal Consiglio federale riguardava gli averi del deposedo dittatore libico Gheddafi ed era stata sostituita poco tempo dopo con la ripresa delle sanzioni imposte dall'ONU.

Poco dopo l'ordine di blocco dei patrimoni, le autorità svizzere hanno ricevuto le prime domande di assistenza giudiziaria dalla Tunisia e dall'Egitto. Nel frattempo, alcune di esse hanno potuto essere adempiute. Parallelamente, il Ministero pubblico della Confederazione ha avviato proprie indagini in Svizzera, nel caso della Tunisia e dell'Egitto, per sospetto di riciclaggio di denaro e sostegno, rispettivamente, partecipazione a un'organizzazione criminale. Nel contesto di tale procedura, il Ministero pubblico della Confederazione ha parimenti chiesto, e in parte già ricevuto, assistenza giudiziaria dai Paesi in questione.

Fino a oggi in Svizzera sono stati bloccati, nel caso della Tunisia, circa 60 milioni di franchi, e nel caso dell'Egitto, circa 700 milioni di dollari (al cambio di inizio maggio 2011). Le cifre contemplano i blocchi in virtù dell'ordinanza del Consiglio federale, dei procedimenti penali avviati in Svizzera e dei procedimenti di assistenza giudiziaria. Per quanto riguarda la Libia, nell'ambito delle sanzioni dell'ONU riprese dalla Svizzera, sono stati bloccati circa 100 milioni di franchi.

Le esperienze fatte dalla Svizzera nel settore del rimpatrio di valori patrimoniali di provenienza criminale mostrano che sviluppare relazioni di assistenza giudiziaria proficue e un solido partenariato con lo Stato richiedente sono importanti presupposti per una restituzione efficace. Considerata la complessità delle questioni che

ruotano attorno alla criminalità finanziaria ed economica, la Svizzera ha inoltre offerto il suo sostegno mirato, organizzando, ad esempio sotto forma di colloqui tra esperti, laboratori internazionali, quali i Seminari di Losanna⁵, o inviando esperti in materia di criminalità finanziaria. Questi passi hanno permesso di realizzare importanti progressi, per esempio l'adempimento di prime domande di assistenza giudiziaria. Continuano tuttavia a esservi sfide significative. Gli Stati in una fase postrivoluzionaria spesso si trovano in una situazione difficile e confusa. Ciò si ripercuote anche sull'attività della giustizia e delle istituzioni statali in generale. In una simile situazione può essere assai difficile per la giustizia portare avanti con coerenza le sue indagini. In applicazione delle pertinenti disposizioni dell'AIMP, l'adempimento di domande di assistenza giudiziaria presuppone inoltre che i procedimenti nello Stato di provenienza siano conformi agli standard in materia di diritti dell'uomo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁶, al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II)⁷ e ad altre garanzie minime riconosciute dal diritto internazionale.

La Svizzera non è la sola a trovarsi confrontata con le sfide descritte: esse riguardano anche altri Stati che hanno ricevuto domande di assistenza giudiziaria dalla Tunisia, dall'Egitto e da altri Stati della primavera araba, poiché si presuppone che nelle loro piazze finanziarie siano depositati fondi di origine criminale provenienti dagli Stati interessati. A ciò si aggiungono le grandi aspettative della popolazione negli Stati di provenienza quanto all'entità degli averi da restituire e all'orizzonte temporale per risolvere i singoli casi. Ne consegue che comunicare prospettive realistiche sull'entità e sulla durata dei procedimenti costituisce un elemento centrale dei contatti con tali Stati.

Gli approcci di soluzione sviluppati dalla Svizzera hanno finora incontrato molta considerazione. Il ruolo che si è ritagliata nel settore del blocco e del rimpatrio di averi dei potentati è riconosciuto a livello internazionale e le procura simpatie sotto il profilo della politica estera. Tale dato di fatto viene evidenziato dall'interesse, nettamente cresciuto negli ultimi due anni, di coinvolgere la Svizzera in forum attinenti al tema nel quadro dell'UE, del G8 ecc.

1.4 Mandato del Consiglio federale per una nuova base giuridica

I blocchi di patrimoni contro i deposti presidenti Ben Ali e Mubarak e la loro cerchia si fondano sull'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.). Per ragioni legate allo Stato di diritto, richiamare tale disposizione deve essere limitato a casi eccezionali. Dopo il caso Marcos nel 1986 e fino all'inizio della primavera araba, il Consiglio federale ha utilizzato l'articolo 184 capoverso 3 Cost. solamente in un altro caso per ordinare il blocco di valori patrimoniali esteri a scopo conservativo. Nello specifico, si era trattato, nel 1997, di bloccare gli averi del deposto presidente Mobutu, provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo.

Sulla scia del sovvertimento storico della primavera araba, in poche settimane si è fatto ricorso quattro volte all'articolo 184 capoverso 3 Cost. Il primo blocco del 19

⁵ Dal 2001 il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) organizza a Losanna, a intervalli regolari, seminari di esperti sul tema del rimpatrio dei fondi dei potentati (Asset Recovery).

⁶ RS 0.101

⁷ RS 0.103.2

gennaio 2011 riguardava i valori patrimoniali del dittatore tunisino destituito Ben Ali e della sua cerchia. Il blocco dei valori patrimoniali dell'ex presidente Mubarak e della sua cerchia è seguito l'11 febbraio 2011, cui ha fatto seguito, il 21 febbraio 2011, il blocco dei valori patrimoniali del deposedo dittatore libico Gheddafi e della sua cerchia. Nel caso della Libia, il blocco è stato sostituito il 30 marzo 2011 da provvedimenti poggianti sulla legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali (legge sugli embarghi, LEmb)⁸. Il Consiglio federale ha ripreso all'epoca le sanzioni imposte dall'ONU contro Gheddafi e la sua cerchia, tra le quali blocchi di patrimoni completi.

Un ulteriore blocco di valori patrimoniali poggianti sull'articolo 184 capoverso 3 Cost., datato 19 gennaio 2011, riguardava valori patrimoniali del presidente ivoriano Laurent Gbagbo e della sua cerchia. Ciò è avvenuto sullo sfondo dei disordini in Costa d'Avorio all'inizio del 2011, quando il presidente Gbagbo, nonostante la mancata rielezione, si è rifiutato di cedere il potere. Le autorità ivoriane hanno in seguito rivolto varie domande di assistenza giudiziaria alla Svizzera.

Nel marzo del 2011 il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di lavoro interdipartimentale di esaminare le ordinanze di blocco adottate all'inizio del 2011 e i provvedimenti in esse contenuti e di sottoporgli successivamente un rapporto. Sulla base di quest'ultimo e delle raccomandazioni in esso contenute, l'11 maggio 2011 il Consiglio federale ha conferito al DFAE il mandato di elaborare una base giuridico-formale sul blocco di valori patrimoniali di persone politicamente esposte a scopo conservativo. Il gruppo di lavoro interdipartimentale, che già aveva allestito il rapporto all'attenzione del Consiglio federale, nell'estate del 2011 ha avviato i lavori al progetto legislativo.

Nel quadro dell'attuazione del mandato del Consiglio federale ci si è chiesti in quale forma, ovvero in quale contesto, vadano emanate le nuove disposizioni legali. Sono ipotizzabili diverse soluzioni.

Le nuove disposizioni sul blocco di valori patrimoniali a scopo conservativo possono essere integrate in un atto legislativo già esistente. Nel presente caso, tuttavia, una siffatta soluzione non è opportuna, non essendoci alcun atto normativo a livello di legge federale che, quanto all'oggetto che disciplina, entri in linea di conto per una tale integrazione. Per tale ragione, in particolare, non è stato perseguito ulteriormente un collocamento nella legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP). Il blocco a scopo conservativo è da intendersi quale fase preliminare all'assistenza giudiziaria e va separato da essa sia dal punto di vista della sistematica, sia da quello temporale. A differenza dell'AIMP, il blocco persegue un obiettivo con motivi in primo luogo di politica estera e va perciò anche disciplinato distintamente da essa, lasciandone intatte le disposizioni.

Entrata in vigore nel 2011, la legge federale sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (LRAI; designata finora anche come Lex Duvalier)⁹ disciplina il blocco e la confisca di valori patrimoniali quando l'assistenza giudiziaria è fallita a causa della situazione di dissesto delle strutture statuali nello Stato di provenienza. La LRAI si occupa quindi anch'essa della restituzione di valori patrimoniali rubati, tuttavia di un aspetto parziale assai specifico. Lo stesso vale per le nuove disposizioni giuridico-formali da creare per blocchi di patrimoni in via cautelativa. Nel contesto dei lavori legislativi è stata

⁸ RS 946.231

⁹ RS 196.1

esaminata la possibilità di connettere i due settori tematici nella LRAI, che però per finire è stata respinta per motivi di sistematica.

In alternativa è ipotizzabile creare un nuovo atto normativo autonomo. Una legge federale che abbia quale oggetto unicamente il blocco di valori patrimoniali a scopo conservativo di persone politicamente esposte presenta tuttavia un campo d'applicazione molto ristretto. Dopo la LRAI, un simile atto normativo sarebbe già il secondo disciplinamento legislativo limitato sotto il profilo tematico dell'Asset Recovery in Svizzera. Un approccio settoriale di questo tipo rappresenta una soluzione insoddisfacente dal profilo della politica del diritto.

È stata perciò anche esaminata la possibilità di creare una nuova legge generale che comprenda il dispositivo svizzero per la restituzione di valori patrimoniali illeciti nel suo insieme. Una simile base normativa generale costituirebbe, sostanzialmente, una codifica di una prassi consolidata e incontestata. I blocchi di patrimoni in via cautelativa a scopo conservativo avvengono di regola, secondo la prassi attuale, direttamente in virtù della competenza del Consiglio federale nel settore della politica estera, sancita nell'articolo 184 Cost., senza che vi sia una base giuridico-formale. Tenuto conto del campo d'applicazione, si è previsto di trasferire il contenuto materiale della LRAI nell'atto normativo in fieri. Infine, nel costituendo atto normativo, occorre riprendere anche disposizioni concernenti provvedimenti di sostegno in favore degli Stati di provenienza, che rappresentano anch'esse la prassi pluriennale e consolidata.

Dopo avere ponderato tutte le alternative, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che una base normativa generale per il blocco, la confisca e la restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita rappresenti la soluzione adeguata. La creazione di una siffatta base normativa generale per tutte le questioni riguardanti la restituzione consente di impedire una frammentazione delle basi giuridiche e di aumentare la trasparenza del diritto applicabile, tenendo inoltre conto dell'accresciuta importanza della tematica degli averi dei potentati. Con la codifica dell'attuale prassi si considerano le esigenze del principio di legalità e si rafforza la sicurezza giuridica. Al contempo, la Svizzera lancia in tal modo un segnale politico verso l'esterno e manifesta la sua chiara intenzione di proseguire attivamente sul cammino intrapreso nella lotta contro gli averi dei potentati e di continuare a svolgere il suo ruolo di primo piano, riconosciuto internazionalmente, in questo settore.

1.5 Iniziative parlamentari

Per quanto attiene agli avvenimenti legati alla primavera araba e ai blocchi di patrimoni ordinati dal Consiglio federale, alle Camere federali sono state presentate diverse iniziative parlamentari. Questi interventi sul tema degli averi dei potentati e dei provvedimenti di blocco sono elencati qui di seguito:

- 11.3022 – Interpellanza urgente Gruppo dei Verdi del 2 marzo 2011: Movimenti democratici arabi (Stato attuale: liquidato);
- 11.3031 – Interpellanza urgente Leutenegger Oberholzer Susanne del 2 marzo 2011: Fermare l'accettazione di averi dei potentati (Stato attuale: liquidato);
- 11.3048 Interpellanza Borer Roland F. del 3 marzo 2011: Blocco di

- conti bancari da parte del Consiglio federale (Stato attuale: liquidato);
- 11.3151 - Mozione Leutenegger Oberholzer Susanne del 16 marzo 2011: Bloccare gli averi dei potentati destituiti (Stato attuale: trasmesso);
 - 11.3175 - Interpellanza Frick Bruno del 17 marzo 2011: Blocco di valori patrimoniali esteri – Prevedibilità della politica svizzera nei confronti di Stati esteri e di Partner dell'economia Svizzera (Stato attuale: liquidato);
 - 11.422 – Iniziativa parlamentare Sommaruga Carlo del 17 marzo 2011: Confisca penale degli averi dei potentati (Stato attuale: liquidato);
 - 11.3163 – Mozione Kiener Nellen Margret del 17 marzo 2011: Onere della prova per persone politicamente esposte (Stato attuale: liquidato).
 - 12.3395 - Interpellanza Sommaruga Carlo del 3 maggio 2012: Tangenti per l'abbattimento di foreste pluviali tropicali e di altri averi di potentati malesi in Svizzera (Stato attuale: non ancora trattato).
 - 12.4251 – Mozione Sommaruga Carlo del 14 dicembre 2012: Per bloccare i fondi del potentato Taib in Svizzera (Stato attuale: non ancora trattato);
 - 12.4274 – Mozione Minder Thomas del 14 dicembre 2012: Divieto di accettazione di fondi di potentati da parte degli intermediari finanziari (Stato attuale: non ancora trattato).

La mozione Leutenegger Oberholzer del 16 marzo 2011 (11.3151) chiedeva, per ragioni di sicurezza giuridica, di preparare una legge federale ordinaria che fornirà la base legale necessaria ai blocchi dei fondi appartenenti a potentati destituiti, decisioni basate oggi sull'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale. Quale motivazione, rinviava al frequente impiego dei blocchi da parte del Consiglio federale a causa degli avvenimenti occorsi nell'ambito della primavera araba. Dopo avere conferito al DFAE un mandato legislativo in tal senso l'11 maggio 2011, il 25 maggio successivo il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione.

L'iniziativa parlamentare Sommaruga del 17 marzo 2011 (11.422) chiedeva che fosse possibile confiscare penalmente gli averi dei potentati, indipendentemente dal collegamento tra il reato commesso e la Svizzera. Essa chiedeva inoltre l'inversione dell'onere della prova: i potentati devono dimostrare che i valori patrimoniali non sono di origine criminale. Gli averi appartenenti a persone politicamente esposte, in Stati che non rispettano le regole dello Stato di diritto e le regole democratiche fondamentali e che violano i diritti umani, devono pertanto essere confiscabili, indipendentemente dalla presentazione di una domanda di assistenza internazionale in materia penale, da una decisione politica del Consiglio federale e dal collegamento di un reato con la Svizzera. La maggioranza della Commissione è giunta alla

conclusione che quanto chiesto dall'intervento era molto simile alla mozione Leutenegger Oberholzer (11.3151), già accolta. A causa dei lavori già avviati per creare una base giuridica, non è stato dato seguito all'iniziativa.

1.6 Diritto comparato

1.6.1 UE

In relazione con gli avvenimenti legati alla primavera araba, il Consiglio europeo ha ordinato blocchi di patrimoni contro persone e organizzazioni in Tunisia, Egitto, Libia e Siria. Questi provvedimenti sono stati attuati nel quadro della politica estera e di sicurezza comune (GASP) sulla base del Trattato sull'Unione europea (TUE, articolo 29) e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, articolo 215). Si tratta della stessa base giuridica che solitamente serve all'UE per imporre sanzioni internazionali. Nel presente caso, il provvedimento sottende a un altro obiettivo, cioè a facilitare la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria in vista della restituzione di valori patrimoniali rubati. Diversamente che in Svizzera, nell'uso linguistico dell'UE simili provvedimenti cautelari vengono designati anche come sanzioni.

Le ordinanze e le decisioni poggianti su questa base sono direttamente vincolanti per gli Stati membri dell'UE e non necessitano di alcun atto legislativo o amministrativo interno. L'articolo 215 capoverso 2 TFUE contiene una base giuridica esplicita per sanzioni nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali. L'adozione di un provvedimento è a discrezione del Consiglio dell'UE. Gli Stati membri dell'UE forniscono le informazioni che possono giustificare una decisione di sanzione. La preparazione di tali decisioni (in particolare il congelamento di beni a scopo conservativo) è trattato in via confidenziale per non compromettere l'attuazione dei provvedimenti.

In occasione della pubblicazione dell'ordinanza, l'UE informa le persone o gli enti interessati tramite lettera o pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE in merito alla decisione di sanzione¹⁰. Tutte le sanzioni dell'UE hanno una validità limitata e vanno verificate riguardo alla loro proroga quando muta la situazione politica nel paese in questione. È possibile ad esempio procedere a uno stralcio in presenza di nuove informazioni o se devono essere corrette informazioni.

L'UE non ha alcuna competenza per confiscare valori patrimoniali bloccati sulla base di una decisione di sanzione. La confisca e la restituzione rientrano nella competenza degli Stati membri in virtù delle disposizioni procedurali nazionali nell'ambito del diritto penale e dell'assistenza giudiziaria internazionale. Attualmente si sta tuttavia discutendo un progetto per una nuova direttiva UE, che prevede la possibilità, a determinate condizioni, di confiscare i fondi anche in mancanza di una sentenza penale.

¹⁰ Le persone e gli enti interessati possono fra l'altro chiedere l'autorizzazione per utilizzare fondi congelati per coprire fabbisogni di base o per determinati pagamenti. Possono poi, presentando le opportune prove, chiedere anche che venga esaminata la decisione di inserirli in una lista di sanzioni.

A livello di diritto dell'UE non sussiste così alcuna base giuridica specifica per il blocco, la confisca e la restituzione di valori patrimoniali di persone politicamente esposte.

1.6.2 UE - Stati membri

A livello degli Stati membri dell'UE, nel contesto del presente progetto è stata analizzata la situazione giuridica in Germania, Francia, Lussemburgo, Spagna, Belgio e nel Regno Unito. Oltre all'attuazione di ordinanze su sanzioni dell'UE, possono verificarsi blocchi di patrimoni sulla base di notifiche di sospetti da parte delle banche nonché nell'ambito di domande di assistenza giudiziaria internazionale in materia penale o di procedimenti penali nazionali. In relazione al blocco di valori patrimoniali, ma anche per sostenere un eventuale rimpatrio di valori patrimoniali, gli Stati menzionati possono scambiare informazioni con autorità estere. Un siffatto scambio ha luogo attraverso Interpol, Europol, il Gruppo Egmont¹¹ o Eurojust¹².

Nel Regno Unito, accanto alla Svizzera la principale piazza finanziaria in Europa, un'eventuale confisca si basa, di regola, su una condanna penale (conviction based), ma può anche avere luogo in assenza di una sentenza di colpevolezza (non-conviction based). Nel diritto anglosassone del Common Law, che poggia su precedenti giurisprudenziali, si parla, in questo caso, di una cosiddetta «civil forfeiture»; la confisca dei proventi di reato può avvenire anche in assenza di una sentenza di colpevolezza e con esigenze probatorie semplificate. In caso di una confisca penale, lo Stato che chiede assistenza giudiziaria deve dimostrare che la persona interessata dal blocco è stata condannata con sentenza passata in giudicato. Secondo il diritto vigente, un blocco di patrimonio in virtù del diritto amministrativo a scopi conservativi è ammesso soltanto se vi è il sospetto di un retroscena terroristico. Riguardo ai provvedimenti di sostegno, nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale esistono varie possibilità. Lo Stato richiedente può essere assistito nello svolgere indagini o nel redigere domande di assistenza giudiziaria, ma anche mediante misure di esercitazione e di formazione (p. es. tramite la Banca mondiale). Nell'autunno del 2012, in occasione dell'Assemblea generale dell'ONU, il Primo ministro britannico ha annunciato la costituzione di una task force che si occupa del rimpatrio dei valori patrimoniali di provenienza illecita in relazione con gli avvenimenti legati alla primavera araba. Oltre alla costituzione di un'équipe specializzata e all'invio di esperti, la task force sta verificando l'attuale quadro normativo britannico per la consegna di valori patrimoniali illegali ad altri Stati.

Riassumendo, si può ritenere che gli Stati menzionati non dispongano di una base giuridica nazionale specifica per poter bloccare, in virtù del diritto amministrativo, i valori patrimoniali di persone politicamente esposte. Come riassunto più sopra, esistono però altre possibilità giuridiche per bloccare e rimpatriare fondi presumibilmente rubati.

¹¹ I FIU (Financial Intelligence Unit; autorità partner estere del MROS) sono riunite a livello mondiale nel Gruppo Egmont, che promuove lo scambio di informazioni efficiente e sicuro tra di loro, stabilendo a tal fine principi per la collaborazione internazionale.

¹² Eurojust è un servizio dell'UE, istituito nel 2002, che promuove e migliora le indagini e i provvedimenti di perseguimento penale tra le autorità giudiziarie negli Stati membri, in particolare nel settore della criminalità transfrontaliera.

1.6.3 Stati Uniti

In passato, il presidente degli Stati Uniti ha emanato blocchi di patrimoni, paragonabili a provvedimenti presi dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 184 capoverso 3, sotto forma di cosiddetti «executive order»¹³. In relazione con gli avvenimenti legati alla primavera araba, in questo modo sono stati bloccati fra l'altro valori patrimoniali di persone politicamente esposte in Libia e in Siria.

Il diritto statunitense conosce diversi strumenti per la confisca di valori patrimoniali. Oltre a quella penale, vengono sempre più spesso ordinate confische senza condanna penale (cosiddette «non-conviction based forfeiture» o civil forfeiture, v. in merito i commenti al n. 1.6.2 sulla situazione giuridica nel Regno Unito). Tale provvedimento è diretto contro il valore patrimoniale, non contro la persona. Lo Stato beneficia di un onere della prova semplificato. Questo strumento serve solamente alla confisca di valori patrimoniali, non però al loro rimpatrio negli Stati di provenienza. Per individuare gli averi dei potentati, la regolamentazione del mercato finanziario inizia presso gli istituti finanziari mediante prescrizioni in materia di diligenza e di notifica¹⁴ rispetto a persone politicamente esposte.

Le autorità statunitensi dispongono della possibilità di eseguire provvedimenti di sostegno per gli Stati di provenienza (programmi di formazione specifici, conferenze, consulenza giuridica ecc.).

Oltre alle possibilità summenzionate, negli Stati Uniti non vi è così alcuna base giuridica specifica per il blocco, la confisca e la restituzione di valori patrimoniali di provenienza presumibilmente illecita di persone politicamente esposte.

1.6.4 Altre piazze finanziarie importanti

Nel *Liechtenstein* non esiste una base giuridica specifica che permetta con procedura amministrativa una restituzione dei cosiddetti “averi dei potentati”. Il Tribunale del Principato può tuttavia dare esecuzione a una sentenza rispettivamente ad una decisione di confisca di un'autorità estera nell'ambito della procedura di assistenza giudiziaria qualora l'autorità giudiziaria estera inoltri una corrispondente richiesta in tal senso¹⁵. A tal fine è necessario che la sentenza circa la pena pecuniaria, rispettivamente la decisione di confisca, sia cresciuta in giudicato nello Stato richiedente. Il diritto del Liechtenstein prevede che i valori patrimoniali vengano, o prelevati come appropriazioni indebite, o dichiarati privi di valore in quanto provenienti da atti penalmente perseguibili (artt. 20 e 20b del Codice penale). Dopo l'attribuzione allo Stato del Liechtenstein dei beni patrimoniali secondo la suddette disposizioni¹⁶, il Governo, in una successiva procedura regolata dall'art. 253a del Codice di procedura penale, può concludere con lo Stato richiedente una convenzione che preveda una chiave di ripartizione per la restituzione dei valori patrimoniali oggetto della proce-

¹³ Ciò, tuttavia, con la differenza che negli Stati Uniti tale competenza è disciplinata in una legge.

¹⁴ Queste prescrizioni sono state introdotte nel 2001 con il Patriot Act. Da allora, l'accettazione di fondi provenienti da corruzione in Stati esteri, negli Stati Uniti è considerata quale reato preliminare al riciclaggio di denaro.

¹⁵ Legge del Liechtenstein del 15 settembre 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale, art. 64, cpv. 4.

¹⁶ Legge del Liechtenstein del 15 settembre 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale, art. 64, cpv. 7.

dura. Con decisione governativa i corrispondenti valori patrimoniali possono essere trasferiti su di un conto appositamente aperto dallo Stato richiedente

Una base giuridica speciale¹⁷ consente alle autorità di perseguimento penale di *Hong Kong* di trasmettere notifiche di sospetti a servizi che si trovano al di fuori di Hong Kong, sempre che si tratti di combattere reati gravi (tra cui figura la corruzione). Possono essere anche informazioni bancarie. Il blocco e la confisca in virtù del diritto amministrativo di valori patrimoniali frutto di reati non sono possibili; a tale scopo sono necessari un procedimento penale o un procedimento di assistenza giudiziaria. Nell'ambito dell'assistenza giudiziaria è possibile eseguire decisioni di confisca che non si fondano su una condanna penale (non-conviction based forfeiture), contrariamente ai procedimenti svolti in ambito nazionale, alla cui base deve esserci una sentenza penale.

Singapore non dispone di alcuna base giuridica speciale nel settore dei blocchi di patrimoni in virtù del diritto amministrativo, neanche in quello del blocco e del rimpatrio degli averi dei potentati. In questo contesto, finora si attiene strettamente e unicamente a eventuali provvedimenti dell'ONU. Per la collaborazione nell'ambito dell'assistenza giudiziaria in materia penale, *Singapore* dispone di una base giuridica specifica¹⁸, che tuttavia viene applicata in modo piuttosto restrittivo. Ultimamente, *Singapore* ha mostrato interesse per la prassi svizzera nel trattamento riservato agli averi dei potentati, cercando attivamente il contatto.

Degna di menzione è per finire la situazione giuridica in *Canada*. Quale reazione agli avvenimenti occorsi durante la primavera araba, nel marzo del 2011 il Canada ha approvato il cosiddetto «Freezing Asset of Corrupt Foreign Official Act». Questa legge crea una possibilità per un blocco patrimoniale a scopi conservativi di averi di persone politicamente esposte. A tal fine, lo Stato in questione deve presentare alle autorità canadesi una richiesta scritta per congelare valori patrimoniali concreti, rendendo al contempo verosimile che la persona politicamente esposta si è appropriata illecitamente dei valori patrimoniali. Non si esige invece che l'appropriazione illecita sia provata già a questo stadio¹⁹. La legge non contiene disposizioni miranti la cessione, la confisca, il trasferimento o altra conversione dei beni messi al sicuro, bloccati o posti sotto sequestro. Questi ulteriori provvedimenti vengono adottati in virtù di altre leggi e non si prefiggono di punire le persone interessate, bensì di conservare gli averi congelati.

La restituzione di valori patrimoniali bloccati avviene in un processo separato. A tal fine occorre una decisione di confisca (forfeiture order). I valori patrimoniali devono potere essere ricondotti a un comportamento delittuoso.

Per quanto concerne le misure di sostegno, è possibile l'invio di esperti. Il Canada può inoltre mettere a disposizione dei Paesi interessati informazioni informali nel contesto della cooperazione di polizia.

Quanto alle possibilità di confisca oltre a quelle previste dal diritto penale, la competenza è delle Province. Se uno Stato interessato vuole presentare una richiesta di

¹⁷ Section 25A(9) Organised and Serious Crime Ordinance, cap. 455.

¹⁸ Mutual Assistance in Criminal Matters Act (MACMA).

¹⁹ La richiesta è accolta se sono soddisfatti cumulativamente i seguenti requisiti: la persona è una PPE rispetto allo Stato richiedente; lo Stato vive tumulti interni o si trova in una situazione politica incerta e opportuni provvedimenti sono nell'interesse delle relazioni internazionali.

confisca al di fuori del diritto penale, deve farlo per il tramite di un avvocato direttamente alla Provincia competente.

1.6.5 Conclusione

Un'analisi di diritto comparato con i Paesi esaminati mostra che molti di essi dispongono di varie basi giuridiche che si potrebbero applicare in un simile caso. Alcuni hanno creato di recente basi giuridiche speciali (p. es. il Canada) o annunciato la verifica del loro quadro normativo. A questi appartiene in particolare il Regno Unito, che nell'ultimo anno ha registrato un chiaro mutamento della sua politica. Nessun Paese dispone tuttavia di una legge altrettanto generale concernente il blocco, la confisca e la restituzione di averi di potentati, così come quello oggetto del presente rapporto esplicativo. L'avamprogetto di legge rispecchia la ricca esperienza della Svizzera nel settore della restituzione di averi di potentati e codifica la prassi decennale in tale settore.

1.7 Oggetto della nuova base giuridica

La nuova base normativa generale da creare si prefigge di rappresentare la prassi della Svizzera nel settore del rimpatrio di averi dei potentati. Si tratta di quei provvedimenti e di quelle attività che sono stati sviluppati nel contesto della politica estera svizzera nel corso degli ultimi 25 anni e che vanno distinti da provvedimenti preventivi, per esempio nel settore della lotta al riciclaggio di denaro (v. sopra n. 1.2, Il dispositivo svizzero contro gli averi dei potentati e il rimpatrio di tali averi) e in quelli dell'assistenza giudiziaria e del diritto penale. Questi ultimi non vengono toccati dal presente atto normativo.

Oggetto della nuova base normativa sono tutte le opzioni operative a disposizione per poter ricondurre in maniera trasparente allo Stato di provenienza gli averi di provenienza illecita di persone politicamente esposte di cui si presume che si siano rese colpevoli di corruzione, di sottrazione di fondi o di altri crimini. Tali attività rientrano nel contesto generale della politica estera svizzera e si prefiggono in particolare di integrare e sostenere i procedimenti dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale.

Si tratta sostanzialmente dei seguenti ambiti tematici:

- blocco in via cautelativa a scopo conservativo di valori patrimoniali di persone politicamente esposte;
- prestazione di provvedimenti di sostegno mirati allo Stato di provenienza in vista di un rapido accertamento, nell'ambito dell'assistenza giudiziaria, della provenienza degli averi patrimoniali;
- possibilità di confisca in via giudiziaria in Svizzera nel caso in cui l'assistenza giudiziaria fallisca a causa della situazione di dissesto dello Stato di provenienza (ripresa del contenuto materiale della LRAI)

Il disciplinamento delle questioni elencate nella nuova base normativa generale non crea, di massima, alcun nuovo obbligo giuridico. Si tratta per lo più di una rappresentazione del diritto vigente o dell'attuale prassi. La codifica in una base normativa generale consente di migliorare nettamente la concentrazione e quindi la trasparenza

dei dispositivi svizzeri per il blocco, la confisca e la restituzione di averi dei potentati.

Il Consiglio federale intende utilizzare il presente avamprogetto di legge e collegare la codifica dell'attuale prassi con due novità legislative per completare il dispositivo vigente.

Esso propone perciò di aggiungere nell'avamprogetto di legge una disposizione che consenta in futuro al DFAE di trasmettere allo Stato di provenienza talune informazioni che servono a quest'ultimo per avviare la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria. Nel farlo, poggia sulle esperienze fatte finora dalla Svizzera, in particolare sulle conoscenze acquisite durante la primavera araba. Oggetto e scopo della trasmissione di informazioni è sostenere la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria tra lo Stato di provenienza e il nostro Paese.

Nei casi di presunti averi dei potentati sulla scia di avvicendamenti del potere politico, il passato ha mostrato che le autorità giudiziarie negli Stati di provenienza spesso hanno difficoltà nel motivare a sufficienza le loro domande di assistenza giudiziaria. Di solito questi problemi sono riconducibili a una mancanza di esperienza e di conoscenze specifiche nell'accertare casi complessi di criminalità economica internazionale. Le autorità svizzere non possono tuttavia entrare in materia su domande insufficientemente motivate, così che la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria ristagna, con il rischio di notevoli ritardi, eventualmente addirittura di un fallimento dell'assistenza giudiziaria. In considerazione delle pressioni politiche e delle grandi aspettative, una simile evoluzione non è tuttavia né nell'interesse della Svizzera, né in quello dei Paesi di provenienza.

Considerata questa situazione di partenza, in futuro la legge prevederà la possibilità di trasmettere allo Stato di provenienza, *al di fuori dell'assistenza giudiziaria vera e propria*, determinate informazioni, che possono contenere anche informazioni sull'esistenza di relazioni bancarie in Svizzera. I presupposti e l'entità della trasmissione delle informazioni vanno delimitati in modo chiaro e definiti in maniera restrittiva. Lo Stato di provenienza può utilizzare le informazioni unicamente per rivolgere una domanda di assistenza giudiziaria alla Svizzera oppure, ciò che nella prassi sarà il caso più significativo, per integrare una domanda già sottoposta. Una disposizione in tal senso è prevista nell'articolo 13. La norma costituisce un'aggiunta, motivata sotto il profilo della politica estera, delle disposizioni del diritto in materia di assistenza giudiziaria.

La seconda novità proposta concerne la possibilità di confiscare valori patrimoniali di provenienza presumibilmente illecita in un procedimento di diritto amministrativo innanzi ai tribunali svizzeri. La LRAI prevede questa possibilità di confisca se la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria è fallita per il dissesto dello Stato di provenienza. Le esperienze fatte finora con i casi di rimpatrio inerenti alla primavera araba mostrano che l'assistenza giudiziaria può fallire anche per altre circostanze. Nel dicembre del 2012, il Tribunale penale federale ha ad esempio deciso²⁰ che occorreva rifiutare all'Egitto l'esame degli atti nel procedimento penale svizzero a causa delle incertezze istituzionali nel Paese nordafricano, per cui il Ministero pubblico della Confederazione ha deciso di sospendere l'adempimento dell'assistenza giudiziaria all'Egitto. L'assunzione, ovvero l'adempimento, di una domanda di assistenza giudiziaria presuppone che lo Stato richiedente (nel presente

²⁰ RR.2012.122 del 12 dicembre 2012

caso gli Stati di provenienza degli averi patrimoniali bloccati) rispetti taluni standard riguardo alle garanzie procedurali volute dai diritti dell'uomo, che a loro volta presuppongono una certa stabilità istituzionale e la garanzia del rispetto dei principi dello Stato di diritto. Gli Stati in una fase di svolta postrivoluzionaria non potranno sempre soddisfare questi presupposti. Sussiste così un notevole rischio che falliscano gli sforzi per rimpatriare i valori patrimoniali in questione tramite i canali dell'assistenza giudiziaria. Di conseguenza, i valori patrimoniali in questione rientrerebbero nella facoltà di disporre di quelle persone che molto probabilmente li hanno in precedenza sottratti illecitamente. Un simile esito non soltanto si opporrebbe agli sforzi per conservare l'integrità e la reputazione della piazza finanziaria svizzera; anche sullo sfondo dell'impegno della Svizzera nel settore della cooperazione allo sviluppo e nella lotta contro l'impunità, un fallimento del rimpatrio porterebbe a un risultato inopportuno. In definitiva, non vanno sottovalutate neppure le conseguenze di un fallimento per le autorità competenti e la popolazione nello Stato di provenienza. Il Consiglio federale ritiene perciò sensato e necessario prevedere ora una possibilità di confisca in vista di una restituzione anche se risulta che la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria è esclusa a causa di standard insufficienti inerenti ai diritti dell'uomo nello Stato di provenienza. Si garantisce così che i patrimoni possano essere verificati in un procedimento ineccepibile dal punto di vista dello Stato di diritto e rimandati nei loro Paesi di provenienza qualora siano di origine illegale. I requisiti per applicare la nuova possibilità di confisca sono chiaramente definiti e strettamente delimitati.

Nella misura in cui il progetto di atto legislativo codifica l'attuale prassi, esso non sortisce alcuna accelerazione del trattamento e della risoluzione dei casi di averi dei potentati. Le esperienze mostrano tuttavia che in questo contesto il fattore temporale è un'esigenza fondamentale. È nell'interesse della Svizzera che gli averi dei potentati vengano rapidamente ricondotti negli Stati di provenienza e vi possano essere impiegati a favore di una vasta parte della popolazione nel senso di uno sviluppo economico sostenibile. Le due novità proposte sono idonee a contribuire a una siffatta accelerazione.

Con la creazione di una base normativa generale per il blocco, la confisca e la restituzione di averi dei potentati, la Svizzera manifesta la sua determinazione a impegnarsi anche in futuro attivamente contro l'impunità, proteggendo l'integrità e la reputazione della piazza finanziaria mediante la restituzione coerente di averi dei potentati. Una simile legge rappresenterebbe il primo atto legislativo complessivo su scala mondiale sulle questioni di Asset Recovery. Il nostro Paese coglie così l'opportunità per creare esso stesso standard determinanti, tutelando così in maniera proattiva i propri interessi, invece di dover reagire sotto la pressione di rilevanti evoluzioni internazionali.

2. Commento alle singole disposizioni dell'avamprogetto

2.1 Struttura e contenuto dell'avamprogetto

L'avamprogetto di legge è suddiviso in dieci sezioni che corrispondono in sostanza ai vari stadi e alle diverse attività risultanti solitamente dal disbrigo di un caso di Asset Recovery.

La prima sezione (Disposizioni generali) descrive nell'articolo 1 l'oggetto dell'avamprogetto di legge e stabilisce l'obiettivo e il campo d'applicazione. L'articolo 2 contiene una definizione delle persone che possono essere interessate da blocchi, confische e restituzioni di valori patrimoniali, nello specifico persone politicamente esposte straniere (PPE) e persone a loro vicine.

La seconda sezione disciplina il blocco di valori patrimoniali. In conformità con la situazione giuridica già vigente, l'avamprogetto di legge prevede due generi di provvedimenti di blocco che possono avere luogo in momenti differenti e con obiettivi diversi. La seconda sezione contiene inoltre disposizioni per eseguire blocchi di patrimoni, che comprendono in particolare la durata di tali blocchi, gli obblighi di notifica e di informazione e i principi per amministrare gli averi patrimoniali bloccati. Si prevede poi la possibilità di una soluzione negoziale per una restituzione dei valori patrimoniali.

La terza sezione illustra con quali provvedimenti la Svizzera può sostenere lo Stato di provenienza nei suoi sforzi per ottenere la restituzione di valori patrimoniali presumibilmente illegali. Si tratta di una codifica della prassi sviluppata negli ultimi anni. La sezione è integrata da una disposizione intesa a consentire in futuro alle autorità svizzere di trasmettere allo Stato di provenienza, a condizioni strettamente definite, informazioni sui valori patrimoniali bloccati, che possono essere utilizzate da detto Stato esclusivamente per presentare o completare una domanda di assistenza giudiziaria alla Svizzera.

La quarta e quinta sezione disciplinano la confisca in virtù del diritto amministrativo di valori patrimoniali nell'ambito di un procedimento giudiziario in Svizzera e stabiliscono in base a quali principi può avvenire la restituzione allo Stato di provenienza di valori patrimoniali bloccati o confiscati. Si tratta in primo luogo di trasferire le disposizioni materiali della LRAI nel nuovo progetto legislativo.

La sesta sezione contiene disposizioni sulla protezione giuridica. Le sezioni da sette a nove contengono articoli sulla collaborazione tra autorità, sul trattamento di dati personali e sulle disposizioni penali. La decima sezione disciplina le disposizioni finali.

2.2 Commento dettagliato delle disposizioni della legge

2.2.1 Sezione 1: Disposizioni generali

Articolo 1

Oggetto

Questo articolo sancisce in maniera dichiaratoria lo scopo e il campo d'applicazione dell'avamprogetto di legge. La nuova legge stabilisce le condizioni in base alle quali la Confederazione può adottare provvedimenti per sequestrare gli averi dei potentati depositati in Svizzera e facilitarne la restituzione allo Stato di provenienza. Si tratta di valori patrimoniali di persone politicamente esposte o di persone a loro vicine di cui si presume che si siano rese colpevoli di corruzione, di sottrazione di fondi o di altri crimini. La legge, ovvero i provvedimenti previsti in essa, mirano quindi esclusivamente i valori patrimoniali di persone politicamente esposte collegate a gravi reati. Ciò corrisponde all'attuale prassi della Confederazione e va affermato in modo

chiaro nell'articolo 1. Conformemente al diritto svizzero²¹, sono crimini i reati per cui è comminata una pena detentiva di oltre tre anni. I successivi articoli della legge affermano poi esplicitamente, nel senso di disposizioni potestative, che è a discrezione della Confederazione se e in quale misura vuole attivarsi. Essa decide nel singolo caso qual è il modo di agire più idoneo per tutelare gli interessi della Svizzera. Si tratta di proteggere la reputazione della piazza finanziaria svizzera e le relazioni bilaterali con altri Stati, in particolare con gli Stati di provenienza di averi dei potentati. Per tutelare gli interessi svizzeri nel senso del presente avamprogetto di legge occorre però anche impegnarsi in favore di valori e di obiettivi sanciti dalla Costituzione, ad esempio per aiutare le popolazioni nel bisogno e lottare contro la povertà nel mondo. Studi e analisi internazionali mostrano che la corruzione di persone politicamente esposte e i deflussi di patrimoni illegali a essa collegati per molti Paesi in via di sviluppo e Paesi emergenti rappresentano un notevole ostacolo sulla via verso uno sviluppo economico durevole. In linea di principio, la Svizzera ha un interesse che i detentori del potere agiscano sempre più conformemente allo Stato di diritto e vengano chiamati a rispondere secondo i criteri di quest'ultimo.

Articolo 2

Definizioni

L'articolo contiene la definizione legale delle persone che possono essere interessate da blocchi, confische e restituzioni di valori patrimoniali in conformità con il presente avamprogetto di legge. Sono, nello specifico, persone straniere politicamente esposte (PPE) e persone a loro vicine. Nell'interesse di un utilizzo di definizioni univoche nell'ordinamento giuridico svizzero, entrambe le definizioni sono conformi al progetto concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute 2012 del Groupe d'action financière (GAFI) sulla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Il 27 febbraio 2013 il Consiglio federale ha approvato questo progetto e avviato la consultazione.

Conformemente alla *lettera a*, le persone politicamente esposte sono sempre persone che ricoprono o hanno ricoperto funzioni pubbliche direttive all'estero e le cui possibili funzioni sono elencate a titolo esemplificativo. Anche dopo avere terminato il proprio mandato pubblico tali persone continuano a essere considerate politicamente esposte, il che è d'altronde conforme alle raccomandazioni della Banca mondiale²².

La definizione delle persone vicine è spiegata alla *lettera b*. Si tratta di persone fisiche legate riconoscibilmente per motivi familiari, personali o d'affari alle persone elencate alla lettera a. Prendere parimenti in considerazione questa cerchia di persone è necessario, poiché così si contemplano anche i casi di trasferimento patrimoniale in seno alla famiglia, allargata o meno, ovvero alla rete di relazioni professionali. Simili costrutti sono ampiamente diffusi nella prassi²³. Le persone giuridiche non possono più rientrare tra le persone vicine ai sensi della disposizione esistente, il che è una conseguenza della ripresa della definizione rielaborata nel progetto GAFI del 27 febbraio 2013.

²¹ Art. 10 cpv. 2 CP.

²² Politically Exposed Persons, A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures, Th.S. Greenberg, L. Gray, D. Schantz, M. Latham, C. Gardner, The World Bank, STAR, UNODC, 2009, pagg. 31-32.

²³ Cfr. in merito anche il commento ai singoli articoli nel messaggio concernente la LRAI del 28 aprile 2010, FF **2010 2893**.

L'esperienza mostra che le persone politicamente esposte o le persone a loro vicine talvolta esercitano il controllo sui valori patrimoniali che formalmente sono di proprietà di una persona giuridica. L'utilizzo di persone giuridiche e costrutti ausiliari per occultare l'effettiva facoltà di disporre su valori patrimoniali sospetti è un fenomeno sempre più attentamente indagato a livello internazionale²⁴. Siffatti valori patrimoniali devono, per coerenza, rientrare anch'essi nel campo di applicazione del presente atto normativo, altrimenti oggetto e scopo dell'avamprogetto di legge verrebbero vanificati (cfr. in merito il commento all'articolo 3 dell'avamprogetto di legge). L'avamprogetto di legge prevede perciò in varie parti aggiunte in tal senso, che si riallacciano al criterio dell'avente diritto economico, ovvero precisano che talune disposizioni del presente atto legislativo contemplano anche valori patrimoniali di persone giuridiche.

Nel quadro dei lavori legislativi è sorta la questione del trattamento di cosiddetti fondi di Stato, ossia fondi di investimento dello Stato o da esso controllati, che si manifestano sempre più quali investitori diretti attivi all'estero²⁵.

I fondi di Stato presentano rischi specifici che il Consiglio federale ha iniziato a osservare attentamente già nel gennaio del 2008²⁶. Di massima, l'accesso di capitale estero in Svizzera è libero; finora è stato respinto un obbligo di autorizzazione preliminare per attività d'investimento di fondi di Stato esteri nel nostro Paese.

La problematica del blocco di fondi di Stato si differenzia in maniera sostanziale da quella dei singoli potentati. Mentre nel caso dei singoli individui occorre un chiarimento attraverso l'assistenza giudiziaria, la provenienza dei fondi di un fondo di Stato non deve essere chiarita allo stesso modo. I fondi di Stato sono di proprietà di uno Stato e non di individui. Un cambiamento di governo non modifica assolutamente i rapporti di proprietà; la facoltà di disporre dei valori patrimoniali passa piuttosto al nuovo governo.

Difficilmente il fondo di Stato, in quanto tale, sarà oggetto di indagini penali e di domande di assistenza giudiziaria. Eventuali indagini possono tutt'al più riferirsi a elementi patrimoniali di un fondo di Stato che la persona politicamente esposta ha sottratto e di cui si è appropriata illecitamente. Sono però ipotizzabili anche altri concorsi di circostanze. L'idea del «titolo conservativo» può per esempio rendere necessario il blocco di un fondo di Stato qualora non sia chiaro se membri del governo rovesciato continuano eventualmente ad avere la facoltà di disporre dei valori patrimoniali del fondo. Nel caso della Libia si è visto ad esempio che dopo la caduta di Gheddafi non è stato possibile escludere che egli avesse ancora accesso ai valori patrimoniali del fondo di Stato. Il Consiglio federale deve perciò avere la possibilità, in casi eccezionali, di applicare un provvedimento di blocco anche a un fondo di Stato. Le disposizioni riguardanti i valori patrimoniali di persone giuridiche assicurano che tale possibilità sia garantita. Un fondo di Stato deve poter rimanere bloccato.

²⁴ V. p. es. lo studio della Banca mondiale «The Puppet Masters- How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to do about it», <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821388945?mode=embed&layout=html&skin=issuu.com/v/light/layout.xml&showFlipBtn=true>.

²⁵ Il Fondo monetario internazionale definisce i fondi di Stato (sovereign wealth fund – SWF) come «special investment funds created or owned by governments to hold foreign assets for long-term purposes».

²⁶ Cfr. il comunicato stampa della SECO del 30.1.2008: Osservazione attiva dei fondi di Stato esteri, <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=17035>.

to fintanto che è garantito che solamente il nuovo governo ha accesso ai valori patrimoniali.

L'avamprogetto di legge prevede che per tutelare importanti interessi della Svizzera è possibile liberare valori patrimoniali bloccati (art. 9). Sussiste così la possibilità di sbloccare eventuali fondi di Stato bloccati se le condizioni sono adempiute. Si pensi per esempio a situazioni in cui con il blocco di un fondo di Stato si rischia di soffocare il ganglio vitale del nuovo governo. Un'evoluzione di questo tipo va contro gli interessi del nostro Paese. Sono però ipotizzabili anche situazioni in cui, a causa degli sviluppi dall'ordine di blocco, si può escludere qualsivoglia accesso di ex membri del governo. In un simile caso vi è la possibilità di procedere in virtù dell'articolo 5 capoverso 2, non essendo più dati i presupposti per il blocco.

L'avamprogetto di legge rinuncia di proposito a una definizione degli averi patrimoniali. Anche la LRAI non prevede alcuna definizione di questo tipo. Conformemente al Codice penale svizzero (CP)²⁷, sotto la definizione dei valori patrimoniali sono da intendersi tutti i vantaggi economici che possono essere soggetti a confisca. Secondo il presente avamprogetto e come già esposto nel messaggio concernente la LRAI, la definizione dei valori patrimoniali contempla l'intero possesso e quanto rientra nella facoltà di disporre delle persone politicamente esposte o della loro cerchia in Svizzera.

Che cosa può rientrare concretamente nella definizione dei valori patrimoniali è illustrato in modo non esaustivo dalle ordinanze di blocco del Consiglio federale riguardanti la Tunisia e l'Egitto: valori patrimoniali, compresi denaro contante, assegni, crediti monetari, cambiali, ordinii o altri strumenti di pagamento, depositi, debiti e riconoscimenti di debito, carteverali e titoli di debito, certificati azionari, obbligazioni, titoli di credito, opzioni, obbligazioni fondiarie, derivati; interessi, dividendi o altri redditi o plusvalori generati da valori patrimoniali; crediti, diritti a compensazione, garanzie, fideiussioni o altri impegni finanziari; accrediti, polizze di carico, contratti di assicurazione, documenti di titolarizzazione di quote di fondi o altre risorse finanziarie e qualsiasi altro strumento di finanziamento delle esportazioni; i valori patrimoniali di ogni genere, indipendentemente dal fatto che siano materiali o immateriali, mobili o immobili, in particolare gli immobili e i beni di lusso.

2.2.2 Sezione 2: Blocco di valori patrimoniali

L'avamprogetto di legge prevede due tipi di blocchi; questi risultano, di norma, da differenti stadi di un caso di averi di potentati. Essi perseguono inoltre obiettivi differenti. Di conseguenza sono anche diversi i presupposti in base ai quali può essere ordinato un blocco.

Un blocco di valori patrimoniali a sostegno di una futura collaborazione in materia di assistenza giudiziaria ai sensi dell'articolo 3 avviene, di regola, subito all'inizio, ossia dopo un sovvertimento politico nello Stato di provenienza o se un simile sovvertimento è imminente. Lo scopo di un siffatto blocco è di assicurare che i valori patrimoniali non possano essere ritirati dal nostro Paese. Finora un simile blocco cautelativo avveniva sulla base dell'articolo 184 capoverso 3 Cost.

²⁷ In particolare gli articoli. 70 e 72 CP

L'articolo 4 disciplina il secondo caso di un possibile blocco patrimoniale, ovvero quello che nell'ordine cronologico sopravviene susseguentemente. Il Consiglio federale può ordinare detto blocco dopo che l'assistenza giudiziaria è fallita a causa della situazione di dissesto delle strutture statuali nello Stato di provenienza. Un simile blocco avviene nell'ottica di una confisca, in un procedimento di diritto amministrativo in Svizzera, di valori patrimoniali acquisiti illecitamente affinché possano essere restituiti allo Stato di provenienza. Una corrispondente base giuridica è già stata creata nel 2011 con la LRAI, le cui disposizioni materiali vengono riprese nel presente avamprogetto di legge. Nel contempo è previsto, all'articolo 4, di ampliare per, una portata strettamente definita, le possibilità, esistenti oggi, di blocco e confisca di simili valori patrimoniali.

Articolo 3 Blocco in vista di una collaborazione in materia di assistenza giudiziaria

Questo articolo disciplina il blocco di valori patrimoniali in virtù del diritto amministrativo appena prima o subito dopo un sovvertimento politico, al fine di sostenere la futura collaborazione in materia di assistenza giudiziaria con lo Stato di provenienza, come menzionato al *capoverso 1*. Si tratta di un provvedimento cautelare inteso a facilitare l'avvio di relazioni di assistenza giudiziaria tra la Svizzera e lo Stato di provenienza. Solitamente, un simile ordine di blocco riguarda un'ampia cerchia di destinatari (tutti gli intermediari finanziari e altre istituzioni che detengono valori patrimoniali delle persone interessate dal blocco), ovvero un numero non meglio definito di valori patrimoniali e viene perciò, di regola, emanato sotto forma di ordinanza. Un elenco allegato a quest'ultima indica le persone politicamente esposte i cui valori patrimoniali sono interessati dal blocco.

In passato, il Consiglio federale ha più volte ordinato blocchi di patrimoni a scopo conservativo; l'ultima volta è stato quando, sulla scia degli avvenimenti legati alla primavera araba, ha ordinato il blocco in via cautelativa dei valori patrimoniali di Ben Ali (Tunisia) e di Mubarak (Egitto). Il rapido blocco di valori patrimoniali di dubbia provenienza impedisce che possano lasciare la Svizzera e in questo modo lo Stato di provenienza dispone del tempo necessario per avviare indagini penali e presentare una domanda di assistenza giudiziaria alla Svizzera. Di solito, le indagini nello Stato di provenienza sono incentrate sull'accusa di corruzione o di gravi delitti patrimoniali analoghi.

L'ordine di un blocco in virtù dell'articolo 3 è a discrezione del Consiglio federale (disposizione potestativa), poiché va considerato il fatto che una simile decisione va presa sempre nel contesto generale della tutela degli interessi della Svizzera. L'attuale prassi mostra che il Consiglio federale ha ordinato blocchi di patrimoni a scopi conservativi soltanto in relazione a sovvertimenti politici assai significativi nello Stato di provenienza (caduta di Ferdinand Marcos/Filippine nel 1986 e Tunisia, Egitto, Libia e Costa d'Avorio all'inizio del 2011). Si intende portare avanti questa prassi prudenziale sulla base delle nuove disposizioni legali. Occorre tenere conto anche delle circostanze particolari in cui si trova il Paese di provenienza. Nel valutarle, il Consiglio federale deve giungere alla conclusione che vi sono prospettive per una collaborazione in materia di assistenza giudiziaria e che nello Stato di provenienza c'è la conseguente volontà politica. Il Consiglio federale tiene altresì conto del fatto che le peculiarità di una situazione di svolta post-rivoluzionaria

possono ripercuotersi anche sul funzionamento della giustizia e delle istituzioni statali in generale. Oltre ai valori patrimoniali di persone fisiche, il blocco può includere anche quelli di persone giuridiche e dipende dall'adempimento di determinate condizioni, che ora verranno disciplinate esplicitamente a livello di legge. In questo modo si rafforza la sicurezza giuridica e si accresce la prevedibilità della politica del Consiglio federale.

Secondo l'articolo 3 *capoverso 1*, le seguenti condizioni devono essere adempiute cumulativamente per un simile blocco a scopo conservativo:

Conformemente alla *lettera a*, nello Stato di provenienza deve essersi verificata o essere imminente una perdita di potere del governo o di singoli membri del governo. Per impedire che valori patrimoniali siano ritirati dalla piazza finanziaria svizzera, il fattore tempo è determinante. Come nella prassi applicata finora, anche in futuro il Consiglio federale dovrà essere in grado di reagire il più rapidamente possibile a siffatti sviluppi. Normalmente, ciò accadrà dopo il verificarsi della perdita di potere. Il disegno di legge prevede tuttavia esplicitamente che un blocco può essere ordinato anche se la perdita di potere di un governo è imminente.

Con la definizione della perdita di potere si intende contemplare anche situazioni nelle quali il governo o un membro del governo, de facto, non esercita più il proprio potere ed è da escludere che possa riprendere il controllo della situazione (rovesciamento dell'apparato di potere). Possono quindi in particolare entrare in linea di conto la caduta di un governo in modo non costituzionale, ma anche rivoluzioni e tentativi di colpi di Stato. Le esperienze mostrano che proprio negli Stati con governi autocratici non si avviano procedimenti penali contro un membro del governo o contro persone a questi vicine fintanto che dette persone sono ancora al potere. In simili circostanze, è altrettanto difficile ipotizzare che venga presentata una domanda di assistenza giudiziaria alla Svizzera.

Fintanto che persone politicamente esposte esercitano una funzione pubblica, spesso godono di un'immunità connessa a tale funzione. Qualora si tratti di immunità protette dal diritto internazionale, l'ordine di un blocco di patrimonio cozzerebbe quindi contro limitazioni giuridiche non soltanto nello Stato di provenienza, bensì anche in Svizzera. Un blocco risulta perciò al più presto opportuno quando un avvicendamento del potere sembra inarrestabile. Il Consiglio federale deve poter considerare tutte le circostanze del singolo caso concreto.

Secondo la *lettera b*, il livello di corruzione nello Stato di provenienza deve essere notoriamente elevato. Indizi dell'esistenza di una corruzione manifesta si trovano in numerosi rapporti di organizzazioni internazionali quali l'ONU e l'OCSE e di organizzazioni non governative²⁸, in altre fonti pubbliche, ad esempio gli organi di informazione, e nei rapporti della rete delle rappresentanze svizzere. Un giudizio globale su questi diversi indicatori consente di valutare se la condizione di cui alla lettera b è adempiuta oppure no. A titolo esemplificativo si possono menzionare i casi Mobutu o Duvalier, che sono tipici in quanto, durante il periodo in cui questi presidenti erano in carica, il livello di corruzione di dette persone e dei Paesi in questione (Repubblica democratica del Congo e Haiti²⁹) era notoriamente elevato.

²⁸ P. es. della Banca mondiale, ma anche di Transparency International (TI), che svolgono regolarmente lavori di ricerca e analisi sul tema della corruzione.

²⁹ Vedi decisione del Tribunale penale federale del 12 agosto 2009, RR. 2009. 94, consid. 3.2.3.

La *lettera c* stabilisce quali valori patrimoniali possono essere soggetti a un blocco a scopo conservativo. Deve trattarsi di valori patrimoniali che sottostanno alla facoltà di disporre di persone politicamente esposte o di persone a loro vicine oppure di valori patrimoniali ai quali dette persone hanno economicamente diritto. Sono da includere anche valori patrimoniali di persone giuridiche. La seconda parte della frase precisa la cerchia delle persone ai cui valori patrimoniali può essere imposto un blocco a scopo conservativo ai sensi dell'articolo 3. Si tratta esclusivamente di persone politicamente esposte di cui si presume che si siano rese colpevoli di corruzione, sottrazione di fondi o altri crimini. Per giudicare nel singolo caso se tali condizioni sono adempiute per una determinata persona, sono determinanti le stesse fonti di cui alla lettera b. In conformità con lo scopo conservativo del blocco, per adottare mediante un blocco i primi provvedimenti conservativi in virtù del presente avamprogetto non deve essere stabilita per legge l'effettiva colpevolezza delle persone interessate, come neppure deve essere stabilita la provenienza, illecita o derivante da un reato, dei valori patrimoniali. Quanto alle possibili fattispecie di reati, oltre agli atti di corruzione veri e propri, può trattarsi anche di gravi reati patrimoniali, come nel caso Abacha (Nigeria).

La nozione di «facoltà di disporre» è definita in base a quanto già sancito nella LRAI. Essa è quindi analoga a quella che figura nelle disposizioni del Codice penale sulla confisca di valori patrimoniali di un'organizzazione criminale e si accosta inoltre alla nozione di «disponibilità», ossia alla volontà di possedere una cosa in funzione della possibilità effettiva³⁰. Si tratta, per esempio, di un avente economicamente diritto ai sensi della LRD che, in un modo o nell'altro (tramite procure, trust, ma anche tramite un prestanome), ha accesso ai valori di un conto bancario di cui non è titolare e su cui ha facoltà di disporre anche solo indirettamente. La nozione di «facoltà di disporre» va quindi intesa in senso lato: vanno contemplate tutte le possibili relazioni di una persona con i valori patrimoniali in questione, anche quelli di persone giuridiche.

Secondo la *lettera d*, sarà la tutela degli interessi della Svizzera, quale quello di difendersi contro un danno d'immagine, ad esigere il blocco. Nel singolo caso è però possibile che anche un provvedimento meno esteso di un blocco potrebbe risultare efficace, oppure che vi siano ragioni di ordine politico che vanno contro l'ordine di un blocco. È decisivo il contesto generale degli interessi della Svizzera in materia di politica estera, di politica dei diritti dell'uomo, di politica economica e di altri suoi interessi.

Il *capoverso 2* considera infine l'aspetto dell'armonizzazione e del coordinamento internazionali di blocchi di patrimoni a scopo conservativo. L'esperienza mostra che i valori patrimoniali di persone politicamente esposte sospettate di corruzione o di altri reati non sono generalmente investiti su un'unica piazza finanziaria, ma che sussiste piuttosto una complessa rete di strutture d'investimento, di trust, di società ombra ecc., a orientamento internazionale e concernente varie giurisdizioni. Considerato tutto ciò, un blocco di patrimonio a scopo conservativo che si limita a singoli Stati è in grado di raggiungere il suo scopo solamente in misura limitata.

Il Consiglio federale è intenzionato a creare un contesto internazionale in cui valgano pari condizioni per tutti i partecipanti (il cosiddetto «level playing field»). Intende così assicurare che sia tutelata la competitività internazionale della piazza finanziaria svizzera, in particolare nel campo della gestione patrimoniale, e della piazza

³⁰ Così anche nell'articolo 72 CP e nel relativo messaggio, FF 1993 III 193 226

d'investimento svizzera. Il Consiglio federale tiene perciò a evitare che il nostro Paese agisca per conto suo e dunque isolato dai Paesi partner. Se, tuttavia, lo esigono i propri interessi, nel singolo caso la Svizzera deve potere agire indipendentemente da altri Stati e quindi anche prima di essi.

Il Consiglio federale ha finora tenuto conto di queste circostanze nell'applicare l'attuale prassi, in particolare sulla scia degli avvenimenti legati alla primavera araba. Nei casi dei presidenti rovesciati Ben Ali (Tunisia), Mubarak (Egitto) e Gheddafi (Libia), con i blocchi di patrimoni la Svizzera ha sì avuto la reazione più rapida a livello mondiale rispetto alle svolte storiche nel Nord Africa; il Consiglio federale ha tuttavia fatto in modo che la Svizzera non agisse in maniera isolata. Prima di decidere il blocco, ha perciò svolto opportuni accertamenti presso altri Stati e gruppi di Stati, ad esempio l'UE, che hanno seguito pochi giorni dopo, in tutti i casi summenzionati, con propri blocchi di patrimoni.

Un maggiore coordinamento internazionale quanto all'ordine di provvedimenti di blocco a scopo conservativo è opportuno, poiché il coordinamento accresce l'efficacia dei provvedimenti e rende più difficili potenziali trasferimenti di patrimoni verso altre piazze finanziarie simili. Il Consiglio federale si adopererà a tale scopo a livello internazionale. L'elaborazione di standard internazionali riguardanti il coordinamento preliminare di blocchi di patrimoni richiederà però un certo tempo e attualmente non si sa se e quando vi saranno tali standard. Considerate queste circostanze, il capoverso 2 sancisce che il Consiglio federale – proseguendo nella sua attuale prassi – prima di ordinare un blocco di patrimonio accerta la posizione dei principali Paesi partner riguardo a provvedimenti affini. Quando ordina provvedimenti di blocco, questi di regola vanno coordinati con detti Paesi per quanto concerne i tempi e in ordine al contenuto. Questa disposizione gli lascia tuttavia la competenza, in caso di necessità, di ordinare rapidamente provvedimenti indipendentemente da altri Stati. Se il processo di concertazione internazionale dei provvedimenti di blocco rischia per esempio di protrarsi per diverse settimane, un blocco potrebbe perdere il suo effetto conservativo in caso di ulteriore attesa. In un caso del genere, il Consiglio federale deve potere agire autonomamente anche in futuro. Oltre ai più importanti Paesi limitrofi quali la Germania e la Francia, i principali Paesi partner sono anche altri Paesi dell'UE o quelli con piazze finanziarie importanti, ad esempio gli Stati Uniti.

Articolo 4 Blocco in vista di una confisca in caso di fallimento dell'assistenza giudiziaria

Il blocco in virtù dell'articolo 4 si differenzia in maniera sostanziale da quello in virtù dell'articolo 3. Un blocco in via cautelativa secondo quest'ultimo avviene subito all'inizio di un caso e si prefigge di facilitare l'avvio di relazioni di assistenza giudiziaria. L'articolo 4 disciplina invece le condizioni alle quali il Consiglio federale può ordinare un blocco del patrimonio in vista di una successiva confisca. Si opererà in tal senso soltanto quando sarà risultata impossibile una restituzione tramite i canali dell'assistenza giudiziaria. Per evitare la fuga dei fondi sospetti per il fatto che i provvedimenti ordinati nell'ambito dell'assistenza giudiziaria rischiano di decadere, è necessario un nuovo blocco in virtù del diritto amministrativo. Dopo che viene ordinato questo provvedimento a titolo cautelativo, si prepara l'azione di confisca; i presupposti sono quelli indicati nel presente avamprogetto. Il blocco ai

sensi dell'articolo 4, come la successiva confisca (cfr. art. 14 segg.), sono sussidiari alla collaborazione in materia di assistenza giudiziaria e possono essere emanati sotto forma di ordinanza o mediante decisione.

L'articolo 4 riprende in sostanza le pertinenti disposizioni della LRAI, fatta eccezione per il capoverso 2 che ne rappresenta un'evoluzione. La LRAI è entrata in vigore il 1° febbraio 2011, andando a integrare il dispositivo legale svizzero concernente l'Asset Recovery, creato a seguito delle esperienze fatte con gli averi bloccati in Svizzera, per esempio nel caso dell'ex dittatore haitiano Jean-Claude Duvalier. Nel caso Duvalier, l'assistenza giudiziaria ha rischiato di fallire in via definitiva a causa del dissesto delle strutture statuali nel Paese di provenienza (Haiti), il che avrebbe significato che gli averi bloccati avrebbero dovuto essere liberati sebbene sussistessero fortissimi indizi che provenivano da corruzione e reati analoghi e che fossero stati dissimulati. Se il procedimento avesse avuto un simile esito, sarebbe stato assai insoddisfacente per la Svizzera e la sua reputazione. Il nostro Paese non ha alcun interesse a nascondere valori patrimoniali di dubbia provenienza sulla sua piazza finanziaria, per lasciarli alla facoltà di disporre di quelle persone che molto probabilmente si sono arricchite illecitamente. Per reagire a questa situazione, con la LRAI la Svizzera ha creato la possibilità di bloccare presumibili averi di potentati, confiscandoli successivamente in un procedimento di diritto amministrativo innanzi ai tribunali svizzeri qualora l'assistenza giudiziaria risulti infruttuosa a causa del dissesto delle strutture statuali nello Stato di provenienza (cosiddetti «failing» o «failed states», ossia «Stati falliti»)³¹.

Al pari del diritto vigente nella LRAI, l'articolo 4 capoverso 1 indica le condizioni per un blocco in vista di una successiva confisca di valori patrimoniali in virtù del diritto amministrativo; trattasi quindi degli stessi criteri. Riguardo ai valori patrimoniali, si aggiunge unicamente che possono essere bloccati anche quelli di persone giuridiche. Questa formulazione appare già nell'articolo 3, poiché si riprende la definizione del progetto GAFI del 27 febbraio 2013 (v. in merito i commenti agli articoli 2 e 3). Il procedimento di confisca si applica quando la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria è fallita a causa del dissesto delle strutture statuali nello Stato di provenienza. Per un blocco ai sensi dell'articolo 4 devono essere adempite cumulativamente le seguenti condizioni:

Secondo *la lettera a*, i valori patrimoniali devono essere in precedenza provvisoriamente sequestrati nell'ambito di una domanda di assistenza giudiziaria presentata dallo Stato di provenienza. L'apertura di un procedimento di assistenza giudiziaria prova la disponibilità e la volontà dello Stato di provenienza a collaborare. La disposizione specifica nel contempo che un blocco ai sensi dell'articolo 4, e la successiva confisca, sono sussidiari all'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale.

Secondo *la lettera b*, i valori patrimoniali devono sottostare alla facoltà di disporre di persone politicamente esposte o di persone a loro vicine. La nozione di «facoltà di disporre» è già stata spiegata all'articolo 3 lettera c.

Secondo *la lettera c* si presuppone inoltre che lo Stato di provenienza non possa soddisfare le esigenze del procedimento di assistenza giudiziaria a causa del dissesto delle sue strutture statuali. Si pensi a casi di cosiddetti «Stati falliti» («failed states»), in cui lo Stato richiedente non è in grado di fornire la necessaria collabora-

³¹ Cfr. in merito il messaggio concernente la LRAI del 28 aprile 2010, FF 2010 2871.

zione, o per incapacità (come nel caso Duvalier), oppure per mancanza di volontà (come nel caso Mobutu). Il concetto di «dissesto delle strutture statuali» utilizzato in questo articolo si rifa all'articolo 17 capoverso 3 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale³². Questa definizione si riferisce esclusivamente alla situazione di uno Stato in relazione con un procedimento di assistenza giudiziaria concreto con la Svizzera. Non si tratta di una valutazione politica o economica generale, bensì di un giudizio concreto rispetto a un procedimento concreto. Si verifica se lo Stato richiedente, in un determinato caso, è capace o meno di svolgere un procedimento penale che soddisfi i requisiti dell'AIMP.

Secondo *la lettera d*, il blocco deve servire a tutelare gli interessi della Svizzera. Si può rinviare alle corrispondenti spiegazioni riguardanti l'articolo 3. Appellarsi alla lettera d oppure alla mancanza di un interesse da parte della Svizzera consentirebbe al Consiglio federale, ad esempio, di rifiutare di attivarsi se avesse l'impressione che il procedimento di assistenza giudiziaria sia stato avviato nello Stato di provenienza per mere considerazioni politiche, senza che vi sia una vera volontà di elaborare il passato.

Secondo il *capoverso 2*, un blocco e una confisca devono, nella legislazione in fieri, essere possibili anche se è risultato che la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria è esclusa a causa di standard insufficienti inerenti ai diritti dell'uomo e che vi sono motivi per ritenere che il procedimento nello Stato di provenienza non soddisfa i principi procedurali determinati ai sensi dell'AIMP.

L'articolo 2 lettera a AIMP prevede che una domanda di cooperazione in materia penale è irricevibile se vi è motivo di credere che il procedimento all'estero non corrisponda ai principi procedurali della Convenzione europea del 4 novembre 1950³³ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) o del Patto internazionale del 16 dicembre 1966³⁴ sui diritti civili e politici (Patto ONU II). Si intende così impedire che la Svizzera sostenga l'esecuzione di procedimenti penali nei quali alle persone perseguite non vengono concesse le garanzie minime che spettano loro.

L'esame di un motivo d'eccezione secondo l'articolo 2 AIMP presuppone un giudizio di valore sul sistema politico dello Stato richiedente, sulle sue istituzioni, il suo modo di comprendere e garantire effettivamente i diritti fondamentali nonché sull'indipendenza e l'imparzialità della giustizia. Non si tratta solamente di singole infrazioni procedurali nel procedimento estero; ciò non sarebbe sufficiente per escludere l'assistenza giudiziaria. In simili casi spetta alle autorità dello Stato richiedente eliminare eventuali lacune procedurali e garantire alle persone interessate un procedimento equo. Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, le incertezze in merito alla situazione generale dei diritti dell'uomo non giustificano un rifiuto di fornire assistenza giudiziaria e possono perciò imporre la richiesta di rassicurazioni quanto al rispetto dell'articolo 6 CEDU o dell'articolo 14 Patto ONU II³⁵. Un'esclusione dell'assistenza giudiziaria si giustifica soltanto se il procedimento penale condotto nello Stato di provenienza non soddisfa in maniera sostanziale le garanzie procedurali sancite nella CEDU o nel Patto ONU II.

³² RS 0.312.1

³³ RS 0.101

³⁴ RS 0.103.2

³⁵ DTF 123 II 161 consider. 6 f. pag. 171 segg.; TPF 2010 56

Il Consiglio federale ha già affrontato questa problematica nel messaggio concernente la LRAI, constatando, all'epoca, che riguardo alla lettera c (ossia la presenza di uno scenario di «Stato fallito») possono essere interessati anche casi nei quali una domanda di collaborazione in materia penale è irricevibile a motivo dell'articolo 2 AIMP³⁶. A seguito degli eventi legati alla primavera araba, il Consiglio federale ha deciso di proporre l'introduzione di un disciplinamento esplicito nella presente nuova base normativa generale.

Accettare che gli sforzi di restituzione dei fondi falliscano perché la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria non è possibile a causa dell'insufficiente osservanza dei principi procedurali dell'AIMP si contrapporrebbe palesemente all'interesse della Svizzera. Ciò significherebbe che i fondi in questione sarebbero nuovamente a disposizione di quelle persone che molto probabilmente li hanno in precedenza sottratti allo Stato di provenienza. Un simile esito sarebbe in contraddizione con tutti gli sforzi per conservare l'integrità e la reputazione della piazza finanziaria svizzera, ma anche con l'impegno del nostro Paese in materia di politica di cooperazione. Il Consiglio ritiene perciò opportuno e necessario che la legge consenta anche in siffatti casi esplicitamente il blocco e la successiva confisca. Ciò consente di ricondurre i valori patrimoniali in questione allo Stato di provenienza, salvaguardando i principi dello stato di diritto.

L'articolo 4 capoverso 2 prevede di conseguenza esplicitamente una possibilità supplementare di ordinare un blocco di patrimonio in vista di una confisca. L'ordine di un blocco di questo tipo presuppone che il Consiglio federale abbia dapprima ordinato un blocco in via cautelativa ai sensi dell'articolo 3 per facilitare la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria con lo Stato di provenienza. La nuova possibilità di blocco di cui all'articolo 4 capoverso 2 scatterà, dopo detto ordine di blocco, qualora risulti che la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria non sarà possibile a causa di standard insufficienti inerenti ai diritti dell'uomo nello Stato di provenienza. L'ordine di blocco in parola crea i presupposti per una restituzione dei fondi ai sensi degli articoli 14 e segg. sulla confisca, dopo che la restituzione tramite i canali dell'assistenza giudiziaria non entra più in linea di conto. L'ordine del blocco conformemente all'articolo 4 capoverso 2 può avvenire in momenti differenti. Di regola, dovranno dapprima esserci stati un lungo scambio di informazioni con lo Stato di provenienza e un esame approfondito della situazione sul posto. Sono però ipotizzabili anche casi in cui già poco tempo dopo la presentazione di una domanda risulta che una collaborazione in materia di assistenza giudiziaria con lo Stato di provenienza è impossibile in considerazione delle premesse dell'articolo 2 lettera a AIMP.

Il riferimento all'articolo 2 lettera a AIMP menzionato nel capoverso 2 offre il vantaggio di disporre una chiara definizione e di estendere in una maniera precisa le possibilità di confisca.

Articolo 5 Adeguamento delle iscrizioni nelle liste

Il *capoverso 1* disciplina in quali circostanze un blocco di patrimonio ordinato dal Consiglio federale può essere esteso e quali altre persone possono esservi assoggettate. Normalmente, si tratterà di un blocco di patrimonio a scopo conservativo ai sensi dell'articolo 3. Il disciplinamento proposto corrisponde all'attuale prassi, in

³⁶ Messaggio concernente la LRAI del 28 aprile 2010, FF 2010 2894

base alla quale, a determinate condizioni, il DFAE può integrare la lista delle persone interessate da un blocco. Ciò è pertinente e si situa a livello adeguato. La decisione di principio di ordinare un blocco di patrimonio è stata in precedenza presa, a motivo segnatamente della sua valenza di politica estera, a livello dell'esecutivo federale (cfr. art. 3). Affinché il DFAE possa parimenti decidere di estendere un blocco di patrimonio ad altre persone, deve essere adempiuto uno dei presupposti alternativi menzionati nell'avamprogetto. Da un lato, si tratta dell'esigenza del coordinamento internazionale con importanti Paesi partner, per esempio di un adeguamento a causa di provvedimenti dell'UE o degli Stati Uniti modificati o adeguati. Dall'altro, un adeguamento è possibile anche se lo esige la tutela degli interessi della Svizzera. Di norma, ciò presuppone nuove informazioni da parte dello Stato di provenienza o da parte delle rappresentanze svizzere all'estero, sulla base delle quali un simile passo risulti opportuno. Il DFAE può così, ad esempio, giungere alla conclusione che ampliare il blocco ad altre persone è necessario in considerazione della mancanza di progressi nella collaborazione in materia di assistenza giudiziaria con lo Stato di provenienza. Se i presupposti indicati all'articolo 5 non sono soddisfatti, l'estensione dei blocchi di patrimoni ad altre persone deve essere ordinata dal Consiglio federale in applicazione dell'articolo 3 o 4. In caso di un'aggiunta di persone, il DFAE si consulta previamente con gli altri dipartimenti, in particolare con il Dipartimento federale delle finanze (DFF), con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR).

Il *capoverso 2* sancisce esplicitamente che sussiste un diritto delle persone interessate allo stralcio immediato dalla lista di blocco e alla liberazione dei valori patrimoniali bloccati qualora il blocco si riveli ingiustificato. È il caso, per esempio, se c'è stato un evidente scambio di persona. Sono però ipotizzabili anche casi in cui i presupposti per il blocco vengono meno in un secondo tempo (la persona sulla lista non esercita più alcuna facoltà di disporre o il suo diritto di firma è decaduto successivamente). La decisione compete al DFAE, che emana una decisione impugnabile. Il disciplinamento previsto nell'avamprogetto è conforme all'attuale prassi. Per maggiori indicazioni in merito alla protezione giuridica si rinvia all'articolo 20.

Per quanto concerne la lista di blocco, essa deve menzionare, per le persone fisiche, almeno cognomi e nomi, per le persone giuridiche, la ditta. Onde evitare scambi di persone, per le persone fisiche, sempreché disponibili, occorre aggiungere indicazioni effettive supplementari, quali relazioni famigliari, professione, data di nascita, nazionalità, numero/i del passaporto, pseudonimi e la data dell'inserimento nella lista. Le persone giuridiche vanno identificate con maggior precisione, per quanto possibile, mediante indicazioni su sede, scopo sociale, numero del registro di commercio ecc.. Le indicazioni dovrebbero essere elencate nel modo più dettagliato possibile, affinché gli intermediari finanziari possano essere coadiuvati al meglio nel loro obbligo di informare. Se vi sono pertinenti informazioni, occorre che nella lista di blocco si menzioni inoltre il motivo per cui una persona vi figura. Simili indicazioni possono essere idonee a facilitare l'identificazione delle persone elencate. In questo modo si promuove altresì la trasparenza del provvedimento nei confronti della persona interessata, degli intermediari finanziari e dell'opinione pubblica. Occorre considerare che una lista di blocco va allestita rapidamente e che, a motivo di ciò, non sono possibili accertamenti dettagliati sulle motivazioni individuali, che vengono perciò formulate in modo relativamente generale e scarso. Il fatto di figurare sulla lista non ha né carattere di condanna né confiscatorio.

Il *capoverso 1* disciplina per quanto tempo può essere ordinato un blocco di patrimonio a scopo conservativo. Il blocco rappresenta un provvedimento cautelare in vista dell'avvio di relazioni di assistenza giudiziaria. Ogni blocco comporta un intervento nei diritti di proprietà delle persone interessate. Considerate tali circostanze, è chiaro che un blocco va limitato nel tempo, come prevede già oggi la prassi³⁷. Il capoverso 1 prevede di limitare il blocco ai sensi dell'articolo 3 a un massimo di quattro anni. La durata del blocco è una questione di ponderazione: per il principio di proporzionalità non dovrebbe essere troppo lunga e tuttavia avere una durata sufficiente per conseguire primi risultati, in virtù della collaborazione in materia di assistenza giudiziaria, sotto forma di blocchi di patrimoni a titolo di assistenza giudiziaria o penali. Occorre considerare il fatto che nel caso di un sovvertimento è possibile che in un primo tempo gran parte delle strutture statuali (p. es. l'apparato giudiziario) nel Paese interessato vengano rinnovate. Considerati questi elementi, appare opportuna una limitazione a un massimo di quattro quattro anni del primo blocco, che ha inizio con l'entrata in vigore dell'ordinanza di blocco. Scaduto il primo termine di blocco, il Consiglio federale può prolungare un simile blocco di anno in anno, se lo Stato di provenienza ha espresso la sua volontà di una collaborazione in materia di assistenza giudiziaria. Ciò potrebbe essere ad esempio il caso se vi sono indizi concreti che lo Stato di provenienza opera nell'ottica di presentare o motivare una domanda di assistenza giudiziaria. Se vengono meno i presupposti per una proroga, l'ordinanza di blocco cessa di essere applicabile. In ogni caso, la durata massima del blocco è di dieci anni.

A seconda di come procede la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria e di un eventuale procedimento penale nazionale in Svizzera sui valori patrimoniali bloccati ai sensi dell'articolo 3 è possibile che venga imposto con relativa celerità un blocco supplementare da parte delle autorità di perseguimento penale. Un siffatto blocco supplementare non fa decadere automaticamente il blocco amministrativo ai sensi dell'articolo 3. È ipotizzabile, e in taluni casi persino probabile, che le indagini tramite i canali dell'assistenza giudiziaria e in eventuali procedimenti penali in Svizzera portino alla luce i valori patrimoniali sospetti non tutti in una volta, bensì gradualmente, sulla scia dei progressi nelle indagini, e che essi vengano quindi bloccati soltanto in parte. Un blocco in via cautelativa di cui all'articolo 3 concerne per contro, dal momento in cui viene imposto, l'insieme dei valori patrimoniali delle persone interessate in Svizzera, il che corrisponde allo scopo conservativo del provvedimento che, di massima, rimane in vigore per l'intera durata del blocco, così da dare alle autorità di perseguimento penale nello Stato di provenienza e in Svizzera tempo sufficiente per le indagini.

Il *capoverso 2* contiene le disposizioni riguardanti i blocchi ai sensi dell'articolo 4. Si tratta della ripresa delle disposizioni così come previste dalla vigente LRAI. I valori patrimoniali bloccati in vista dell'apertura di un procedimento di confisca lo rimangono quindi sino al passaggio in giudicato della decisione di confisca. Il blocco dei valori patrimoniali decade se non è introdotta un'azione di confisca entro dieci anni dal passaggio in giudicato della decisione di blocco.

³⁷ Così, esplicitamente, l'art. 184 cpv. 3 seconda frase Cost.

Il *capoverso 1* prevede un obbligo di notifica che impone a tutte le persone e istituzioni di notificare al DFAE i valori patrimoniali oggetto di un provvedimento di blocco. Il tenore è identico alla formulazione nelle ordinanze di blocco concernenti la Tunisia e l'Egitto³⁸. L'obbligo di notifica è fondamentale anche per attuare il blocco a scopo conservativo del patrimonio ai sensi dell'articolo 3 ed esplica il suo effetto con l'emanazione del provvedimento di blocco da parte del Consiglio federale, rispettivamente con la pubblicazione dell'ordinanza con l'elenco delle persone fisiche e giuridiche interessate dal blocco. Il blocco concerne l'insieme dei valori patrimoniali in Svizzera delle persone interessate. In conformità con l'attuale prassi, l'avamprogetto di legge non prevede alcun provvedimento coercitivo, né conferisce alle autorità competenze di indagine per imporre il blocco. È perciò necessario che gli intermediari finanziari e le altre istituzioni blocchino immediatamente e notificano alle autorità i relativi valori patrimoniali di cui sono venuti a conoscenza mediante la pubblicazione di un'ordinanza di blocco o la notifica di una decisione di blocco. Non è sufficiente una generica conoscenza in merito a simili valori patrimoniali (p. es. per sentito dire); sono soggetti all'obbligo di notifica unicamente quei valori patrimoniali che sono noti nell'ambito di una specifica relazione d'affari o commerciale.

Come indicato nel *capoverso 2*, devono essere resi noti i nomi della controparte e della persona avente economicamente diritto, nonché l'oggetto e l'entità dei valori patrimoniali, il che corrisponde alla normativa che già si trova nelle ordinanze di blocco concernenti la Tunisia e l'Egitto. Le informazioni che di solito trasmettono gli intermediari finanziari sono trattate con riservatezza dal DFAE. Se vengono detenuti valori patrimoniali di persone o istituzioni che non sottostanno alla LRD e quindi non sono tenuti ad accertare l'avente economicamente diritto, è sufficiente l'indicazione della controparte ovvero del socio d'affari interessato.

Il *capoverso 3* contiene obblighi di notifica più estesi qualora il DFAE necessiti di ulteriori informazioni o documenti per l'esecuzione della legge. Ovviamente, ne sono interessati solamente gli averi patrimoniali oggetto del provvedimento di blocco o notificati. Come già illustrato al *capoverso 1*, il Consiglio federale rinuncia a introdurre provvedimenti coercitivi o a conferire alle autorità competenze di indagine. In caso di bisogno, dette autorità devono tuttavia avere la possibilità di esigere in modo mirato dagli intermediari finanziari e da altre istituzioni interessate quelle informazioni di cui necessitano assolutamente per l'esecuzione della legge. Nella prassi è risultato che, in particolare, la consultazione della documentazione bancaria rilevante è irrinunciabile per poter prendere decisioni pertinenti, ad esempio in applicazione degli articoli 7 e 8.

Conformemente al *capoverso 4*, una notifica fatta al DFAE non dispensa dagli obblighi sanciti nella legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (Legge sul riciclaggio di denaro, LRD³⁹), il che significa che gli intermediari finanziari, dopo una notifica ai sensi dell'articolo 7 del presente progetto di atto normativo, non sono sollevati dalla responsabilità che deriva loro da quest'ultima. Devono, in più, esaminare se a segui-

³⁸ RS 946.231.132.1 (Egitto) e RS 946.231.175.8 (Tunisia), articolo 4

³⁹ RS 955.0

to di ulteriori accertamenti sono eventualmente da intraprendere passi supplementari che sono loro imposti nell'ambito delle disposizioni vigenti inerenti al riciclaggio di denaro. Riassumendo, secondo il presente avamprogetto una notifica non motiva obbligatoriamente un sospetto fondato ai sensi dell'articolo 9 LRD e una pertinente notifica all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS). Il fatto che un cognome figuri sulla lista nel quadro di un blocco di patrimonio in via cautelativa da parte del Consiglio federale farà tuttavia scattare, per gli intermediari finanziari soggetti alla LRD, i loro obblighi di chiarimento di cui all'articolo 6 LRD. L'articolo 3 capoverso 1 lettera c dell'avamprogetto di legge presuppone, perché sia ordinato un blocco di patrimonio, un'acquisizione del patrimonio presumibilmente riconducibile ad attività criminali. A queste condizioni, nella pratica non sarà possibile fugare i sospetti riguardo alla possibile origine criminale delle relazioni commerciali notificate al DFAE. Sono comunque ipotizzabili quei casi eccezionali in cui l'origine legale dei valori patrimoniali è evidente (p. es. se gli averi si fondano su pagamenti di enti pubblici svizzeri). Ciò significa che, di regola, gli intermediari finanziari soggetti alla LRD devono, in più, depositare una notifica al MROS, mentre le altre persone e istituzioni dovranno effettuare la propria notifica unicamente al DFAE.

Durante i lavori legislativi si è esaminato se eventualmente sussiste la possibilità di evitare una simile notifica supplementare o duplice, nel senso che chi è tenuto a notificare si dovrebbe rivolgere con una sola notifica a un unico servizio nell'Amministrazione federale (cosiddetto «sportello unico», in questo caso il MROS).

Considerato che il campo di applicazione della LRD è limitato agli intermediari finanziari e che gli scopi e i processi di trattamento risultanti dalla LRD e dal presente avamprogetto sono differenti, per il momento si rinuncia tuttavia a incaricare il MROS di ricevere notifiche ai sensi della legge sugli averi dei potentati. In particolare, anche avuto riguardo al fatto che, quanto al suo contenuto, la comunicazione da dare in virtù della LRD deve essere molto più dettagliata e completa della notifica ai sensi dell'articolo 7 della presente legge. Una comunicazione ai sensi della LRD presuppone, come già menzionato, ulteriori obblighi di chiarimento, mentre il contenuto della notifica da fare in virtù del presente avamprogetto deve comprendere unicamente le informazioni enumerate all'articolo 7 capoverso 2.

Attualmente, è in procedura di consultazione l'adeguamento di diversi atti normativi alla recente revisione delle raccomandazioni GAFI, sulla scia della quale sono previsti anche adeguamenti dei meccanismi di comunicazione e di blocco disciplinati nella LRD⁴⁰. Considerati questi adeguamenti e le proposte ancora in sospenso per attuare gli standard GAFI quanto al blocco di valori patrimoniali appartenenti a terroristi e a organizzazioni terroristiche, sulla base dei risultati della procedura di consultazione, il Consiglio federale si riserva di proporre un meccanismo di notifica che accentri presso un'unica autorità federale (presumibilmente il MROS) le notifiche da fare in virtù delle varie leggi speciali.

Gli obblighi di notifica e di informazione sanciti all'articolo 7 offrono in particolare agli intermediari finanziari interessati la base giuridica necessaria affinché non

⁴⁰ Attuazione delle Raccomandazioni del GAFI rivedute nel 2012, cfr. in merito anche il commento all'art. 2

violino il segreto bancario di cui all'articolo 47 della legge sulle banche (LBCR)⁴¹ nonché, eventualmente, ulteriori norme sulla tutela del segreto.

Articolo 8

Amministrazione dei valori patrimoniali bloccati

Le questioni circa l'amministrazione dei valori patrimoniali bloccati sono, nella pratica, di notevole importanza e i loro principi vanno perciò stabiliti a livello di legge. È fondamentale quello della preservazione del capitale sociale e della conservazione del valore, che si rivolge, in particolare, anche agli intermediari finanziari che detengono o amministrano i valori patrimoniali bloccati.

Il progetto di atto normativo propone principi per l'amministrazione di valori patrimoniali bloccati che riguardano le due forme di blocchi di patrimoni previsti dal progetto di legge. Lo stesso vale per la possibilità di autorizzare eccezioni (v. di seguito l'articolo 9). Ciò ha per effetto di chiarire la situazione giuridica per i blocchi in vista di una successiva confisca. La LRAI non contiene alcuna disposizione sull'amministrazione di valori patrimoniali bloccati o sull'autorizzazione di eccezioni. Per contro, le ordinanze di blocco del Consiglio federale poggianti finora sulla Costituzione contenevano taluni principi concernenti l'amministrazione e le autorizzazioni eccezionali. La prassi ha d'altronde mostrato che è opportuno disciplinare nella legge chiari principi su queste due questioni. I disciplinamenti proposti agli articoli 8 e 9 si fondano sulle disposizioni nelle ordinanze di blocco e sulla pertinente prassi.

Il blocco di patrimonio è applicato quale provvedimento cautelare in vista dell'avvio di relazioni di assistenza giudiziaria o di un successivo provvedimento di confisca di valori patrimoniali ai sensi degli articoli 13 e 14 segg. Gli averi patrimoniali la cui provenienza illecita è stata accertata in una procedura giudiziaria sono destinati alla restituzione allo Stato di provenienza. Occorre di conseguenza assicurarsi che durante il blocco i valori patrimoniali in questione vengano collocati in maniera possibilmente sicura e finalizzata a conservarne il valore. Per ragioni pratiche, è ovvio applicare gli stessi principi validi nell'ambito dell'assistenza giudiziaria e del perseguimento penale.

Il *capoverso 1* stabilisce il principio secondo cui i valori patrimoniali bloccati vanno collocati in investimenti per quanto possibile sicuri, stabili e redditizi⁴². Le esperienze fatte finora hanno mostrato che, nel singolo caso, «sicuri e stabili» possono contrapporsi a «redditizi». In linea di principio, l'attuale tipo di collocamento deve essere mantenuto e, in caso di dubbio, prevalgono la sua sicurezza e la sua stabilità. Dopo l'avvenuto blocco, i valori patrimoniali vanno ancora amministrati secondo i principi usuali nelle banche e nell'interesse e per conto del cliente. Possono essere addebitati anche gli atti di amministrazione degli intermediari finanziari risultanti nell'ambito di una relazione commerciale e usuali nelle banche (p. es. tasse amministrative e diritti di custodia, spese per la gestione patrimoniale ecc.).

I mandati di investimento patrimoniale in essere ed eventuali futuri in entrata possono tuttavia essere eseguiti soltanto se sono motivati e non contraddicono l'intento del blocco patrimoniale o l'obiettivo primario della sicurezza e della stabilità. La prassi consolidata è che gli intermediari finanziari prendono contatto con le autorità

⁴¹ RS 952.0

⁴² Ai sensi dell'articolo 1 dell'ordinanza sul collocamento di valori patrimoniali sequestrati, RS 312.057

competenti in caso di dubbio, il che consente di chiarire se nel singolo caso concreto si addice un atto di amministrazione normale, che gli intermediari possono senz'altro avviare, oppure se occorre l'autorizzazione delle autorità.

Le esperienze fatte con la primavera araba mostrano che per le autorità in singoli casi deve essere possibile ordinare provvedimenti mirati per evitare il rischio di perdita di valore dei valori patrimoniali bloccati. Il *capoverso 2* accorda perciò al DFAE una competenza in tal senso. Di norma, si tratterà di casi nei quali il DFAE è stato reso attento, da parte di un intermediario finanziario o di un'altra istituzione che detiene valori patrimoniali, di un rischio di perdita di valore. Devono chiaramente essere situazioni eccezionali soggette a un regime restrittivo; nel senso del principio della conservazione del valore, il DFAE deve quindi poter ordinare se vi è il rischio di una perdita sostanziale dei valori patrimoniali bloccati.

La possibilità figurante nel *capoverso 3* delle realizzazione conformemente alla legge federale dell'11 aprile 1889⁴³ sulla esecuzione e sul fallimento (LEF) è stata ripresa dalla normativa nell'articolo 266 capoverso 5 del Codice di diritto processuale penale svizzero⁴⁴.

Il *capoverso 4* contiene il principio della priorità di un procedimento di assistenza giudiziaria o di un procedimento penale che si svolge in parallelo. Come spiegato nel commento all'articolo 5, un blocco di patrimonio persiste anche se nell'ambito di un procedimento di assistenza giudiziaria o di un procedimento penale sono stati ordinati ulteriori blocchi. Sorge così la questione di una norma sui conflitti. L'articolo 8 capoverso 4 prevede che l'amministrazione incombe all'autorità di assistenza giudiziaria o all'autorità di perseguimento penale competente qualora i medesimi valori patrimoniali siano bloccati anche nell'ambito di un simile procedimento.

Articolo 9

Liberazione di valori patrimoniali bloccati

Le esperienze fatte con l'attuale prassi mostrano che, in determinate situazioni, è necessario poter autorizzare la liberazione di valori patrimoniali bloccati. In conformità con l'oggetto e lo scopo del blocco di patrimonio, ciò deve tuttavia essere possibile solamente in casi eccezionali strettamente delimitati. L'articolo 9 crea la base giuridica necessaria per una simile liberazione. Disposizioni paragonabili figurano già nelle ordinanze di blocco esistenti, emanate dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 184 capoverso 3 Cost.⁴⁵. Secondo la prassi corrente, il DFAE si consulta previamente con altri servizi della Confederazione coinvolti.

Simili liberazioni sono in particolare possibili per evitare casi di rigore o tutelare importanti interessi della Svizzera. Per evitare casi di rigore può ad esempio esserci una liberazione parziale di valori patrimoniali allo scopo di soddisfare le esigenze di base delle persone figuranti su una lista o di persone nei confronti delle quali sussiste un obbligo di mantenimento⁴⁶. Si tratta, di norma, del pagamento di trattamenti medici di urgente necessità. Quanto alla tutela di importanti interessi della Svizzera, si tratta in particolare delle relazioni del nostro Paese con l'estero o di interessi legati all'economia nazionale.

⁴³ RS 281.1

⁴⁴ RS 312.0

⁴⁵ P. es. Tunisia ed Egitto (RS 946.231.175.8 e RS 946.231.132.1)

⁴⁶ Cfr. art. 4 lett. a. Regolamento (UE) n. 101/2011 del Consiglio concernente la Tunisia.

In passato, il Consiglio federale ha più volte vincolato il blocco a un mandato negoziale conferito al DFAE. La LRAI prevede esplicitamente tale possibilità all'articolo 4 ed è quindi opportuno riprendere questa disposizione nel nuovo atto normativo.

Il *capoverso 1* contiene di conseguenza la possibilità per il Consiglio federale di incaricare il DFAE di ricercare una soluzione negoziale per la restituzione integrale o parziale dei valori patrimoniali bloccati allo Stato di provenienza. In casi eccezionali, questo tipo di soluzione deve rimanere possibile poiché, in caso di esito positivo, è possibile ridurre i tempi del procedimento di blocco e accelerare la restituzione dei valori patrimoniali bloccati. Si pensi in particolare a casi in cui c'è il rischio di un procedimento assai lungo malgrado un importo relativamente modesto di valori patrimoniali. Di massima, una soluzione negoziale deve essere possibile in ogni momento durante il blocco. Il DFAE organizza i negoziati secondo le specifiche circostanze; gli stessi si svolgono poi quando gli aventi diritto ai valori patrimoniali bloccati sono disposti a partecipare alla procedura. La chiave per la suddivisione del patrimonio tra lo Stato di provenienza e gli aventi diritto viene negoziata caso per caso. La soluzione negoziale raggiunge i suoi limiti quando sui valori patrimoniali in questione sono stati disposti blocchi anche nell'ambito del procedimento di assistenza giudiziaria o di un procedimento penale nazionale in Svizzera. Conformemente al principio della separazione dei poteri, il Consiglio federale non disporrà verosimilmente più del margine di manovra necessario.

Conformemente al *capoverso 2*, la soluzione negoziale sottostà all'approvazione del Consiglio federale. Se la soluzione negoziale è approvata, conformemente al *capoverso 3* il blocco dei valori patrimoniali è revocato dal Consiglio federale e i valori patrimoniali possono essere restituiti conformemente alle modalità negoziate. Gli articoli 17 e 18 trovano applicazione per analogia.

2.2.3 Sezione 3: Provvedimenti di sostegno

I casi di fondi di potentati riguardano fatti di criminalità economica complessa e di conseguenza le autorità dello Stato di provenienza mostrano sovente difficoltà a svolgere procedimenti conformi e presentare domande di assistenza giudiziaria all'estero. Ciò vale in particolare per il caso che un sovvertimento politico nello Stato di provenienza apra la via per appurare le responsabilità penali del comportamento di persone politicamente esposte e della loro cerchia. In una simile costellazione, le autorità giudiziarie dello Stato di provenienza dispongono di poca o addirittura nessuna esperienza nell'accertamento dei reati rilevanti, essendo stato loro impedito, a causa della situazione politica interna, fino alla svolta, di svolgere pertinenti indagini. A ciò si aggiunge che gli Stati in una fase post-rivoluzionaria spesso si trovano in una situazione politica interna difficile e confusa, il che rende difficile anche alla giustizia svolgere il proprio lavoro.

Per motivi di reputazione, ma anche per ragioni di carattere giuridico-politico generali, il nostro Paese ha tutto l'interesse a che i fondi di provenienza illecita sequestrati sulla piazza finanziaria svizzera possano essere rimpatriati il più rapidamente possibile nello Stato di provenienza. Occorre quindi porsi la domanda di un sostegno mirato dello Stato di provenienza. L'esperienza mostra che una collaborazione efficace per il rimpatrio di averi dei potentati poggia su uno stretto partenariato tra lo Stato di provenienza dei valori patrimoniali e la Svizzera e quest'ultima tenta di sostenere al meglio gli Stati di provenienza nell'ambito delle possibilità legali esistenti, operando così affinché sia possibile sbrigare in modo speditivo simili casi. A tale scopo occorre anche chiarire le esatte necessità dello Stato di provenienza quanto a possibili provvedimenti di sostegno. Si tratta, di regola, di cooperazione tecnica, da tempo parte integrante fissa della prassi svizzera in questo settore.

L'articolo 11 sancisce questo principio quale disposizione potestativa nell'avamprogetto. La disposizione proposta non contiene così alcun diritto giuridico per lo Stato di provenienza a provvedimenti di sostegno di qualsivoglia tipo. Le autorità della Confederazione disporranno così anche in futuro di un sufficiente margine d'apprezzamento.

Articolo 12 Sostegno tecnico

L'articolo 12 concretizza il principio del sostegno allo Stato di provenienza, sancito nell'articolo 11. I vari provvedimenti che servono a tale scopo sono enumerati a titolo esemplificativo e non esaustivo nel *capoverso* 2. Si tratta, di norma, di attività dal settore delle cooperazione tecnica. Nelle formazione e nella consulenza giuridica delle competenti autorità estere si può ad esempio pensare allo svolgimento di seminari e corsi riguardanti il diritto in materia di assistenza giudiziaria e il diritto penale svizzero. I provvedimenti di sostegno possono anche contenere la possibilità di assumere gli onorari di avvocati specializzati, di conferire mandati o di accordare sostegno finanziario alle istituzioni quali l'International Center for Asset Recovery (ICAR), con sede a Basilea, oppure la *Stolen Asset Recovery Initiative* (StAR) della Banca Mondiale. L'ICAR ha svolto opera da pioniere e, grazie alla sua indipendenza e alla sua eccellente reputazione, è apprezzato e consultato da numerosi Stati in quanto possessore di know-how. La principale istituzione a livello internazionale è la *Stolen Asset Recovery Initiative* (StAR), lanciata congiuntamente nel 2007 dalla Banca mondiale e dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (United Nations Office on Drugs and Crime; UNODC). Come l'ICAR, anche la StAR collabora con i Paesi in via di sviluppo e i centri finanziari nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il rimpatrio di averi di potentati, funge da mediatrice tra le parti coinvolte e propone formazioni a sostegno di una restituzione sistematica e rapida dei valori patrimoniali rubati.

L'organizzazione di conferenze e incontri bi- e multilaterali ha vari obiettivi, che consistono in particolare nel trasferimento delle conoscenze, ma anche nel creare reti e nello sviluppare contatti diretti, basati sulla fiducia, tra le autorità giudiziarie. Come ripetutamente si evidenzia, un dialogo regolare e stretto tra le autorità competenti dello Stato richiedente e di quello richiesto è un fattore chiave per conseguire progressi nel rimpatrio di valori patrimoniali. Sono poi significativi gli incontri di esperti per discutere questioni attuali nel settore del rimpatrio di averi dei potentati.

Così, i cosiddetti «Seminari di Losanna», che la Svizzera organizza dal 2001 a intervalli regolari, si sono affermati quale piattaforma riconosciuta e apprezzata a livello internazionale per lo scambio tra esperti.

In passato la Svizzera ha fatto ottime esperienze anche con l'invio di specialisti, di solito professionisti del ramo giudiziario con pluriennale esperienza nei settori dell'accertamento di reati economici complessi e dell'assistenza giudiziaria. Essi possono coadiuvare le autorità dello Stato di provenienza nelle indagini e nel chiarimento dei reati economici, illustrare le particolarità del sistema giuridico svizzero e aiutarli a presentare domande d'assistenza giudiziaria complete e corrette dal punto di vista formale. L'invio può avvenire per il tramite del Pool di esperti del DFAE per la promozione civile della pace o di organizzazioni partner come l'ICAR.

Secondo il *capoverso 3*, il DFAE coordina questi provvedimenti con gli altri Dipartimenti interessati con riferimento al loro rispettivo ambito di competenza, assicurando così procedure coerenti nell'interesse generale della Svizzera. Viene parimenti sancita la possibilità della collaborazione con organizzazioni nazionali e internazionali idonee in vista dell'attuazione dei provvedimenti. Anche qui si pensi in primo luogo a istituzioni specializzate quali l'ICAR o l'iniziativa StAR della Banca mondiale (cfr. cpv. 1).

Articolo 13 Trasmissione di informazioni allo Stato di provenienza

Il Consiglio federale propone di aggiungere, con l'articolo 13, una disposizione che consenta in futuro al DFAE di trasmettere allo Stato di provenienza talune informazioni che servono a quest'ultimo per avviare la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria. Si tratta della seconda delle due novità materiali del presente progetto.

Nei casi del rimpatrio di fondi dei potentati sulla scia di avvicendamenti del potere politico, il passato ha mostrato che le autorità giudiziarie negli Stati di provenienza spesso hanno difficoltà nel motivare a sufficienza le loro domande di assistenza giudiziaria. Di solito, questi problemi sono riconducibili a una mancanza di esperienza e di conoscenze specifiche nell'accertare casi complessi di criminalità economica internazionale. Le autorità svizzere non possono tuttavia entrare in materia su domande insufficientemente motivate, così che vi è il rischio di notevoli ritardi, se non addirittura di un fallimento dell'assistenza giudiziaria. In considerazione delle pressioni politiche e delle grandi aspettative, una simile evoluzione non è tuttavia né nell'interesse della Svizzera, né in quello dei Paesi di provenienza.

L'invio di specialisti, come previsto all'articolo 12, può essere un approccio per sbloccare una simile situazione. Il Consiglio federale vorrebbe inoltre attivarsi a un secondo livello. Propone perciò la possibilità di sancire nel disegno di legge la possibilità di trasmettere, al di fuori dell'assistenza giudiziaria vera e propria, determinate informazioni allo Stato di provenienza, delimitandone chiaramente l'estensione e con presupposti definiti in maniera restrittiva. Dette informazioni dovranno servire unicamente per rivolgere una domanda di assistenza giudiziaria alla Svizzera oppure, ciò che nella prassi sarà il caso più significativo, per integrare una domanda già sottoposta.

L'articolo 13 rappresenta un complemento, motivato da ragioni di politica estera, alle disposizioni del diritto in materia di assistenza giudiziaria. Secondo il diritto vigente, l'articolo 67a dell'AIMP consente, a determinate condizioni, la trasmissione spontanea di informazioni allo Stato di provenienza. Essa è però legata a due presupposti: a) è in essere un procedimento penale nazionale in Svizzera e b) le informazioni in questione non possono essere già oggetto di una domanda di assistenza giudiziaria dello Stato di provenienza. In particolare la seconda condizione non sarà verosimilmente adempiuta nella problematica presente. L'esperienza insegna infatti che dopo una svolta gli Stati di provenienza inviano sovente e assai rapidamente alla Svizzera comunicazioni scritte, designate come domande d'assistenza giudiziaria, nelle quali chiedono in generale informazioni bancarie riguardanti determinate persone, il che esclude un'applicazione dell'articolo 67a AIMP. Al contempo, la Svizzera non può entrare in materia su domande d'assistenza giudiziaria poiché, oltre a eventuali lacune formali, non sono sufficientemente motivate ed equivalgono a un'inammissibile ricerca generalizzata e indiscriminata di prove (cosiddetta «fishing expedition»). L'assistenza giudiziaria rischia così di fallire.

L'articolo 13 è una disposizione potestativa e non fonda così alcun diritto dello Stato di provenienza alla trasmissione di informazioni, della quale si dovrà fare un uso estremamente restrittivo, il che comporta, oltre ai presupposti strettamente definiti nell'avamprogetto, una ponderazione e un'analisi precise di tutte le circostanze nel singolo caso.

L'articolo 13 *capoverso 1* disciplina i presupposti in base ai quali il DFAE può trasmettere spontaneamente alle autorità dello Stato di provenienza le informazioni ottenute in applicazione della presente legge. Per informazioni nel senso della presente disposizione è da intendersi, di massima, ogni informazione utile, il che può contemplare anche informazioni inerenti alla sfera segreta. Nel testo normativo sono menzionate esplicitamente le informazioni bancarie.

Una simile trasmissione di informazioni può avvenire soltanto per consentire allo Stato di provenienza, ai sensi della lettera a, di potere presentare una domanda di assistenza giudiziaria alla Svizzera. Conformemente alla lettera b, la domanda di assistenza giudiziaria deve però essere possibile anche se ne è già stata rivolta una alla Svizzera, alla quale, tuttavia, non è possibile dare seguito perché non sufficientemente motivata. Lo Stato di provenienza deve così ottenere la possibilità di integrare la sua richiesta con le informazioni supplementari, ben concrete, necessarie affinché venga concessa l'assistenza giudiziaria. Esso può utilizzare le informazioni ricevute esclusivamente a tale scopo e deve confermarlo anticipatamente (cfr. in merito il capoverso 2).

Riguardo a una possibile trasmissione di informazioni bancarie, occorre in primo luogo pensare all'informazione in merito all'esistenza di corrispettive relazioni bancarie in Svizzera. Oltre al nome dell'avente o degli aventi economicamente diritto, le informazioni possono in particolare contenere il nome e il luogo dell'intermediario finanziario che ha la relazione con il cliente. Sono poi ipotizzabili indicazioni sul titolare del conto, sul numero del conto e sul saldo del conto ed eventualmente anche sulle transazioni. Si tratterà soprattutto di quelle informazioni che, in applicazione dell'articolo 6 capoverso 1 del presente avamprogetto di legge, gli intermediari finanziari hanno inviato al DFAE in quanto autorità competente. Occorre stabilire in maniera restrittiva le informazioni destinate a essere inoltrate,

limitandole a quelle indispensabili per presentare o completare una domanda di assistenza giudiziaria sufficientemente motivata.

Secondo il *capoverso 2*, una trasmissione di informazioni può avere luogo solamente se c'è la prospettiva di instaurare una relazione di assistenza giudiziaria solida con lo Stato di provenienza. A tale scopo, quest'ultimo, ai sensi della lettera a, deve rendere verosimile di essere in grado e di avere la volontà di avviare o proseguire un procedimento di assistenza giudiziaria. Già soltanto in virtù del requisito della conferma scritta, contenuto nella lettera b, lo Stato di provenienza dovrà comunicare per scritto, previamente, la sua volontà in tal senso. Il DFAE dovrà verificare con molta accuratezza il momento della trasmissione; oltre a un interlocutore ben definito, relazioni di assistenza giudiziaria stabili presuppongono anche una certa stabilità istituzionale e la garanzia del rispetto dei principi dello Stato di diritto. Una trasmissione è opportuna solamente se la situazione nello Stato di provenienza è abbastanza consolidata da consentire di avviare o proseguire un procedimento di assistenza giudiziaria.

In ragione delle summenzionate condizioni, è evidente che una siffatta trasmissione è vincolata a uno scopo e deve servire esclusivamente a presentare o motivare meglio una domanda di assistenza giudiziaria. È escluso un utilizzo diverso. Una trasmissione di informazioni ha luogo soltanto quando lo Stato di provenienza lo ha confermato anticipatamente per scritto nei confronti della Svizzera. Nell'ambito dell'assistenza giudiziaria in materia penale esiste un sistema analogo⁴⁷.

Conformemente al *capoverso 3*, è previsto imperativamente di consultare l'Ufficio federale di giustizia, ciò che è opportuno anche perché quest'ultimo garantisce rapidamente un'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e deve decidere sulle domande di assistenza giudiziaria⁴⁸. È inoltre l'autorità centrale e di vigilanza sull'assistenza giudiziaria in materia penale. In questa funzione riceverà, generalmente, anche la domanda di assistenza giudiziaria rivolta alla Svizzera a seguito di una trasmissione di informazioni, sottoponendo la domanda a un primo esame sommario prima di inoltrarla alle competenti autorità di perseguimento penale svizzere per l'esecuzione. Se le informazioni da trasmettere sono già oggetto di un procedimento di assistenza giudiziaria, la trasmissione può avere luogo solamente d'intesa con l'autorità d'esecuzione e con il consenso dell'Ufficio federale di giustizia. Il disciplinamento di cui all'articolo 67a capoverso 3 AIMP presuppone il consenso dell'Ufficio federale di giustizia quale autorità di vigilanza nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale se vengono trasmessi mezzi di prova a uno Stato con il quale non esiste alcun accordo internazionale. Per la trasmissione ai sensi dell'articolo 13 capoverso 3 dell'avamprogetto si può partire dal presupposto che, sostanzialmente, essa verrà applicata soltanto nei casi in cui non esiste una convenzione multilaterale o bilaterale di assistenza giudiziaria in materia penale. Ciò giustifica il fatto di far dipendere dal consenso dell'Ufficio federale di giustizia la trasmissione ai sensi dell'articolo 13 capoverso 3, analogamente a quanto sancito dall'articolo 67a capoverso 3 AIMP. Se però vi è un trattato di assistenza giudiziaria con il Paese in questione, l'Ufficio federale di giustizia quale autorità di vigilanza nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in

⁴⁷ Nel quadro della cosiddetta «riserva della specialità» che impone all'autorità che richiede l'assistenza giudiziaria, tra l'altro, concrete restrizioni nell'utilizzo

⁴⁸ Art. 7 *cpv.* 6a dell'ordinanza sull'organizzazione del DFGP; RS 172.213.1

materia penale deve parimenti dare il proprio consenso in modo che non venga messo a rischio il procedimento di assistenza giudiziaria pendente e che la Svizzera possa adempiere i suoi obblighi internazionali. Se le informazioni da trasmettere sono già oggetto di un procedimento penale svizzero, la trasmissione può parimenti avere luogo solamente d'intesa con la competente autorità di perseguimento penale che dirige il procedimento; qui, però, non occorre ottenere il consenso dell'Ufficio federale di giustizia, al quale non incombe alcun obbligo di vigilanza nei confronti delle autorità di perseguimento penale svizzere. Questo requisito è importante affinché non siano messi a rischio i procedimenti di assistenza giudiziaria o le procedure di indagine in corso in Svizzera.

Le informazioni che lo stesso DFAE ha ricevuto da una persona interessata in virtù di obblighi di informazione o di collaborazione, non possono essere oggetto di una simile trasmissione di informazioni, il che si evince già dal principio generale dell'articolo 6 CEDU⁴⁹.

Conformemente al *capoverso 4* e in base alla situazione di partenza, nel singolo caso il DFAE può vincolare una trasmissione a ulteriori condizioni, esortando lo Stato di provenienza a rispettarle. Una condizione nel senso di una restrizione nell'utilizzo può contenere un concreto divieto di usare determinate prove o un divieto di inoltrare le informazioni ad autorità terze. A tale scopo è ipotizzabile anche un elenco di specifiche istruzioni di comportamento. L'avamprogetto prevede dunque i necessari correttivi per impedire, mediante gli opportuni provvedimenti legali, l'elusione dell'assistenza giudiziaria e un'utilizzazione abusiva delle informazioni trasmesse. Vi è poi anche la possibilità di trasmettere le informazioni in modo scaglionato, il che consentirebbe al DFAE, in una prima fase, di esortare lo Stato di provenienza a un impiego corretto delle informazioni e, verifica fatta, di trasmettergli, in una seconda fase, ulteriori informazioni.

Conformemente al *capoverso 5*, le informazioni da trasmettere vanno inoltrate soltanto sotto forma di rapporto. L'avamprogetto stabilisce così chiaramente che in applicazione dell'articolo 13 non possono essere trasmessi mezzi di prova (documenti originali ecc.). I documenti originali non sono necessari né per aprire un procedimento penale nello Stato di provenienza né per redigere una domanda di assistenza giudiziaria rivolta alla Svizzera. Occorre procurarsi i documenti originali necessari per la vera e propria fase probatoria dopo l'apertura di un procedimento penale nello Stato di provenienza attraverso la via dell'assistenza giudiziaria ufficiale, prevenendo così inoltre un'elusione del divieto di usare determinate prove. La trasmissione sotto forma di rapporto è altresì conforme alla prassi vigente nella trasmissione di informazioni ai sensi dell'articolo 67a capoversi 4 e segg. AIMP, ma anche alla trasmissione di informazioni da parte dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS)⁵⁰. Dalle spiegazioni precedenti risulta che la trasmissione di informazioni ai sensi dell'articolo, come una trasmissione di informazioni ai sensi dell'articolo 67a AIMP, non rappresenta una decisione nel senso dell'ordinamento giuridico svizzero. Se necessario, le persone interessate possono far verificare a posteriori da un'istanza indipendente la legalità della trasmissione.

⁴⁹ Diritto a un processo equo e al principio che ne deriva, secondo cui nessuno deve autoincriminarsi.

⁵⁰ V. a tal proposito soprattutto le precisazioni nel messaggio concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro (LRD), n. 2 (Commento ai singoli articoli) sull'art. 30 cpv. 3 (nuovo), pagg. 30 e segg.

La trasmissione di informazioni non è tuttavia impugnabile con un ricorso autonomo.

L'articolo 13 *capoverso 5* sancisce inoltre che ogni trasmissione di informazioni deve figurare in un verbale. Questo obbligo⁵¹ incombe all'autorità che trasmette le informazioni e di conseguenza al DFAE. Nel senso di una costante tracciabilità e verificabilità, occorre così stabilire le modalità di una siffatta trasmissione (in particolare il contenuto e la via di trasmissione).

Secondo l'articolo 13 *capoverso 6* dell'avamprogetto, se il DFAE desidera inviare informazioni all'ufficio centrale di comunicazione (Financial Intelligence Unit, FIU) dello Stato interessato, si rivolgerà al MROS. L'Ufficio di comunicazione dispone di una rete di autorità omologhe che si scambiano informazioni grazie al Gruppo Egmont (v. in merito il cap. 1.6.2). Tali autorità sono attive persino quando cadono i regimi e sembra non esserci alcuna altra rete analoga che assicura una simile stabilità. Sfruttare una rete del genere esistente consentirebbe di risparmiare tempo e risorse. Spetterà tuttavia al MROS decidere se il FIU dello Stato in questione è operativo e idoneo a esercitare le sue funzioni. Infine, questa trasmissione contribuisce alla qualità del coordinamento tra le autorità nazionali nell'applicazione della presente legge.

2.2.4 Sezione 4: Confisca di valori patrimoniali

La sezione 4 dell'avamprogetto di legge è un'integrazione delle disposizioni materiali della LRAI. Nella misura in cui vengono riprese le disposizioni già vigenti, si può rinviare alle spiegazioni nel messaggio concernente la LRAI del 28 aprile 2010⁵². Di seguito vengono elencate e spiegate le differenze rispetto alla LRAI.

La via tradizionale per la restituzione di averi dei potentati è la collaborazione tramite i canali dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale. Le esperienze hanno tuttavia mostrato che in questo modo non è possibile risolvere con successo tutti i casi. Il fenomeno degli Stati falliti porta sempre più a situazioni nelle quali non è più possibile svolgere il procedimento di assistenza giudiziaria. Così, nel caso Duvalier/Haiti, nel 2010 l'assistenza giudiziaria ha rischiato di fallire definitivamente a causa del dissesto delle strutture statuali nel Paese di provenienza (Haiti)⁵³, il che avrebbe significato che gli averi bloccati avrebbero dovuto essere liberati sebbene sussistessero fortissimi indizi che provenivano da corruzione e reati analoghi ed erano stati dissimulati. Se il procedimento avesse avuto un simile esito, sarebbe stato assai insoddisfacente per la Svizzera e la sua reputazione. Per reagire a questa situazione, nel 2011 con la LRAI la Svizzera ha creato la possibilità di confiscare averi dei potentati in un procedimento di diritto amministrativo innanzi ai tribunali svizzeri qualora l'assistenza giudiziaria risulti infruttuosa a causa del dissesto delle strutture statuali nello Stato di provenienza (cosiddetti «failing» o «failed states», ossia «Stati falliti»).

⁵¹ Un simile obbligo di protocollo è contenuto anche nell'art. 67a cpv. 6 AIMP.

⁵² FF 2010 2871

⁵³ Nel caso Mobutu/Repubblica Democratica del Congo, nonostante gli sforzi durati parecchi anni, gli averi hanno addirittura dovuto essere liberati, ovvero restituiti.

Il presente progetto di atto normativo propone di riprendere per intero le disposizioni sulla confisca della LRAI. È inoltre previsto di estendere le possibilità di confisca a casi nei quali un procedimento di assistenza giudiziaria è escluso a causa di standard insufficienti inerenti ai diritti dell'uomo nello Stato di provenienza. Le relative precisazioni in merito a questa novità si trovano nei commenti all'articolo 4.

Articolo 14 Procedura

Nei procedimenti di assistenza giudiziaria con Stati nei quali sussiste un dissesto delle strutture statuali, la raccolta delle prove e l'accertamento dei fatti giuridicamente rilevanti sono estremamente difficili. Per lo più tali procedimenti non portano perciò ad alcuna sentenza giudiziaria, il che rende impossibile una confisca penale dei valori patrimoniali.

Il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 5 capoverso 1 della LRAI e prevede quindi che il DFF possa introdurre dinanzi al Tribunale amministrativo federale un'azione di confisca dei valori patrimoniali bloccati. Nel farlo, il DFF agisce su incarico del Consiglio federale che, di massima, decide su proposta del DFAE. In questo modo, la competenza formale di rappresentare la Svizzera in giudizio è delegata al DFF, che in simili procedimenti dispone dell'opportuna esperienza e del personale necessario. Il DFAE collabora attivamente nell'ambito di questi procedimenti.

Un procedimento di confisca può essere aperto solamente se in precedenza il Consiglio federale ha già ordinato un blocco di patrimonio ai sensi dell'articolo 4. In occasione del procedimento di confisca c'è un'assunzione delle prove da parte del tribunale; nell'ambito di questo procedimento, gli aventi diritto ai valori patrimoniali hanno l'opportunità di provarne l'acquisizione lecita (v. precisazioni sull'art. 15 cpv. 2).

Il *capoverso 2* conferisce al Tribunale amministrativo federale, in qualità di autorità di primo grado, la competenza di confisca dei valori patrimoniali bloccati. Il disegno di atto normativo contiene una precisazione di ordine linguistico – questa concerne tuttavia solo le versioni in lingua tedesca e francese – rispetto alla disposizione analoga nella LRAI, stabilendo che il Tribunale amministrativo federale dispone la confisca dei valori patrimoniali in questione qualora siano adempiuti i presupposti giuridici in tal senso (v. lettere a-c di seguito). La nuova formulazione nel presente disegno di atto normativo non comporta alcuna modifica a livello materiale. Se le condizioni di cui all'articolo 13 capoverso 2 e all'articolo 5 capoverso 2 LRAI sono adempiute, il Tribunale deve disporre la confisca. Se la decisione di confisca del Tribunale amministrativo federale passa in giudicato, la proprietà dei valori patrimoniali in causa è trasferita dagli aventi diritto alla Confederazione, in vista della loro restituzione.

Per disporre una confisca devono essere adempiuti contemporaneamente i tre presupposti seguenti:

Conformemente alla *lettera a*, i valori patrimoniali in causa devono sottostare alla facoltà di disporre di una persona politicamente esposta o di persone a essa vicine. Qui si fa riferimento alla definizione, contenuta nell'articolo 2, della persona politicamente esposta e delle persone a essa vicine. Le precisazioni già fatte agli articoli 2 e 3 stabiliscono inoltre che anche i valori patrimoniali delle persone giuridiche

possono essere confiscati, purché siano adempiute le condizioni degli articoli 14 e segg.. La nozione di «facoltà di disporre» è già menzionata nell'articolo 3 capoverso 1 lettera c ed è volutamente ampia poiché il disegno di legge deve includere anche le forme indirette.

Conformemente alla *lettera b*, i valori patrimoniali devono essere di provenienza illecita. «La provenienza illecita» è legata al contesto in cui i valori patrimoniali sono stati acquisiti (v. in merito l'art. 15).

Il terzo presupposto contenuto alla lettera c è di natura puramente formale. Possono essere confiscati soltanto i valori patrimoniali che sono stati bloccati dal Consiglio federale in applicazione dell'articolo 4. Rispetto alla LRAI, il testo della lettera c è stato adeguato sotto il profilo redazionale introducendo un rinvio a un precedente blocco ai sensi dell'articolo 4 del presente disegno di atto normativo.

Il *capoverso 3* riafferma il principio secondo il quale la prescrizione dell'azione penale o della pena non impedisce l'adozione di provvedimenti amministrativi e corrisponde all'articolo 5 capoverso 3 LRAI.

Analogamente all'articolo 5 capoverso LRAI, il *capoverso 4* prevede che il procedimento di confisca venga sospeso se il procedimento di assistenza giudiziaria viene ripreso. Se un procedimento di assistenza penale ha un esito positivo, il procedimento di confisca è privo di oggetto e stralciato dal ruolo.

Articolo 15 Presunzione d'illiceità

Questo articolo disciplina le condizioni in base alle quali si presume che la provenienza dei valori patrimoniali sia illecita. Esso corrisponde all'articolo 6 LRAI. I procedimenti di assistenza giudiziaria con «Stati falliti» presentano notevoli difficoltà quanto all'accertamento dei fatti giuridicamente rilevanti, all'assunzione delle prove e in merito a una sentenza esecutiva. A ciò va aggiunta la crescente complessità delle strutture finanziarie di cui le persone politicamente esposte si servono per confondere l'origine dei loro averi e i legami con essi.

Conformemente al *capoverso 1*, la provenienza illecita dei valori patrimoniali è presunta se due condizioni cumulative sono soddisfatte:

Secondo la *lettera a*, il patrimonio della persona che ha la facoltà di disporre sui valori patrimoniali in questione deve essere cresciuto in maniera esorbitante contestualmente all'esercizio della funzione pubblica da parte della persona politicamente esposta. Si possono contemplare due situazioni: quella in cui la persona politicamente esposta detiene la facoltà di disporre e quella in cui la persona che ha la facoltà di disporre, pur non essendo quella che ha esercitato la funzione pubblica, è però vicina a quest'ultima. «Crescita esorbitante» significa che tra il reddito generato dalla carica pubblica e il patrimonio in questione sussiste uno squilibrio che non si spiega in base all'esperienza normale e al contesto del Paese. Una disposizione analoga si trova anche nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (CNUCC)⁵⁴, il cui articolo 20 prevede la nozione di aumento sostanziale del patrimonio non giustificabile attraverso redditi legittimi. La nozione di «crescita esorbitante» pone il livello di arricchimento più in alto rispetto alla CNUCC. Indizi con-

⁵⁴ RS 0.311.56

creti devono permettere di dimostrare la crescita esorbitante del patrimonio di queste persone durante il periodo in questione. Potrebbe trattarsi per esempio di un ministro diventato milionario nel corso del suo mandato. Oppure di una persona, vicina alla persona politicamente esposta, la cui impresa di costruzione di infrastrutture o di prestazione di servizi ha registrato una crescita straordinaria degli utili, nell'ambito degli appalti pubblici, parallelamente all'esercizio della funzione pubblica. Non rientra per contro in questo tipo di crescita l'aumento dei valori patrimoniali generato da un'abile gestione patrimoniale da parte della banca presso cui sono depositati.

La lettera b riguarda il livello di corruzione notoriamente elevato dello Stato di provenienza o della persona politicamente esposta nel periodo in cui quest'ultima esercitava la funzione pubblica. Il «livello di corruzione notoriamente elevato» è valutato in base a elementi contenuti nei rapporti di organizzazioni quali la Banca mondiale o Transparency International, le quali conducono ricerche e analisi in materia di corruzione. Nell'ambito del presente avamprogetto di legge si parte dal presupposto che la corruzione è notoriamente estesa nello Stato di provenienza della persona politicamente esposta se un certo numero di indicatori, provenienti da varie fonti credibili, confermano questa valutazione. Si tratta in particolare di rapporti di organizzazioni internazionali o nazionali, di ONG locali o internazionali, oppure di fonti pubbliche quali i media che si occupano di lotta alla corruzione o che sono attivi nell'ambito del buongoverno, e anche di rapporti di rappresentanze svizzere all'estero. I casi verificatisi finora (Duvalier e Mobutu) hanno mostrato che la corruzione è spesso una delle conseguenze della situazione di dissesto dello Stato da cui provengono gli averi. Oltre a quelli di Duvalier e Mobutu, quale esempio emblematico si può menzionare anche il caso Suharto. Nel periodo in cui erano in carica, il livello di corruzione delle suddette persone era notoriamente elevato, come lo era, del resto, quello dei Paesi in questione (Indonesia, Repubblica democratica del Congo, Haiti⁵⁵). Gli atti di natura criminale che secondo il diritto svizzero non sono necessariamente considerati atti di corruzione possono, a seconda dei fatti, rientrare in altre fattispecie di reati e costituire quindi un abuso d'ufficio (p. es. sottrazione, distrazione o altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale).

Conformemente al *capoverso 2*, la presunzione è confutata se con una verosimiglianza preponderante è possibile dimostrare la liceità dell'acquisizione dei valori patrimoniali, in particolare producendo la pertinente documentazione e chiarendo le transazioni sospette⁵⁶. Una simile inversione dell'onere della prova non è sconosciuta al diritto svizzero, dato che è prevista in modo analogo nell'ambito del diritto penale in presenza di un'organizzazione criminale⁵⁷ nonché per il prelevamento di valori patrimoniali dei richiedenti l'asilo⁵⁸. Come per la garanzia della proprietà, sono ammissibili restrizioni dei diritti fondamentali, a patto che queste si fondino su di una base giuridica, siano giustificate da motivi d'interesse pubblico e rispettino il principio della proporzionalità. Il campo di applicazione dell'avamprogetto non consente un'altra soluzione poiché, essendo fallita l'assistenza giudiziaria, non è possibile addurre le prove dell'illegalità dei valori patrimoniali.

⁵⁵ Decisione del Tribunale penale federale del 12 agosto 2009, RR. 2009. 94, consid. 3.2.3..

⁵⁶ Cfr. sentenza della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale del 26 settembre 2005, consid. 4 e riferimenti citati.

⁵⁷ Art. 72 e art. 260ter CP, RS **311.0**

⁵⁸ Art. 87 cpv. 2 LAsi, RS **142.31**

Questa disposizione vuole garantire i diritti delle autorità svizzere (*lettera a*) e quelli dei terzi in buona fede acquisiti sui valori patrimoniali da confiscare (*lettera b*). Essa si rifà direttamente all'articolo 74a AIMP di cui riprende il principio. La disposizione, che corrisponde all'articolo 7 LRAI, intende permettere alle autorità svizzere o ai creditori in buona fede di recuperare i loro crediti prima della restituzione dei beni. Possono far valere simili pretese solamente i terzi che non partecipano al procedimento di confisca e che sono titolari di diritti reali.

La salvaguardia a favore dei diritti delle autorità svizzere intende tutelare gli interessi pubblici che lo Stato può far valere sui valori patrimoniali in questione. Il presente avamprogetto prevede che i beni oggetto in altra sede di provvedimenti di sequestro nell'ambito di un procedimento penale svizzero non possono essere confiscati. Anche un ente pubblico che ha acquisito diritti su un immobile in ragione delle tasse di cui è gravato può opporsi alla sua confisca.

Le persone private possono far valere i propri diritti soltanto se sono soddisfatte contemporaneamente diverse condizioni. In primo luogo, la persona in questione non deve essere vicina alla persona politicamente esposta e, secondariamente, deve aver acquisito in buona fede i suoi diritti reali sul patrimonio. Questo concetto si rifà alla buona fede come prevista nel diritto penale e significa, in analogia, che la persona, considerate le circostanze, poteva presumere una provenienza legale dei valori patrimoniali. In terzo luogo, la persona deve essere legata alla Svizzera perché vi risiede o perché vi ha acquisito il diritto di cui si avvale⁵⁹. Da ultimo, la fondatezza della pretesa sugli averi deve essere riconosciuta da un'autorità giudiziaria svizzera.

Solamente i diritti reali possono essere esclusi da una confisca⁶⁰. Una banca potrebbe così opporsi alla confisca per diritti derivanti da un contratto di prestito garantito dai beni depositati e oggetto del procedimento di confisca. Allo stesso modo, un garagista potrebbe ottenere preventivamente il pagamento delle spese di deposito di un'automobile confiscata. I diritti di natura personale non possono invece essere esclusi dalle restituzioni.

Le condizioni poste sono volutamente restrittive. La protezione di terzi in buona fede è meno ampia di quella garantita dall'articolo 70 CP o dall'articolo 74a capoverso 4 lettera c AIMP; l'articolo 16 è tuttavia conforme alla costante giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale penale federale. Essa stabilisce che gode di protezione unicamente il terzo che dispone di un diritto di proprietà o di un diritto reale limitato (segnatamente un diritto di pegno) sui valori da confiscare. Non è invece protetto il terzo che può vantare sui beni unicamente diritti personali di natura obbligatoria (locazione, prestito, mandato, credito, contratto fiduciario, ecc.) o l'avente diritto economico che è interessato soltanto indirettamente dalla misura di confisca. Tale limitazione si applica sia ai procedimenti di confisca nazionali sia ai procedimenti di assistenza giudiziaria internazionale.

È peraltro effettuata una ponderazione degli interessi tra i crediti di terzi in buona fede e la finalità della restituzione dei valori. L'esperienza ha infatti dimostrato che

⁵⁹ Anche questa condizione è stata ripresa dall'art. 74a AIMP.

⁶⁰ Sentenza del Tribunale penale federale 1C_166/2009 del 3 luglio 2009, consid. 2.3.4.

terzi fanno a volte valere sul capitale bloccato diritti reali la cui legittimità è contestabile, per esempio sulla base di sentenze estere o di riconoscimenti di debiti di compiacenza, difficilmente verificabili. Occorre pertanto evitare che pretese di terzi incidano sull'ammontare dei valori al punto che l'ammontare da restituire alla popolazione dello Stato di provenienza sia ridotto in modo significativo e che, inoltre, una parte dei fondi si sottragga al controllo della loro destinazione.

Le persone che soddisfano le condizioni citate devono essere considerate parti al procedimento di confisca e invitate a parteciparvi⁶¹.

2.2.5 Sezione 5: Restituzione di valori patrimoniali

Dopo il caso Marcos nel 1986, la Svizzera ha restituito agli Stati di provenienza fondi dei potentati per un ammontare complessivo di 1,7 miliardi di dollari. Si possono citare i casi Abacha (Nigeria), Montesinos (Perù) o quelli legati a persone politicamente esposte angolane (Angola) e kazake (Kazakistan). Del resto in alcuni casi la Svizzera era coinvolta solamente perché gli averi erano depositati in banche svizzere, o perché l'assistenza giudiziaria le era stata richiesta da uno Stato terzo che stava conducendo un'inchiesta su quegli averi (nel caso del Kazakistan), o ancora perché un giudice svizzero stava svolgendo un'inchiesta nel nostro Paese, senza ricorrere all'assistenza giudiziaria (nel caso dell'Angola). In tutti i casi, la Svizzera ha ottenuto che fosse possibile rispettare i principi della trasparenza e dell'obbligo di rendiconto. Nei singoli casi, la restituzione ha assunto forme differenti a seconda del contesto, delle aspettative e delle possibilità delle parti interessate. La Svizzera voleva in tal modo assicurarsi che i valori restituiti fossero utilizzati in favore delle vittime di corruzione e sottrazione di fondi pubblici, e quindi a profitto della popolazione dello Stato di provenienza. È così stato possibile finanziare programmi d'interesse pubblico nell'ambito della sanità, dell'educazione e del buongoverno. A titolo di esempio, possiamo citare il caso dei fondi kazaki, restituiti con l'appoggio della Banca mondiale, oppure quello dei fondi angolani di cui la Svizzera si è incaricata da sola, tramite la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), di monitorare la restituzione.

I principi in base ai quali la Svizzera restituisce valori patrimoniali agli Stati di provenienza sono già stati disciplinati nella LRAI. Conformemente al campo d'applicazione di quest'ultima, si è trattato di casi in cui i valori patrimoniali vengono restituiti dopo un'azione di confisca efficace. Si tratta però in sostanza degli stessi principi che da molto tempo guidano la Svizzera nella sua prassi complessiva di asset recovery. Il Consiglio federale propone di conseguenza di trasferire le disposizioni dalla LRAI nella presente base normativa generale procedendo, laddove necessario, a lievi adeguamenti, segnalati nel commento alle singole disposizioni.

⁶¹ Articolo 57 PA, RS 172.021

Articolo 17 *Principio*

L'articolo 17 sancisce il principio al quale già da tempo si rifà la prassi svizzera in materia di restituzione. Studi condotti dalla Banca mondiale hanno mostrato che la sottrazione di fondi pubblici da parte di persone politicamente esposte rappresenta una notevole sfida per lo sviluppo economico dello Stato di provenienza (cfr. cap. 1.1, Situazione iniziale). Ogni franco rubato è un franco in meno per lo sviluppo del Paese. I valori patrimoniali che vengono rimpatriati dalla Svizzera vanno perciò utilizzati per migliorare le condizioni di vita della popolazione nello Stato di provenienza (lettera a).

Dopo una dittatura decennale o dopo una svolta politica spesso l'apparato giudiziario dello Stato di provenienza si ritrova indebolito. Rifacendosi alla LRAI, l'avamprogetto di legge prevede perciò che la restituzione dei valori patrimoniali può anche servire allo scopo di rafforzare lo Stato di diritto, contribuendo così a impedire l'impunità. Riguardo alla formulazione della lettera b, l'avamprogetto contiene semplicemente una modifica redazionale; il senso consiste, concretamente, nel fatto che gli averi restituiti siano impiegati per impedire l'impunità. In primo luogo occorre ad esempio scegliere e attuare programmi volti, ad esempio, alla riduzione della povertà e alla lotta contro l'impunità.

Articolo 18 *Procedura*

Conformemente agli obiettivi generali dell'articolo 17, la restituzione dei valori patrimoniali ai sensi del *capoverso 1* è operata mediante il finanziamento di programmi d'interesse pubblico. In linea di principio, i programmi sono definiti d'intesa con lo Stato di provenienza.

In caso di restituzione di valori, nella maggior parte dei casi la Svizzera ne ha istituito e garantito il monitoraggio, spesso mediante un'organizzazione internazionale come la Banca mondiale o in collaborazione con uno Stato terzo coinvolto nel procedimento di assistenza giudiziaria. Ci sono stati anche casi evasi attraverso la DSC e persino ONG locali. L'esperienza mostra che in ogni singolo caso occorre giudicare di nuovo quale forma di restituzione offre le migliori garanzie che gli obiettivi sanciti nell'articolo 17 possano essere raggiunti.

Modalità di rimpatrio più precise vengono per lo più disciplinate in un accordo, la cui parte contraente è, o lo Stato di provenienza, o un'istituzione internazionale come la Banca mondiale, che viene incaricata del rimpatrio (v. a tal proposito il commento al cpv. 4 di seguito). Il *capoverso 2* introduce una norma di delega che consente al Consiglio federale di concludere autonomamente siffatti accordi. Si tratta di un'estensione della norma di delega prevista nella LRAI, che era limitata a casi di restituzione dopo confische eseguite in Svizzera. Il *capoverso 3* contiene i punti che normalmente occorre disciplinare in accordi di quel tipo. L'enumerazione dei punti figuranti alle *lettere a-d* non è esaustiva.

L'esistenza di un governo eletto democraticamente nello Stato di provenienza non rappresenta di per sé una condizione alla restituzione dei valori confiscati. È quindi opportuno trovare di volta in volta soluzioni che garantiscano che i valori restituiti vadano a beneficio della popolazione dello Stato di provenienza, conformemente all'articolo 17. A seconda dei casi e in base alle garanzie che lo Stato di provenienza

è in grado di fornire, la restituzione può essere effettuata direttamente. In assenza di un accordo con lo Stato di provenienza e se questo non è in grado di assicurare un minimo di garanzie credibili, in virtù del *capoverso 4* il Consiglio federale stabilisce le modalità della restituzione. Esso può, nello specifico, restituire i valori patrimoniali confiscati per il tramite di organismi internazionali o nazionali e prevedere la supervisione da parte del DFAE. In ultima istanza o in caso di conflitto grave, la restituzione può essere destinata alla riduzione del debito internazionale che lo Stato di provenienza ha nei confronti di altre entità di diritto internazionale o agli aiuti umanitari. A tale scopo entrano in linea di conto organizzazioni internazionali come la Banca mondiale, il CICR o Banche regionali, ma anche organizzazioni non governative locali. Si intende così coprire l'intero ventaglio di partner potenziali in grado di assicurare una restituzione dei fondi trasparente ed efficace.

Articolo 19 Spese procedurali

Questo articolo corrisponde in gran misura all'articolo 10 LRAI e si ispira all'articolo 57 capoverso 4 CNUCC, il quale prevede la possibilità per lo Stato richiesto di dedurre le «*spese ragionevoli*» sostenute per i procedimenti giudiziari. Il messaggio concernente la Convenzione afferma che «*per spese ragionevoli si intendono i costi e le spese affrontate e non gli onorari di intermediari o altre spese senza precisa destinazione*»⁶². I costi presi in considerazione sono legati all'attività amministrativa supplementare necessaria in questi casi. L'importo dedotto mira a risarcire la Confederazione o i Cantoni e, se necessario, a coprire altri costi straordinari. L'esperienza ha dimostrato che la trattazione di questi casi comporta un impegno considerevole da parte dell'amministrazione federale.

Si ponga mente al fatto, per esempio, che questa si sta occupando del caso Duvalier dal 1986 e che si è dedicata al caso Mobutu per dodici anni, dal 1997 al 2009. L'importo forfetario pari al 2,5 per cento al massimo dei valori patrimoniali confiscati è stato calcolato in base a queste esperienze, nonché sulla base del sopraccitato articolo della CNUCC. Questa disposizione figura già nella LRAI. Oltre alle spese per il blocco e la restituzione, ora il *capoverso 1* comprende anche le spese per il sostegno tecnico; in tal senso, il campo di applicazione di questo disciplinamento è esteso all'intero avamprogetto. L'importo da attribuire alla Confederazione sarà calcolato caso per caso. Occorre evidenziare che una tale attribuzione non avviene in modo automatico. Conformemente al *capoverso 2*, il Consiglio federale decide se e per quale ammontare un siffatto importo forfetario va assegnato. La valutazione viene fatta in funzione dell'onere amministrativo o del lavoro svolto. Nel caso dell'assegnazione di un determinato importo, la somma è accreditata alla Confederazione (Cassa federale) o ai Cantoni. Oltre all'importo forfetario, il Consiglio federale stabilisce nel singolo caso anche le eventuali modalità per la sua ripartizione tra la Confederazione e i Cantoni. Qui occorre in particolare pensare a tenere in considerazione i Cantoni che nell'ambito di un determinato caso hanno condotto ampi procedimenti giudiziari o penali e che, in tal senso, hanno contribuito anche alla collaborazione con lo Stato di provenienza.

⁶² Messaggio del Consiglio federale del 21 settembre 2007 (FF 2007 6665), pag. 6723.

2.2.6 Sezione 6: Protezione giuridica

Articolo 20 *Domanda di cancellazione*

L'articolo 20 definisce la protezione giuridica delle persone fisiche o giuridiche, il cui patrimonio è stato oggetto di un'ordinanza di blocco del Consiglio federale. Di norma, si tratterà di un blocco di patrimonio a scopi conservativi ai sensi dell'articolo 3. In un siffatto caso, il Consiglio federale ordinerà il blocco di tutti i valori patrimoniali che si trovano in Svizzera di una determinata cerchia di persone. In questa fase non è ancora noto di quali valori patrimoniali si tratta esattamente e dove si trovano. L'ordine comporta conseguenze giuridiche (blocco effettivo, obbligo di notifica ecc.) per una generica cerchia di destinatari che detengono o amministrano simili valori patrimoniali, o che sono a conoscenza della loro esistenza (art. 3 in combinazione con l'art. 7). Ne consegue che, solitamente, il blocco ai sensi dell'articolo 3 è emanato sotto forma di ordinanza. Un allegato all'ordinanza contiene la lista delle persone fisiche e giuridiche i cui valori patrimoniali sono bloccati.

I blocchi di patrimoni a scopi conservativi sono un'ingerenza nei diritti delle persone interessate e devono perciò essere imperativamente garantiti effettivi rimedi di diritto. Occorre, al contempo, tenere conto del fatto che i blocchi di patrimoni in via cautelativa non hanno né carattere di condanna né confiscatorio. In quanto mero provvedimento cautelare non si possono porre gli stessi requisiti che nell'ambito di una decisione materiale di colpevolezza o di innocenza.

L'avamprogetto prevede, al *capoverso 1*, che le persone fisiche e giuridiche interessate da un blocco possono presentare al DFAE una domanda motivata di cancellazione del proprio nome dalla lista in allegato all'ordinanza di blocco. Secondo il *capoverso 2*, il DFAE decide in merito alla domanda emanando una decisione impugnabile, che può essere impugnata nel normale ambito dell'organizzazione giudiziaria federale fino, in ultima istanza, dinanzi al Tribunale federale (cfr. in proposito l'art. 21). Questa soluzione corrisponde alla protezione giuridica così com'è garantita già oggi in applicazione delle ordinanze di blocco⁶³ basate direttamente sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. L'ordinanza del Consiglio federale non è impugnabile in quanto tale (cfr. in merito il commento all'art. 21, cpv. 4 di seguito). Trova applicazione l'obbligo di cooperazione sancito nell'articolo 13 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA)⁶⁴. Riguardo alla forma e al contenuto, la domanda deve sostanzialmente corrispondere ai requisiti per il ricorso di cui all'articolo 52 PA.

Articolo 21 *Ricorso*

Conformemente al *capoverso 1*, le decisioni adottate in virtù del presente avamprogetto sono impugnabili mediante ricorso presso il Tribunale amministrativo federale ai sensi delle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale. Si

⁶³ Ordinanza che istituisce provvedimenti nei confronti di talune persone originarie della Repubblica araba d'Egitto, RS **946.231.132.1** e Ordinanza che istituisce provvedimenti nei confronti di talune persone originarie della Tunisia, RS **946.231.175.8**.

⁶⁴ RS **172.021**

tratta principalmente di decisioni che vengono emanate secondo l'articolo 4 e l'articolo 20 capoverso 2.

La LRAI, al suo articolo 11 capoverso 1, sancisce che un blocco disposto dal Consiglio federale è impugnabile con ricorso al Tribunale amministrativo federale. Il blocco ai sensi dell'articolo 4 continuerà, di norma, a essere disposto mediante decisione. Esso concerne valori patrimoniali ben definiti e che sono nella facoltà di disporre di una determinata cerchia di persone. La formulazione generale dell'articolo 21 capoverso 1 copre anche la protezione giuridica contro le decisioni di blocco prevista dalla LRAI.

Il ricorso al Tribunale amministrativo federale ha di regola effetto sospensivo (art. 55 cpv. 1 PA). Trattandosi di un provvedimento di blocco, concedere l'effetto sospensivo significherebbe invalidare l'obiettivo del procedimento, poiché i beni in questione lascerebbero la Svizzera mentre è pendente il procedimento di ricorso. Il ricorso non ha pertanto effetto sospensivo (*capoverso 2*). Contro la decisione su ricorso del Tribunale amministrativo federale, è dato il ricorso al Tribunale federale conformemente alla legge del 17 giugno 2005⁶⁵ sul Tribunale federale (LTF). Di norma, l'ordinamento giuridico svizzero prevede infatti due gradi di ricorso. Neanche il ricorso al Tribunale federale ha effetto sospensivo (art. 103 cpv. 1 LTF).

Secondo il *capoverso 3* e in deroga all'articolo 49 lettera c PA, non è proponibile la censura dell'inadeguatezza. In effetti, l'avamprogetto conferisce al Consiglio federale un potere d'apprezzamento il cui eccesso o abuso potrebbero essere censurati per violazione del diritto federale. La disposizione tiene in sostanza conto del carattere conservativo dei blocchi quale provvedimento cautelare. Il capoverso 3 corrisponde all'articolo 11 capoverso 3 LRAI.

Secondo il *capoverso 4*, le ordinanze di blocco ai sensi dell'avamprogetto non possono essere impugate. La garanzia della via giudiziaria è assicurata dalla possibilità di presentare una domanda di cancellazione conformemente all'articolo 20 e dalla successiva emanazione di una decisione motivata e impugnabile. Le persone figuranti sulla lista in allegato all'ordinanza di blocco sono legittimate a ricorrere e possono far valere la violazione di diritti fondamentali (p. es. la violazione della garanzia della proprietà o la violazione della libertà economica). L'articolo 5 capoverso 2 dà inoltre alle persone contro le quali l'ordine di un blocco di patrimonio a posteriori si rivela immotivato un diritto esplicito alla cancellazione e dunque alla revoca del blocco.

Nell'ambito delle ordinanze del Consiglio federale relative alla legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali (legge sugli embarghi, LEmb)⁶⁶, sembra delinearsi una giurisprudenza⁶⁷ in base alla quale gli allegati alle ordinanze di blocco possono essere impugnati direttamente presso il Tribunale amministrativo federale quali decisioni individuali e concrete ai sensi dell'articolo 5 PA. Non c'è per il momento una decisione definitiva del Tribunale federale sulla questione. Il capover-

65 RS 173 110

66 RS 946.231

67 V. DTF 132 I 229 consid. 4.4 e decisione del TF 2C_838/2011 consid. 5.2; decisioni del TAF B-3488/2011 del 14 giugno 2012 consid. 3 e B-5196/2011 del 14 giugno 2012 consid. 3/ DTF 2C_838/2011 consid. 5.2 ; DTAF B-3488/2011 del 14 giugno 2012 consid. 3 e B-5196/2011 del 14 giugno 2012 consid. 3.

so 4 sancisce per contro chiaramente che gli allegati alle ordinanze di blocco nella presente base legale non costituiscono decisioni ai sensi dell'articolo 5 PA.

2.2.7 Sezione 7: Collaborazione fra autorità

Articolo 22

Per attuare il presente atto normativo, in particolare per quanto concerne le ordinanze di blocco e la loro esecuzione, è importante che le singole autorità possano scambiarsi informazioni e documenti. L'articolo 22 disciplina perciò l'assistenza amministrativa tra le autorità in Svizzera. La trasmissione di informazioni tra autorità in Svizzera è già oggetto dell'articolo 14 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)⁶⁸, in virtù del quale le unità amministrative dell'Amministrazione federale sono tenute a collaborare: per esempio, vanno date le informazioni necessarie alle altre unità amministrative per l'adempimento dei loro compiti. La trasmissione di informazioni è inoltre, già in virtù del diritto vigente, oggetto di varie disposizioni contenute in leggi speciali⁶⁹. Anche la LRAI, all'articolo 12 capoverso 2, disciplina la comunicazione di tutti i dati necessari all'esecuzione al DFAE o al DFF. Di conseguenza, anche la presente base legale deve contenere una disposizione esplicita sull'assistenza amministrativa. La presente base giuridica sancisce perciò esplicitamente queste competenze, prevedendo, al capoverso 1, che le autorità federali e cantonali comunicano, su richiesta, ai Dipartimenti competenti (DFAE e DFF) secondo le leggi per essi vigenti le informazioni e i dati personali necessari all'esecuzione dell'avamprogetto di legge. Nel farlo, occorre rispettare i principi contenuti nella legge federale del 19 giugno 1992⁷⁰ sulla protezione dei dati (LPD). Taluni servizi specializzati dell'Amministrazione federale sono disciplinati in leggi speciali che designano espressamente le autorità che possono ricevere informazioni da detti servizi. L'articolo 22 *capoverso 1* del presente avamprogetto prevede un obbligo generale che non può entrare in conflitto con le leggi che disciplinano detti servizi specializzati. In effetti, in virtù del principio *lex specialis derogat legi generali*, i servizi interessati sarebbero tenuti a fornire informazioni soltanto in virtù delle leggi speciali. A titolo d'esempio si possono utilizzare l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro e la legge sul riciclaggio di denaro che lo regge, in base alla quale detto Ufficio può fornire assistenza amministrativa se ciò serve allo scopo di combattere il riciclaggio di denaro, i reati ad esso precedenti, la criminalità organizzata o il finanziamento del terrorismo.

Conformemente al *capoverso 2*, al DFAE deve essere possibile, su richiesta, comunicare alle autorità federali e cantonali le informazioni e i dati personali di cui esse necessitano per adempiere i loro compiti di legge. Considerato il campo d'applicazione del presente atto normativo, può trattarsi solamente delle rispettive autorità federali e cantonali di sorveglianza, assistenza giudiziaria o delle autorità di perseguimento penale cui è affidato l'adempimento di una domanda di assistenza giudiziaria o di un procedimento penale.

68 RS 172.010.1

69 P. es. art. 194 CPP

70 RS 235.1

Il capoverso 3 disciplina l'informazione da parte dell'Ufficio federale di giustizia o dell'autorità competente per il disbrigo di una domanda di assistenza giudiziaria. Tale disposizione era già contenuta nella LRAI ed è volta a garantire che l'Ufficio federale di giustizia, quale ufficio competente per l'assistenza giudiziaria informi tempestivamente il DFAE su casi nei quali un procedimento di assistenza giudiziaria relativo a una persona politicamente esposta potrebbe portare a una decisione negativa a causa della mancanza di cooperazione da parte dello Stato richiedente. Al DFAE rimane così tempo a sufficienza per informare il Consiglio federale riguardo al caso e proporgli di bloccare i valori patrimoniali in causa sulla base del presente avamprogetto di legge prima che il blocco venga revocato nell'ambito del procedimento di assistenza giudiziaria. Conformemente alla novità prevista all'articolo 4 capoverso 2 del presente progetto di atto normativo, in futuro questo obbligo di informare si applicherà anche ai casi nei quali va delineandosi che un procedimento di assistenza giudiziaria è escluso in ragione di standard insufficienti in materia di diritti dell'uomo nello Stato di provenienza. La disposizione inerente all'assistenza amministrativa dell'articolo 22 capoverso 1 contiene la base legale necessaria affinché l'autorità competente per la trattazione del procedimento di assistenza giudiziaria⁷¹ in un caso simile possa trasmettere il suo incarto al DFAE se questi ne fa richiesta.

2.2.8 Sezione 8: Trattamento di dati personali

Articolo 23 Trattamento di dati personali

Questo articolo costituisce la base legale per il DFAE ai fini del trattamento dei dati necessari all'attuazione dell'avamprogetto di legge. Il DFAE è autorizzato, per adempiere ai compiti assegnatigli per legge, a trattare dati personali, inclusi dati su sanzioni e perseguimenti amministrativi o penali. Si applicano i principi generali in materia di protezione dei dati ai sensi della legge federale sulla protezione dei dati⁷².

2.2.9 Sezione 9: Disposizioni penali

In conformità con le ordinanze di blocco esistenti, la violazione intenzionale e per negligenza del blocco di patrimonio è punita con una multa fino a dieci volte il valore dei valori patrimoniali sui quali si è disposto o che sono stati trasferiti all'estero. La violazione intenzionale e per negligenza dell'obbligo di dichiarazione è punita con la multa fino a 20 000 franchi.

Le disposizioni penali proposte nel presente avamprogetto di legge si rifanno a disposizioni penali in altre leggi che disciplinano una materia normativa penale comparabile. Così, quanto alla violazione del blocco di patrimonio, vi sono paralleli con l'articolo 289 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP). Riguardo alla violazione di obblighi di notifica e di informazione, ve ne sono con la

⁷¹ Si tratterà in primo luogo del Ministero pubblico della Confederazione, ma anche di autorità di perseguimento penale cantonale.

⁷² LPD **RS 235.1**

violazione dell'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 37 della legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (LRD). Le disposizioni processuali del presente avamprogetto si basano, infine, su consolidate disposizioni contenute nella legge federale del 22 giugno 2007⁷³ concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA). A differenza delle ordinanze di blocco, il nuovo disciplinamento proposto prevede che la comminatoria della pena consideri se si è agito intenzionalmente o per negligenza. Si introduce inoltre una pena massima assoluta.

Articolo 24 Violazione del blocco dei valori patrimoniali

Questa disposizione penale concernente la violazione del blocco dei valori patrimoniali adempie la funzione dell'articolo 5 capoverso 1 delle ordinanze di blocco. Conformemente all'articolo 9 del presente avamprogetto, il DFAE può liberare singoli valori patrimoniali bloccati. Se non c'è alcuna liberatoria o autorizzazione del DFAE, procedere ad azioni in tal senso è illegale e punibile.

Con riferimento alla comminatoria della pena dell'articolo 289 CP (sottrazione di cose requisite o sequestrate), che disciplina una materia analoga, il reato commesso intenzionalmente è ora considerato delitto. Si tiene così maggiormente conto dell'elevata gravità del reato e dell'aspetto della prevenzione generale.

La commissione di reati per negligenza rimane qualificata come contravvenzione, ora però punibile con la multa sino a 250 000 franchi. Il massimo della pena è così sullo stesso livello come per le infrazioni per negligenza contro disposizioni penali nel settore dei mercati finanziari⁷⁴.

Articolo 25 Violazione dell'obbligo di notifica e di informazione

Questa fattispecie riprende la funzione dell'articolo 5 capoverso 2 delle ordinanze di blocco, prevedendo però differenti comminatorie della pena se si è agito intenzionalmente o per negligenza.

La materia disciplinata dall'articolo 25 è paragonabile a quella della violazione dell'obbligo di comunicazione in caso di sospetto di riciclaggio di denaro ai sensi dell'articolo 37 LRD. Mentre la comunicazione secondo l'articolo 9 LRD è il presupposto per il blocco dei relativi valori patrimoniali (cfr. art. 10 LRD), le notifiche e le informazioni di cui all'articolo 6 del presente avamprogetto di legge sono la conseguenza di blocchi di patrimoni. La notifica non ha così la stessa valenza nell'ottica del sequestro dei valori patrimoniali da bloccare e si giustifica quindi una comminatoria della pena inferiore rispetto all'articolo 37 LRD.

Articolo 26 Infrazioni commesse nell'azienda

Il disciplinamento dell'articolo 26 corrisponde a quello dell'articolo 49 LFINMA per reati ai sensi di quest'ultima e delle leggi sui mercati finanziari. Conformemente

⁷³ RS 956.1

⁷⁴ P. es. l'art. 44 cpv. 2 e l'art. 45 cpv. 2 LFINMA

all'articolo 7 della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA)⁷⁵, senza una disposizione del genere si potrebbero comminare unicamente multe fino a 5 000 franchi all'azienda rinunciando a identificare la persona fisica responsabile.

Considerato l'importo massimo della multa sia nel settore dei mercati finanziari sia nelle disposizioni penali previste da questo avamprogetto, i delitti per i quali nel caso concreto entra in considerazione una multa tra 5 000 e 50 000 franchi, sono regolarmente casi poco gravi. Considerato l'importo delle multe in questione, al fine di non appesantire la procedura e per evitare disturbi sproporzionati alla gestione aziendale delle imprese interessate, deve essere possibile, rinunciare a determinare le persone fisiche responsabili individualmente, comminando invece la multa all'azienda.

Articolo 27 Competenza

Le ordinanze di blocco prevedono la competenza del Dipartimento federale delle finanze (DFF) per investigare e reprimere, nell'ambito del diritto penale amministrativo, le infrazioni contro le disposizioni penali. Tale competenza va mantenuta per le disposizioni penali del presente avamprogetto di legge.

Il disciplinamento dell'articolo 27 corrisponde materialmente a quello dell'articolo 50 LFINMA. La procedura è retta dalle disposizioni della DPA.

Articolo 28 Riunione del perseguimento penale

Questa disposizione si rifà all'articolo 51 LFINMA. Essa consente la riunione di un procedimento svolto dal DFF e di un procedimento di competenza di una autorità di perseguimento penale cantonale o federale nella stessa causa. Questa procedura permette di evitare che, causa differenti competenze, due autorità diverse debbano esaminare la stessa fattispecie. Riguardo alle fattispecie penali previste dall'avamprogetto, entrano in linea di conto sovrapposizioni con le fattispecie dell'articolo 305ter cpv. 1 (Carente diligenza in operazioni finanziarie) e dell'articolo 305bis CP (Riciclaggio di denaro), che vengono giudicate da tribunali cantonali o dal Tribunale penale federale (cfr. art. 24 cpv. 1 del Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007, CPP). Una riunione deve tuttavia essere possibile soltanto se la procedura in corso non subisce ritardi insostenibili.

2.2.10 Sezione 10: Disposizioni finali

Articolo 29 Abrogazione e modifica del diritto vigente

Conformemente al *capoverso 1*, la legge federale del 1° ottobre 2010 sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (LRAI) è abrogata poiché tutte le sue disposizioni giuridico-materiali sono state integrate nel presente avamprogetto.

Il *capoverso 2* rinvia a quelle leggi federali che subiscono modifiche in ragione dell'avamprogetto. Al momento dell'entrata in vigore della LRAI, all'articolo 33

⁷⁵ RS 313.0

lettera b della legge del 17 giugno 2005⁷⁶ sul Tribunale amministrativo federale è stato aggiunto il numero 3, affinché siano possibili ricorsi contro una decisione di blocco nell'ambito della LRAI. Nell'articolo 35 è stato inoltre previsto che il Tribunale amministrativo federale giudichi le domande di confisca di valori patrimoniali in virtù della LRAI. In seguito all'abrogazione di quest'ultima, per entrambe le aggiunte deve essere menzionata la presente base legale. Lo stesso vale per la legge federale dell'11 aprile 1889⁷⁷ sulla esecuzione e sul fallimento (LEF), dove all'articolo 44 (Realizzazione degli oggetti confiscati), invece della LRAI verrà menzionato il presente avamprogetto.

Articolo 30 Disposizioni transitorie

L'articolo 30 *capoverso 1* riguarda unicamente le decisioni del Consiglio federale basate sulla LRAI. Non c'è bisogno di emanare una disposizione transitoria per le ordinanze del Consiglio federale basate sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. In effetti, le ordinanze di blocco che si fondano su quest'ultimo che per ipotesi fossero ancora in vigore all'entrata in vigore della nuova legge verrebbero automaticamente adeguate alla loro nuova base legale. Se simili ordinanze sono state oggetto di una proroga da parte del Consiglio federale, l'articolo 7c della Legge del 21 marzo 1997⁷⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), che precisa le norme applicabili alle ordinanze fondate direttamente sull'articolo 184 capoverso 3 Cost., avrà tuttavia per effetto che esse decadranno al momento dell'entrata in vigore della nuova legge (art. 7c cpv. 4 lett. b LOGA). Ipotizzando che ciò accada, il Consiglio federale, sulla base dell'articolo 3 dell'avamprogetto, dovrà emanare ordinanze che entreranno in vigore contemporaneamente alla nuova legge per sostituire le ordinanze decadute.

Le decisioni di blocco ancora in atto al momento dell'entrata in vigore della nuova legge sono misure amministrative durature. Secondo la giurisprudenza, non vi è retroattività in senso stretto se la nuova norma si applica a uno stato di cose duraturo, non del tutto compiute nel tempo. Si tratta di una retroattività impropriamente detta, di principio ammissibile se non pregiudica diritti acquisiti⁷⁹. L'avamprogetto è conforme a tali principi in quanto prevede l'applicabilità della nuova legge alle decisioni di blocco, ancora in atto, pronunciate prima della sua entrata in vigore.

Quanto alle azioni di confisca già introdotte dinanzi al Tribunale amministrativo federale, la questione della retroattività deve essere esaminata nell'ottica dei seguenti principi: secondo le norme generali che disciplinano la determinazione del diritto applicabile e che intervengono in assenza di disposizioni transitorie particolari⁸⁰, l'applicazione di una norma a fatti interamente compiuti prima della sua entrata in vigore è, di principio, vietata⁸¹. In deroga a questo principio generale, le nuove norme procedurali si applicano pienamente, dalla loro entrata in vigore, alle cause ancora pendenti. La procedura amministrativa conosce un'eccezione all'applicazione immediata della nuova procedura, che è ammissibile soltanto a patto che il vecchio e il nuovo diritto proseguano sulla via tracciata dal sistema di procedure esistente e che le modifiche procedurali rimangano mirate. In compenso, il

⁷⁶ RS 173.32

⁷⁷ RS 281.1

⁷⁸ RS 172.010

⁷⁹ DTF 122 V 405 consid. 3.b.aa, DTF 122 V 8 consid. 3a, 121 V 100 consid. 1a

⁸⁰ DTF 131 V 425 consid. 5.1 pag. 429

⁸¹ DTF 137 II 371 consid. 4.2

vecchio diritto procedurale continua a governare le situazioni nelle quali il nuovo diritto procedurale rappresenta una cesura rispetto al sistema procedurale anteriore e apporta modifiche fondamentali all'ordine procedurale⁸². Nello specifico, il nuovo diritto prosegue sulla via tracciata dalla LRAI. È dunque ammissibile prevedere che la nuova legge si applicherà anche alle procedure pendenti dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

Articolo 31 Referendum ed entrata in vigore

Questa disposizione è obbligatoria in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost. (referendum facoltativo).

3. Ripercussioni

3.1 Ripercussioni sulla Confederazione e sui Cantoni

L'avamprogetto di legge non comporta spese supplementari a carico della Confederazione. In conformità con la prassi attuale e corrente, i provvedimenti di sostegno figuranti nella Sezione 3 vanno portati avanti nei limiti delle risorse stanziare annualmente per il DFAE e la DSC, ovvero sono a loro carico. L'eventuale onere supplementare a livello di effettivi dipende in gran parte dall'evoluzione della politica mondiale. Dovesse verificarsi una nuova situazione storica eccezionale come la primavera araba, è probabile che aumenti il lavoro per l'Amministrazione federale. Altrimenti, l'attuazione delle nuove disposizioni da creare potrà essere garantita dalle risorse attuali. Conformemente all'articolo 19, un importo forfetario pari al 2,5 per cento al massimo dei valori patrimoniali confiscati può essere assegnato alla Confederazione a copertura delle spese.

Per quanto riguarda i Cantoni, non si evidenziano né ripercussioni finanziarie supplementari né a livello di personale. Essi sono interessati unicamente da due articoli nell'avamprogetto: l'articolo 19 prevede che un importo forfetario può essere assegnato anche ai Cantoni, con il Consiglio federale che nel singolo caso ne stabilisce l'ammontare ed eventualmente le modalità della ripartizione tra la Confederazione e i Cantoni. Conformemente all'articolo 22 capoverso 1, le autorità cantonali sono tenute a comunicare, su richiesta, ai Dipartimenti competenti nell'ambito del presente avamprogetto (vale a dire al DFAE e al DFF) le informazioni e i dati personali necessari all'esecuzione del progetto. Viceversa, può essere anche il DFAE a portare simili indicazioni a conoscenza delle autorità cantonali per adempiere i loro compiti (art. 22 cpv. 2). In vista dell'apertura di un procedimento di confisca l'autorità cantonale di perseguimento penale competente, alla quale è stato eventualmente affidato il disbrigo di una domanda di assistenza giudiziaria, in conformità con l'articolo 22 capoverso 3, è inoltre tenuta a informare il DFAE qualora una domanda di assistenza giudiziaria non possa avere esito o un procedimento di assistenza giudiziaria in virtù dell'articolo 2 lettera a AIMP si riveli impossibile. Il Consiglio federale reputa sufficienti le attuali risorse per trattare i pochi casi risultanti a livello cantonale dall'applicazione del presente avamprogetto.

⁸² DTF 137 II 409 consid. 7.4.5; DTF 130 V 1 consid. 3.3.2 pag. 5 seg.; ATF 112 V 356 consid. 4a e 4b p. 360 s.; DTF 111 V 46 consid. 4 pag. 47

3.2 Ripercussioni sull'economia

In linea di massima, il presente avamprogetto non costituisce alcun nuovo obbligo, in particolare neppure disciplinamenti supplementari per gli intermediari finanziari. La nuova base giuridica non porterà loro neanche un onere amministrativo supplementare significativo. Già oggi, essi sono tenuti a comunicare al DFAE, con le pertinenti indicazioni sulle relazioni d'affari coinvolte, i blocchi del Consiglio federale che finora poggiavano sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. Oltre che dall'obbligo di notifica sancito ora a livello di legge, un leggero carico di lavoro supplementare può derivare dall'obbligo di informazione supplementare risultante dall'articolo 7 capoverso 3, in base al quale le persone e le istituzioni che fanno una notifica sono inoltre tenute, su richiesta, a fornire al DFAE eventuali informazioni supplementari in relazione ai valori patrimoniali notificati o a presentare successivamente i documenti pertinenti. Considerato il campo d'applicazione limitato dell'avamprogetto, simili richieste da parte del DFAE rimarranno tuttavia entro certi limiti e difficilmente significheranno per gli intermediari finanziari un onere supplementare degno di nota.

Oggetto del presente avamprogetto non è la generalità dei valori patrimoniali in Svizzera di persone politicamente esposte. Le disposizioni legali vigenti riguardanti la lotta contro il riciclaggio di denaro consentono agli intermediari di intrattenere relazioni d'affari con tali persone, pur nel rispetto di obblighi di diligenza particolare. Ciò è conforme agli standard internazionali, è già oggi diritto vigente e va mantenuto anche sulla scia dell'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI (v. commenti all'art. 2). Oggetto del presente atto normativo sono i valori patrimoniali sui quali hanno facoltà di disporre persone politicamente esposte di cui si presume che si siano rese colpevoli di corruzione, di sottrazione di fondi o di altri crimini. La cerchia delle persone in questione è dunque ben delimitata, conformemente all'attuale prassi del Consiglio federale. Ciò favorisce la sicurezza giuridica e la trasparenza, il che rafforzerà ulteriormente la fiducia dei clienti stranieri nella piazza finanziaria svizzera.

4. Relazione con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Relazione con il programma di legislatura

Il progetto trae origine dal mandato del Consiglio federale dell'11 maggio 2011 e figura nell'Obiettivo 8 del Programma di legislatura 2011-2015: «La Svizzera è ben relazionata a livello mondiale e consolida la sua posizione nel contesto internazionale e in seno alle istituzioni multilaterali».

4.2 Relazione con le strategie nazionali del Consiglio federale

Il 22 febbraio 2012 il Consiglio federale ha pubblicato la Strategia per una piazza finanziaria svizzera concorrenziale e coerente dal profilo fiscale, nella quale si sottolinea l'importanza della lotta contro il riciclaggio di denaro per garantire l'integrità della nostra piazza finanziaria. Uno dei presupposti essenziali per la sua

integrità è respingere i valori patrimoniali di origine criminale. Oltre al dispositivo legale già esistente nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro, al presente avamprogetto va ascritta – si vuole così lanciare un segnale –una certa funzione preventiva nei confronti dell'esterno.

Il 28 marzo 2012 il Consiglio federale ha approvato la priorità della strategia della Confederazione per combattere la criminalità nel periodo 2012-2015, nella quale, tra l'altro, si attribuisce la lotta contro la corruzione internazionale e il riciclaggio di denaro alle priorità centrali.

5. Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Gli affari esteri competono alla Confederazione (art. 54 cpv. 1 Cost.). Il presente avamprogetto disciplina il blocco, la confisca e la restituzione di valori patrimoniali investiti in Svizzera, di presumibile provenienza illecita, di persone politicamente esposte straniere. Esso sostiene l'impegno della Svizzera nel settore dello sviluppo sostenibile e nella lotta contro l'impunità e si prefigge inoltre di tutelare la reputazione della Svizzera e della sua piazza finanziaria. Costituisce la codifica di una prassi consolidata. Finora, le attività della Svizzera in questo settore avvenivano in applicazione della LRAI, emanata in virtù dell'articolo 54 capoverso 1 Cost., o direttamente in virtù della competenza del Consiglio federale nel settore della politica estera, sancita nell'articolo 184 Cost. L'articolo 54 rappresenta così anche la base costituzionale per il presente avamprogetto.

La Costituzione federale prevede all'articolo 26 la garanzia della proprietà. Detta disposizione garantisce situazioni giuridiche individuali e protegge i diritti patrimoniali concreti dall'intervento dello Stato. Sotto il profilo dei diritti fondamentali, il blocco e la confisca ai fini della restituzione dei valori patrimoniali di una persona a uno Stato estero costituiscono una lesione della garanzia della proprietà ai sensi dell'articolo 26 Cost.

Ne consegue che devono essere soddisfatti i requisiti dell'articolo 36 Cost., in base al quale le restrizioni dei diritti fondamentali sono ammesse se hanno un fondamento legale, rispondono a un interesse pubblico e rispettano il principio della proporzionalità. In conformità con detto principio, il provvedimento restrittivo deve non soltanto essere idoneo a produrre il risultato atteso, bensì essere anche indispensabile. Deve essere escluso se un provvedimento altrettanto idoneo ma più blando potrebbe bastare a raggiungere l'obiettivo.

Nel presente caso, l'interesse pubblico perseguito è quello di sanzionare l'acquisizione di valori patrimoniali da parte di persone politicamente esposte e di persone a loro vicine e di restituirli allo Stato di provenienza, ovvero alla sua popolazione.

Il blocco in via cautelativa di valori patrimoniali acquisiti illecitamente è inteso a impedire che essi abbandonino la piazza finanziaria e portati in un luogo sconosciuto. Un simile provvedimento è indubbiamente idoneo e necessario per agevolare il chiarimento giuridico della provenienza dei valori patrimoniali e restituire gli averi rubati allo Stato di provenienza. Il blocco è un mero provvedimento conservativo in

virtù del diritto amministrativo e temporaneo. In casi eccezionali e alle condizioni previste nell'avamprogetto è possibile una liberazione dei valori patrimoniali bloccati. Il blocco soddisfa così i requisiti costituzionali concernenti il principio di proporzionalità.

La confisca è limitata a casi in cui il procedimento internazionale di assistenza giudiziaria in materia penale non ha esito a causa della situazione di dissesto delle strutture statuali nello Stato richiedente o qualora una collaborazione in materia di assistenza giudiziaria è esclusa a causa di standard procedurali insufficienti nello Stato di provenienza. Poiché le possibilità di confisca disciplinate nell'avamprogetto si riferiscono a valori patrimoniali di provenienza criminale, si tratta di un provvedimento proporzionato in quanto, a queste condizioni, l'acquisizione illecita non può essere corretta da alcun altro provvedimento.

L'avamprogetto prevede inoltre, a determinate condizioni, la presunzione d'illiceità della provenienza dei beni (art. 15). In quanto tale, detta presunzione non costituisce una lesione inammissibile della garanzia della proprietà, poiché la persona colpita dal provvedimento mantiene la possibilità di dimostrare la liceità dell'acquisizione dei beni in causa. Amplifica tuttavia gli effetti della confisca, in quanto facilita ampiamente il dispositivo della sentenza di confisca: in caso di sospetto di provenienza illecita, i beni di cui la liceità dell'acquisizione non è stata dimostrata con verosimiglianza preponderante possono effettivamente essere confiscati. Anche qui occorre rispettare il principio di proporzionalità.

Le condizioni poste dall'articolo 15 capoverso 1 circa la presunzione dell'illiceità della provenienza dei valori circoscrivono la portata di detta clausola ai casi di verosimiglianza preponderante dell'acquisizione illecita, in quanto si richiede, da una parte, una crescita esorbitante del patrimonio della persona in questione contestualmente all'esercizio della funzione pubblica e, dall'altra, un livello di corruzione notoriamente elevato. D'altro canto, la persona che ha la facoltà di disporre dei valori patrimoniali può far valere presso il Tribunale amministrativo federale tutti i mezzi di prova pertinenti per invalidare la presunzione⁸³. Il concetto di mezzi di prova deve essere inteso in senso procedurale⁸⁴, ovvero indipendentemente dal grado probatorio richiesto. Poiché, inoltre, il Tribunale amministrativo federale è altresì tenuto nel procedimento promosso mediante azione ad accertare i fatti d'ufficio⁸⁵, la lesione della garanzia della proprietà rimane proporzionata.

⁸³ Nei procedimenti di confisca, a determinate condizioni è ammessa un'inversione dell'onere della prova se sono tutelati i diritti della persona interessata; nel caso *Phillips c. Regno Unito* del 5 luglio 2001, CEDU 2001-VII, § 28 e segg., la Corte europea dei diritti dell'uomo ha reputato ammissibile la presunzione dell'illiceità nel procedimento di confisca, poiché per l'interessato c'era la possibilità di rendere verosimile la provenienza lecita dei valori patrimoniali.

⁸⁴ Cfr. art. 36 segg. della legge del 4 dicembre 1947 di procedura civile (RS 273)

⁸⁵ Art. 44 cpv. 2 LTFA

5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

5.2.1 Convenzione europea dei diritti dell'uomo

L'articolo 15 del presente avamprogetto formula la presunzione che i valori patrimoniali oggetto di un procedimento di confisca sono di provenienza illecita. Occorre chiedersi se tale disposizione è conciliabile con il principio fondamentale del diritto procedurale della cosiddetta «presunzione d'innocenza». Il principio⁸⁶ della presunzione d'innocenza è espresso nell'articolo 6 paragrafo 2 della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e si applica a tutti i procedimenti considerati procedimenti penali ai sensi dell'articolo 6 CEDU. La presunzione d'illiceità prevista dall'avamprogetto non ha per oggetto la questione della colpevolezza o dell'innocenza ai sensi del diritto penale. L'avamprogetto si limita esclusivamente alla questione di determinare chi sia la persona che ha la facoltà di disporre di valori patrimoniali determinati e se questi valori sono stati acquisiti in modo lecito.

Si giudica secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo se si è in presenza di un caso penale ai sensi dell'articolo 6 CEDU in base ai tre criteri seguenti: carattere penale in diritto interno, natura dell'infrazione, nonché categoria, gravità e finalità della sanzione prevista.

Secondo la giurisprudenza della Corte, l'articolo 6 paragrafo 2 CEDU non è applicabile a provvedimenti di confisca quando questi non contengono la formulazione di un capo d'accusa ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 2 CEDU. La Corte ha di recente considerato applicabile l'articolo 6 paragrafo 2 CEDU a una confisca intervenuta a seguito di una condanna penale concernente, in parte, benefici scaturiti da infrazioni diverse da quelle per le quali il richiedente era stato condannato.

In ragione della giurisprudenza della Corte non si può escludere che la confisca prevista dal progetto di legge in un caso di applicazione concreto andrebbe collegata all'aspetto penale dell'articolo 6 CEDU.

Perfino in un caso del genere la presunzione d'illiceità prevista nell'avamprogetto adempirebbe i requisiti dell'articolo 6 CEDU. Una decisione fondamentale della Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti stabilito che le presunzioni di fatto o di diritto contenute nei codici penali non sono fundamentalmente inconciliabili con il principio della presunzione d'innocenza enunciato nell'articolo 6 paragrafo 2 CEDU. L'articolo 6 paragrafo 2 CEDU fa tuttavia obbligo agli Stati di iscriverle entro limiti ragionevoli, stabilendo un'adeguata ponderazione tra l'importanza del caso e il diritto alla difesa e rispettando il principio della proporzionalità.⁸⁷

Considerato quanto sopra, il disciplinamento proposto soddisfa le esigenze formulate dalla Corte europea: il suo campo d'applicazione è rigorosamente circoscritto ai

⁸⁶ Secondo il quale ogni persona accusata di un reato deve essere presunta innocente sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

⁸⁷ Sentenza *Salabiaku c. Francia* del 7 ottobre 1988, serie A, vol. 141. Nello stesso senso, cfr. sentenza *Pham Hoang c. Francia* del 25 settembre 1992, serie A, vol. 243 n. 32 e sentenza *Janosevic c. Svezia* del 23 luglio 2002.

valori patrimoniali delle persone politicamente esposte e della loro cerchia; garantisce alla persona colpita dal provvedimento la possibilità di confutare la presunzione. La presunzione è infirmata se la liceità della provenienza è dimostrata con una verosimiglianza preponderante. Lascia ai tribunali piena libertà nell'apprezzamento delle prove. Nel disporre la confisca, il tribunale esamina tutti i dati di fatto a sua disposizione e solamente se in virtù di questo apprezzamento complessivo delle prove esso giunge al convincimento che i valori patrimoniali derivano effettivamente da reati, la confisca è ammissibile.

5.2.2 Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) contiene norme di portata internazionale in materia di prevenzione e di repressione della corruzione ed è entrata in vigore il 14 dicembre 2005. È stata firmata dalla Svizzera il 10 dicembre 2003, senza riserve, indi ratificata il 24 settembre 2009. Oltre a disposizioni sulla prevenzione della corruzione, la Convenzione contempla disciplinamenti sulla cooperazione internazionale e sul supporto tecnico a favore dei Paesi emergenti e in via di sviluppo; inoltre, per la prima volta una convenzione dispone che, a determinate condizioni, i valori patrimoniali acquisiti in modo illecito debbano essere restituiti. In occasione della quarta Conferenza degli Stati contraenti, svoltasi a Marrakech nell'ottobre del 2011, la Convenzione è stata ampliata da altre risoluzioni, ad esempio concernenti anche la restituzione degli averi di provenienza illecita.

L'UNCAC dedica un intero capitolo (V) al recupero dei beni proventi di reato. L'articolo 51 UNCAC stabilisce che la restituzione di beni costituisce un principio fondamentale della Convenzione e che gli Stati Parte dovranno prestarsi reciprocamente la più ampia cooperazione ed assistenza a tale riguardo. Questo articolo manifesta la volontà degli Stati Parte di adoperarsi affinché la Convenzione porti a un miglioramento determinante rispetto ai testi precedenti⁸⁸. L'articolo 57 paragrafo 2 obbliga dal canto suo ciascuno Stato Parte ad adottare le misure legislative necessarie a consentire alle proprie autorità competenti di procedere alla restituzione dei valori patrimoniali oggetto di confisca. Il diritto svizzero è già pienamente conforme ai requisiti dell'UNCAC. Il presente avamprogetto (come già la LRAI) è perfettamente coerente con il nuovo corso che imprime l'UNCAC, sotto il profilo della restituzione dei valori patrimoniali. Mira infatti a perfezionare il quadro giuridico svizzero per permettere la restituzione di averi di provenienza illecita, anche nei casi, infrequenti, in cui l'assistenza giudiziaria non ha esito a causa del dissesto delle strutture statuali nello Stato richiedente. In tal modo, il principio fondamentale stabilito dalla Convenzione non soltanto è stato pienamente rispettato, ma è stato addirittura superato.

Affinché il rimpatrio dei fondi confiscati all'estero avvenga più rapidamente, come già la LRAI, anche il presente avamprogetto prevede, in conformità con l'UNCAC, che gli Stati possono convenire una soluzione ad hoc, ciò che evita di dover attendere la fine di procedure giudiziarie lunghe e complesse. Questa soluzione dovrà tuttavia assumere la forma di un accordo bilaterale, dal momento che non rientra nel

⁸⁸ Messaggio del Consiglio federale del 21 settembre 2007 (FF 2007 6665), pag. 6720.

meccanismo della restituzione automatica obbligatoria. Lo Stato richiesto avrà quindi voce in capitolo, in particolare sulla sorte dei fondi rimpatriati, che dovranno essere utilizzati, per quanto possibile, a beneficio della popolazione e delle vittime della corruzione. Ancora una volta, si tratta per l'appunto dei principi accolti dalla legge in materia di restituzione dei valori patrimoniali oggetto di confisca.

Nel novembre del 2009, la Convenzione è stata rafforzata attraverso l'istituzione di un meccanismo per l'attuazione⁸⁹. Nel 2012 la Svizzera si è sottoposta con successo a un primo esame⁹⁰.

5.2.3 Rapporto con il diritto europeo

Come già la LRAI, anche il presente avamprogetto non chiama in causa il diritto europeo. Le spiegazioni in merito alle basi legali dell'UE si trovano nella Sezione Diritto comparato, punti 1.6.1 e 1.6.2.

5.3 Forma dell'atto

Il presente avamprogetto prevede disposizioni importanti contenenti norme di diritto, che vanno emanate sotto forma di legge federale conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lett. a Cost.

5.4 Contenimento delle spese

Il progetto di legge non ha implicazioni finanziarie subordinate al freno delle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

5.5 Delega di competenze legislative

Conformemente all'articolo 7a capoverso 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)⁹¹, il Consiglio federale può concludere autonomamente trattati internazionali nella misura in cui ne sia autorizzato da una legge federale o da un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Nell'articolo 18 capoverso 2 della presente proposta di legge si istituisce una base a tale scopo, in virtù della quale il Consiglio federale deve potere concludere accordi per disciplinare la restituzione di valori patrimoniali allo Stato di provenienza. Un siffatto accordo ha in particolare per oggetto le modalità di restituzione. È quindi importante che al Consiglio federale venga conferita questa competenza, affinché il rimpatrio dei valori patrimoniali possa essere avviato con rapidità ed efficienza.

⁸⁹ Esso verifica sotto forma di esami per Paese (cosidd. «Peer Reviews») gli Stati Parte in merito alla loro trasposizione (e applicazione) della Convenzione nel diritto nazionale.

⁹⁰ Sono stati verificati il Capitolo III (Incriminatione, individuazione e repressione) e il Capitolo IV (Cooperazione internazionale) dell'UNCAC.

⁹¹ RS 172.010