

14.039

**Messaggio  
concernente l'adozione di una legge sui valori patrimoniali  
di provenienza illecita**

del 21 maggio 2014

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone straniere politicamente esposte.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2011 M 11.3151 Bloccare gli averi dei potentati destituiti  
(N 16.3.11, Leutenegger Oberholzer; S 22.12.11)

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

21 maggio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter  
La cancelliera federale, Corina Casanova

---

## Compendio

*La problematica dei valori patrimoniali di provenienza illecita di «persone straniere politicamente esposte» (PPE) è oggetto di un'attenzione crescente in tutto il mondo, soprattutto dopo gli avvenimenti legati alla primavera araba. Data l'importanza che riveste la sua piazza finanziaria, la Svizzera ha reagito a tale situazione sviluppando a partire dagli anni Ottanta una politica proattiva di restituzione di tali valori. Il presente disegno di legge persegue obiettivi di politica estera tra cui in particolare la preservazione della reputazione della nostra piazza finanziaria e la lotta all'impunità, in piena coerenza con la nostra politica di cooperazione allo sviluppo.*

### **Situazione iniziale**

*La Svizzera si misura con la problematica dei valori patrimoniali illeciti dei potentati sin dalla fine degli anni Ottanta. La politica adottata nel corso degli anni in tale ambito ha consentito al nostro Paese di svolgere un ruolo di primo piano nella soluzione di questo tipo di casi e di ottenere la restituzione agli Stati interessati di circa 1,8 miliardi di franchi. Il dispositivo posto in essere dalla Svizzera è basato su due principi chiave: la prevenzione e la repressione. Esso consente di restituire ai Paesi di provenienza i valori patrimoniali di origine criminosa depositati in Svizzera, con la massima trasparenza e la massima rapidità possibili. Tale restituzione è nel diretto interesse del nostro Paese e della reputazione della sua piazza finanziaria. Sul piano nazionale la politica adottata dalla Svizzera gode di ampio sostegno. Essa è inoltre accolta con favore anche a livello internazionale, dove funge da punto di riferimento nell'ottica dello sviluppo di nuovi standard.*

*A seguito degli eventi che hanno contrassegnato la primavera araba all'inizio del 2011, il Consiglio federale è intervenuto prontamente bloccando gli averi tunisini ed egiziani depositati in Svizzera. Blocchi simili sono stati annunciati anche da altri Paesi, soprattutto all'interno dell'UE. Data l'assenza di una pertinente base legale formale, il Consiglio federale ha dovuto reagire con urgenza fondandosi sulle prerogative conferitegli dalla Costituzione per tutelare gli interessi del Paese (art. 184 cpv. 3 Cost.). Nel contesto della crisi che ha investito l'Ucraina, nel febbraio 2014 il Consiglio federale si è di nuovo trovato nella necessità di applicare questa disposizione per ordinare un blocco di averi. Una simile procedura è tuttavia insoddisfacente nell'ottica dei principi dello Stato di diritto e non garantisce una sufficiente legittimità democratica ai provvedimenti adottati. L'adozione di una nuova legge consentirà di rafforzare la certezza del diritto, la prevedibilità e la trasparenza.*

*Accogliendo la mozione Leutenegger Oberholzer (11.3151), l'Assemblea federale ha conferito al Consiglio federale il mandato di preparare una base legale formale per il blocco dei fondi dei potentati. La proroga dei blocchi degli averi tunisini ed egiziani comporta inoltre che il Consiglio federale, secondo la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, sottoponga all'Assemblea federale un disegno di legge federale entro il 18 luglio 2014, rispettivamente entro il 9 agosto*

---

2014. In caso contrario il blocco degli averi perderà automaticamente la propria validità.

*Il disegno di legge è inteso a difendere e promuovere gli interessi e i valori della Svizzera nel mondo. Esso persegue obiettivi di politica estera e non rappresenta un progetto focalizzato sulla regolamentazione della piazza finanziaria svizzera. Non è legato alle riforme in corso nell'ambito della fiscalità internazionale o dello scambio di informazioni finalizzate all'assistenza amministrativa internazionale. Non è neppure imposto da standard internazionali vincolanti, pur non potendosi escludere una simile evoluzione futura.*

*Il disegno di legge è destinato a trovare applicazione in situazioni eccezionali, ovvero nei casi di bruschi sovvertimenti di regimi i cui dirigenti si siano arricchiti in modo illecito. Solo tali fattispecie giustificano il ricorso a un blocco preventivo, quale premessa di un esito positivo di eventuali domande di assistenza giudiziaria. Restano invece escluse le situazioni di regimi autocratici e corrotti ancora al potere, nelle quali l'assistenza non è destinata a produrre alcun risultato a causa dell'assenza di una reale volontà in tal senso dei regimi interessati.*

### **Contenuto del disegno**

*Il disegno di legge riunisce in un'unica legge il diritto esistente e la prassi attuale in materia di recupero dei fondi di provenienza illecita e disciplina i tre principali provvedimenti interessati, ovvero il blocco, la confisca e la restituzione. Esso contempla inoltre un sostegno mirato allo Stato di provenienza in vista di un chiarimento giudiziario rapido circa la provenienza dei valori patrimoniali. L'attuazione di tali provvedimenti avviene nel quadro di un procedimento di diritto amministrativo, il cui controllo giudiziario è assicurato dal Tribunale amministrativo federale e, in ultima istanza, dal Tribunale federale. I diritti delle PPE e delle persone a loro vicine sono pertanto garantiti dinanzi ai tribunali svizzeri.*

*La strada prescelta è complementare all'assistenza giudiziaria. I procedimenti di confisca e restituzione previsti dal presente disegno di legge possono infatti essere attivati solo in caso di fallimento del procedimento di assistenza. L'atto normativo proposto non presuppone inoltre una condanna penale preliminare della PPE o delle persone ad essa vicine, poiché l'unico requisito è la provenienza illecita dei valori patrimoniali interessati. Onde garantire una maggiore efficacia pratica del sistema, la provenienza illecita dei valori viene presunta laddove risultino soddisfatte determinate condizioni.*

*Il presente disegno di legge non si limita a codificare la prassi esistente, ma introduce anche due novità legislative. La prima consente di estendere le possibilità di blocco dei valori patrimoniali in vista di una confisca alle situazioni in cui lo Stato di provenienza non soddisfi determinati standard in materia di diritti dell'uomo definiti dalla legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale. La seconda novità consente invece alle autorità svizzere di trasmettere allo Stato di provenienza determinate informazioni finalizzate ad aiutare quest'ultimo a depositare domande di assistenza formalmente corrette e sufficientemente motivate.*

---

*Il presente disegno di legge riprende in larga misura il contenuto della legge sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita, la quale sarà abrogata contemporaneamente all'entrata in vigore del presente disegno di legge onde evitare una frammentazione della legislazione.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>4556</b>
<b>1 Punti essenziali del disegno</b>	<b>4561</b>
1.1 Situazione iniziale	4561
1.1.1 Sviluppo della problematica e crescente importanza per la Svizzera	4561
1.1.2 Sviluppi recenti: primavera araba e crisi in Ucraina	4563
1.1.3 Dispositivo svizzero attualmente in vigore	4566
1.1.4 Limiti delle possibilità d'azione del Consiglio federale ai sensi dell'articolo 184 capoverso 3 Cost.	4568
1.2 La nuova normativa proposta	4569
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	4572
1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	4574
1.5 Attuazione	4579
1.6 Interventi parlamentari	4579
<b>2 Commento ai singoli articoli</b>	<b>4580</b>
2.1 Struttura e contenuto del disegno	4580
2.2 Coordinamento con altri progetti legislativi	4581
2.3 Commento dettagliato delle disposizioni della legge	4581
2.3.1 Sezione 1: Disposizioni generali	4581
2.3.2 Sezione 2: Blocco di valori patrimoniali	4586
2.3.3 Sezione 3: Provvedimenti di sostegno	4606
2.3.4 Sezione 4: Confisca di valori patrimoniali	4612
2.3.5 Sezione 5: Restituzione di valori patrimoniali	4619
2.3.6 Sezione 6: Protezione giuridica	4623
2.3.7 Sezione 7: Assistenza tra autorità svizzere e trattamento dei dati	4626
2.3.8 Sezione 8: Disposizioni penali	4629
2.3.9 Sezione 9: Disposizioni finali	4631
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>4633</b>
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	4633
3.2 Ripercussioni per i Cantoni	4634
3.3 Ripercussioni per l'economia	4634
<b>4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale</b>	<b>4635</b>
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	4635
4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	4635
<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>4636</b>
5.1 Costituzionalità e legalità	4636
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	4638
5.3 Forma dell'atto	4641
5.4 Subordinazione al freno alle spese	4641

5.5	Delega di competenze legislative	4641
5.6	Protezione dei dati	4642

	<b>Legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone straniere politicamente esposte (Legge sui valori patrimoniali di provenienza illecita, LPV) (<i>Disegno</i>)</b>	<b>4643</b>
--	--	-------------

# Messaggio

## **1 Puntii essenziali del disegno**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Sviluppo della problematica e crescente importanza per la Svizzera**

Da circa vent'anni, il fenomeno dei cosiddetti averi dei potentati è sempre più al centro dell'attenzione internazionale. Il termine «potentati» è meritevole di qualche considerazione introduttiva. Nella lingua corrente, sta a indicare un dirigente che esercita un potere assoluto o quantomeno eccessivo. Il termine possiede dunque una connotazione negativa ed è talvolta associato all'idea di saccheggio delle risorse di uno Stato da parte del detentore del potere in questione. Non si tratta di un termine giuridico al quale corrisponde una definizione legale e la legislazione svizzera non ne fa uso. Nel contesto della problematica del recupero di averi illeciti, il termine si riferisce ai dirigenti stranieri che abusano del loro potere per appropriarsi di valori patrimoniali, con atti di corruzione o altri crimini, e quindi trasferirli su 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. È questo il senso in cui il termine deve essere inteso nel presente messaggio. Per le ragioni appena evocate, tuttavia, non vi è motivo di introdurre il vocabolo nel qui proposto disegno, attribuendogli una definizione a livello di legge. Conviene piuttosto utilizzare, nel testo di legge, l'unica locuzione di uso corrente per la quale esiste una definizione riconosciuta sul piano internazionale, ossia quella di «persona politicamente esposta all'estero» (PPE). Benché non si tratti di due sinonimi, poiché una PPE non è necessariamente un potentato, secondo la definizione del campo d'applicazione della presente legge tutte le persone che nell'accezione comune sono considerate potentati sono anche politicamente esposte. Il presente disegno di legge non si applicherà in modo indistinto a tutte le PPE: le diverse misure che prevede possono infatti essere applicate soltanto se fondandosi sull'articolo 3 il Consiglio federale ha ordinato un blocco preventivo degli averi nei confronti di un determinato Paese avendo specificamente definito la lista nominativa delle PPE interessate secondo l'articolo 5. È in questo senso che il presente messaggio utilizza occasionalmente il termine «potentato», fermo restando che l'unica definizione legale di riferimento è quella di PPE.

Ferma restando la difficoltà di fornire cifre precise, la Banca mondiale stima che nei Paesi in via di sviluppo e nei Paesi in transizione la corruzione di funzionari pubblici provochi ogni anno una distrazione di fondi compresa tra 20 e 40 miliardi di dollari americani, un importo equivalente al 20–40 per cento del sostegno fornito nello stesso periodo in tutto il mondo nell'ambito della cooperazione allo sviluppo<sup>1</sup>.

La Svizzera si è 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 compe-

<sup>1</sup> Si rinvia al rapporto «Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan», Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine / Banca mondiale, giu. 2007, pag. 1 ([www.unodc.org/pdf/Star\\_Report.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf)).

tenze conferitegli dalla Costituzione federale (Cost.)<sup>2</sup> in materia di politica estera, 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 americani in averi congelati. La restituzione di fondi pubblici esteri di provenienza illecita spesso viene anche definita «Asset Recovery». Questa espressione è utilizzata sovente in un'accezione ampia che include l'identificazione e la riconsegna di valori patrimoniali nell'ambito di inchieste penali e di procedimenti di assistenza giudiziaria internazionale in materia penale. Nel contesto del presente messaggio essa si riferisce soltanto a una forma particolare di inchiesta internazionale che sfocia nel blocco, nella confisca ed eventualmente nella restituzione di valori patrimoniali, ossia ai soli casi che riguardano averi di provenienza illecita di potentati destituiti.

Per diversi motivi, la tematica degli averi dei potentati, ovvero della loro restituzione agli Stati di provenienza, assume grande importanza per la politica estera della 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. Infine, questioni di reputazione e integrità sono più che mai fattori chiave nella concorrenza globale tra piazze finanziarie. Un utilizzo indebito della nostra piazza finanziaria per sottrarre fondi in realtà destinati alla popolazione dello Stato di provenienza non fa assolutamente gli interessi della Svizzera.

Il Consiglio federale ha ripetutamente constatato che per una questione di reputazione il nostro Paese deve essere in grado di restituire ai Paesi di provenienza, nel modo più rapido e trasparente possibile, i valori patrimoniali di origine criminale depositati in Svizzera. L'impegno profuso dalla Svizzera per tutelare la sua reputazione e l'integrità della sua piazza finanziaria, esteso anche al campo dell'Asset Recovery, poggia su due pilastri: la prevenzione e la repressione. Uno dei principali strumenti intesi a prevenire il riciclaggio di denaro e la commissione dei reati preliminari è rappresentato dalla legge federale del 10 ottobre 1997<sup>3</sup> relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (LRD). Il 13 dicembre 2013 il Consiglio federale ha inoltre adottato e trasmesso al Parlamento un messaggio sulla nuova legge concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI)<sup>4</sup> rivedute nel 2012. In particolare, il disegno apporta anche alcune modifiche alla LRD, introducendovi una definizione delle PPE nazionali e di organizzazioni internazionali e precisando gli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari per quanto riguarda l'accertamento dell'avente economicamente diritto di una relazione d'affari. Il secondo pilastro, ovvero la repressione, si fonda sul Codice penale (CP)<sup>5</sup> e sulla legge federale del 20 marzo 1981<sup>6</sup> sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP), che consente anche per il recupero di fondi dei potentati la collaborazione con altri Stati nella confisca e nella restituzione di valori patrimoniali derivanti da reati. Il dispositivo è

<sup>2</sup> RS 101

<sup>3</sup> RS 955.0

<sup>4</sup> FF 2014 563

<sup>5</sup> RS 311.0

<sup>6</sup> RS 351.1

infine completato dalla legge federale del 1° ottobre 2010<sup>7</sup> sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (LRAI), la quale consente di procedere alla restituzione dei valori patrimoniali di PPE quando una domanda d'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale non può avere esito a causa della situazione di dissesto in cui versa lo Stato di provenienza.

Tutto sommato, il sistema costituito da prevenzione e repressione ha dato buoni risultati: negli ultimi quindici anni la Svizzera ha così potuto restituire circa 1,8 miliardi di franchi. La Banca mondiale stima intorno a 4-5 miliardi di dollari americani 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 tale settore, grazie al suo impegno e ai risultati ottenuti, la Svizzera si è guadagnata un ruolo di primo piano generalmente riconosciuto.

I fondi ottenuti illecitamente devono essere rimpatriati in modo trasparente e impiegati in programmi e progetti che vadano a beneficio della popolazione. Oltre all'importanza che tale processo riveste per lo sviluppo economico dello Stato di provenienza, esso presuppone anche una promozione della giustizia e del rispetto dei principi dello Stato di diritto. Le PPE che hanno abusato del proprio potere devono essere chiamate a rispondere delle loro azioni. 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, impedendone 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 in cui tali fondi sono depositati.

### **1.1.2                   Sviluppi recenti: primavera araba e crisi in Ucraina**

La problematica del blocco e della restituzione degli averi dei potentati ha acquisito un'importanza significativa nel quadro degli avvenimenti legati alla primavera araba. I Paesi interessati da un cambiamento di regime, in particolare la Tunisia e l'Egitto, sospettano i presidenti deposti (Ben Ali e Mubarak) di aver distratto su larga scala fondi pubblici e altri valori patrimoniali. All'inizio del 2011 il Consiglio federale ha reagito tempestivamente alle transizioni politiche in atto nell'Africa del Nord, bloccando di sua iniziativa gli averi depositati in Svizzera dai presidenti deposti Ben Ali e Mubarak in virtù delle competenze conferitegli dall'articolo 184 capoverso 3 Cost. La disposizione in oggetto conferisce al Consiglio federale la facoltà di emanare ordinanze e decisioni, laddove lo richieda la tutela degli interessi del Paese. Un'ulteriore ordinanza di blocco emanata nel febbraio 2011 dal Consiglio federale ha avuto ad oggetto gli averi del dittatore libico depresso Gheddafi. Tale ordinanza è comunque stata sostituita poco dopo, poiché la Svizzera ha recepito le sanzioni adottate dall'ONU. Con il blocco immediato dei fondi, il Consiglio federale ha sottolineato l'impegno della Svizzera in favore del buongoverno e della lotta contro la corruzione e l'impunità. Il blocco era destinato in primo luogo a consentire l'attivazione dei procedimenti in materia di assistenza giudiziaria con i Paesi interes-

<sup>7</sup> RS 196.1

sati. A pochi giorni di distanza anche altri Paesi, in primis gli Stati membri dell'UE, hanno seguito l'esempio della Svizzera.

Poco dopo l'ordine di blocco dei patrimoni, le autorità svizzere hanno ricevuto le prime domande di assistenza giudiziaria dalla Tunisia e dall'Egitto, alcune delle quali sono già state soddisfatte. Parallelamente, il Ministero pubblico della Confederazione ha avviato proprie indagini in Svizzera, nel caso della Tunisia e dell'Egitto, in particolare per sospetto riciclaggio di denaro. Nel contesto di tali procedure, il Ministero pubblico della Confederazione ha parimenti chiesto, e in parte già ricevuto, assistenza giudiziaria dai Paesi in questione.

Sinora in Svizzera sono stati bloccati, nel caso della Tunisia, circa 60 milioni di franchi, e nel caso dell'Egitto, circa 700 milioni di dollari americani. 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. Queste cifre valgono però soprattutto come ordine di grandezza, poiché possono ancora variare a seconda dell'andamento dei procedimenti penali in corso in Svizzera e nei Paesi in questione.

Le esperienze fatte dalla Svizzera 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 agli Stati coinvolti il suo sostegno mirato, organizzando, ad esempio sotto forma di colloqui tra esperti, laboratori internazionali, quali i Seminari di Losanna<sup>8</sup> o inviando esperti in materia di criminalità finanziaria. Questi passi hanno permesso di realizzare importanti progressi, per esempio l'adempimento delle 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 pubbliche 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 delle domande di assistenza giudiziaria presuppone inoltre che i procedimenti dello Stato di provenienza siano conformi agli standard in materia di diritti dell'uomo della Convenzione europea del 4 novembre 1950<sup>9</sup> per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), del Patto internazionale del 16 dicembre 1966<sup>10</sup> relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II) e di 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 illecita 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

<sup>8</sup> Dal 2001 il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) organizza, a intervalli regolari, seminari internazionali specialistici a Losanna sul tema del rimpatrio dei fondi dei potentati («*Asset Recovery*»).

<sup>9</sup> RS 0.101

<sup>10</sup> RS 0.103.2

realistiche sull'entità e sulla durata dei procedimenti costituisce un elemento centrale nei contatti con tali Stati.

La questione del rimpatrio di averi indebitamente sottratti svolge un ruolo importante nelle relazioni bilaterali dei Paesi europei con gli Stati interessati. Il Consiglio federale constata inoltre che oggi Stati con piazze finanziarie rilevanti (p. es. Gran Bretagna o Stati Uniti), ma anche i grandi vertici della cooperazione internazionale (p. es. il G8 [G7] o l'UE) assegnano un ruolo sempre maggiore al rimpatrio di valori patrimoniali di provenienza illecita (cfr. in proposito anche il relativo commento al n. 1.4). Gli avvenimenti legati alla primavera araba hanno generato una dinamica significativa in tale ambito. È prevedibile che questa evoluzione si ripercuoterà anche sugli standard e sulle prassi internazionali nel rimpatrio di denaro indebitamente sottratto.

Tra gli sviluppi recenti sotto il profilo dell'*Asset Recovery*, va indubbiamente menzionato il caso dell'Ucraina, sorto nel febbraio 2014 in seguito alla destituzione del presidente Yanukovich. Se il cambio di potere in Ucraina non assume assolutamente le proporzioni dell'onda d'urto che ha investito il mondo arabo a partire dalla primavera 2011, nondimeno esercita un impatto importante sul piano regionale e le sue conseguenze toccano anche la Svizzera, se non altro per la posizione geografica del nostro Paese, per l'orientamento della nostra piazza finanziaria e per i legami economici che legano i due Paesi. Per questo insieme di ragioni, e alla luce dei forti sospetti di corruzione esistenti, il Consiglio federale ha deciso di disporre con effetto immediato il blocco degli averi appartenenti all'ex presidente ucraino e al suo entourage. Il blocco degli averi dell'ex presidente ucraino non ha carattere di imputazione o confisca: si tratta soltanto di mettere al sicuro gli eventuali averi depositati in Svizzera e consentire alle autorità ucraine di presentare al nostro Paese eventuali domande di assistenza internazionale volte ad accertarne l'origine. In tale contesto la Svizzera ha agito di stretta intesa con altre piazze finanziarie, e segnatamente con l'Austria e il Liechtenstein, e anche in coordinamento con l'UE dopo il congelamento dei beni dell'ex regime ucraino decretato da quest'ultima. L'esperienza maturata in occasione della primavera araba, in particolare nella cooperazione bilaterale in materia di assistenza giudiziaria, sarà di grande aiuto nella conduzione dei procedimenti penali che potranno portare alla confisca degli averi bloccati appartenenti all'ex regime ucraino.

All'estero gli approcci di soluzione sin qui sviluppati dal nostro Paese hanno destato grande interesse. Il ruolo che la Svizzera si è ritagliata nel settore del blocco e del rimpatrio di averi dei potentati è riconosciuto a livello internazionale. 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 o del G8 [G7]. Nel novembre 2013, in occasione della Conferenza degli Stati Parte alla Convenzione delle Nazioni Unite del 31 ottobre 2003<sup>11</sup> contro la corruzione (CNUCC), gli Stati richiedenti e richiesti più dotati di esperienza pratica in ambito di *Asset Recovery* sono stati incaricati di elaborare una serie di linee guida ispirate alle corrette prassi in materia («*best practice*»)<sup>12</sup>. La Svizzera ha avviato il processo che porterà all'elaborazione di tali linee guida in occasione dell'8° Seminario di Losanna nel gennaio 2014, seguendo l'appello in tal senso lanciato dalla Conferenza degli Stati

<sup>11</sup> RS 0.311.56

<sup>12</sup> Risoluzione 5/3 della Conferenza degli Stati parte volta a facilitare la cooperazione internazionale in materia di «*Asset Recovery*», § 36.

Parte. Il 18 dicembre 2013, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha a sua volta raccomandato<sup>13</sup> l'elaborazione di direttive fondate sulle sperimentate prassi esistenti. La strategia adottata contribuirà a rafforzare l'efficacia degli sforzi intrapresi in materia di recupero dei fondi tramite un'intensificazione del coordinamento sul piano internazionale. Nel contempo essa rappresenta anche un importante passo avanti nell'ottica del rafforzamento del «*level playing field*» tra le piazze finanziarie, ossia di un contesto che imponga le stesse regole a tutti gli operatori del settore finanziario evitando che si determinino svantaggi concorrenziali.

### 1.1.3 Dispositivo svizzero attualmente in vigore

La Svizzera ha tutto l'interesse a impedire che la sua piazza finanziaria attiri beni di provenienza illecita. Ha dunque adottato un dispositivo efficace, riconosciuto internazionalmente, per combattere la criminalità finanziaria transfrontaliera. Nondimeno, vi sono PPE che investono valori patrimoniali di provenienza illecita anche nel nostro Paese.

Negli ultimi vent'anni la politica svizzera in materia di lotta contro la criminalità di PPE 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:

#### *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.

#### *Identificazione della controparte e della provenienza dei fondi*

La legislazione svizzera in materia di riciclaggio di denaro mira a impedire che fondi 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 («*Know Your Customer*»), bensì anche l'avente economicamente diritto («*Know Your Beneficial Owner*»). Il diritto svizzero in materia di riciclaggio di denaro prevede anche altri obblighi di chiarimento nei confronti delle PPE. Dal 1977 le banche svizzere si sono imposte obblighi di diligenza molto severi.

#### *Notifica e blocco*

Qualora le banche e altri intermediari finanziari abbiano un sospetto fondato che valori patrimoniali provengano da un crimine, sono tenuti a notificarlo all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (di seguito denominato 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'assi-

<sup>13</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 18 dic. 2013, A/RES/68/195, § 39.

stenza 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 Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI, in inglese Financial Action Task Force, FATF) ha riveduto le 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. Secondo il disegno di legge concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI rivedute nel 2012, nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo il blocco dei beni interverrebbe già al momento della trasmissione del dossier da parte del MROS alle autorità di perseguimento penale.

#### *Assistenza giudiziaria*

Quando uno Stato presenta una domanda di assistenza giudiziaria che soddisfa i requisiti della legge sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) e/o dei trattati bilaterali o multilaterali applicabili, se la domanda viene accolta, la Svizzera può trasmettere allo Stato richiedente informazioni sui conti sospetti che possono essere impiegate come mezzi di prova in un procedimento penale. Tali procedure di assistenza giudiziaria facilitano la pronuncia di sentenze di confisca nello Stato richiedente.

#### *Situazione di dissesto nello Stato di provenienza*

La LRAI è stata adottata per risolvere casi in cui si è in presenza di averi di provenienza illecita appartenenti a PPE depositati in Svizzera e in cui lo Stato di provenienza, trovandosi in una situazione di dissesto, non è in grado di condurre un procedimento penale conforme ai requisiti dell'AIMP. La LRAI consente di disporre il blocco, la confisca e la restituzione di beni in situazioni di questo genere. A tal fine istituisce una procedura di carattere amministrativo che tutela pienamente i diritti delle PPE interessate e prevede anche la possibilità di ricorrere al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale.

#### *Restituzione di valori patrimoniali*

La restituzione di averi allo Stato di provenienza presuppone in linea di principio che la provenienza illecita sia già stata accertata nell'ambito di un procedimento giudiziario. 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 vengano nuovamente immessi in flussi finanziari di provenienza delittuosa. La restituzione viene decisa in linea di principio sulla base dell'AIMP, poiché in quanto tale configura anch'essa una misura di assistenza ai sensi di detta legge. Se la provenienza dei fondi è palesemente illecita, 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 1,8 miliardi di franchi.

#### 1.1.4 **Limiti delle possibilità d'azione del Consiglio federale ai sensi dell'articolo 184 capoverso 3 Cost.**

Le considerazioni che precedono mostrano che in passato il blocco cautelare di averi di potentati è stato basato sulle competenze costituzionali conferite al Consiglio federale per tutelare gli interessi del Paese (art. 102 n. 8 della vecchia Costituzione e poi art. 184 cpv. 3 Cost.). Il blocco provvisorio decretato dal Consiglio federale nel febbraio 2014 nei confronti dell'Ucraina si basa, ancora una volta, direttamente sulla Costituzione, poiché per tale misura non esiste una base legale formale.

Il 18 dicembre 2013 il Consiglio federale ha deciso di prorogare i blocchi disposti nel 2011 nei confronti delle PPE della Tunisia e dell'Egitto e dei loro familiari per un ulteriore periodo di tre anni. La proroga mira ad accordare ai due Paesi interessati un maggiore lasso di tempo per procedere all'istruzione giudiziaria e, in tale ottica, tiene conto dei sovvertimenti politici che tali Paesi stanno vivendo.

Il ricorso quasi sistematico alle disposizioni della Costituzione per bloccare averi di potentati a seguito di sovvertimenti politici importanti nonché per prorogare la durata dei blocchi disposti non soddisfa tuttavia i principi dello Stato di diritto. Tale considerazione è generalmente condivisa, anche a livello giuridico e politico. A seguito degli avvenimenti che hanno contrassegnato la primavera araba, tale ricorso alle disposizioni costituzionali è dunque stato oggetto di vari interventi parlamentari, tra cui la mozione Leutenegger Oberholzer del 16 marzo 2011 (11.3151). L'adozione di tale mozione da parte delle Camere federali obbliga il Consiglio federale a predisporre una base legale formale per il blocco di averi dei potentati (cfr. n. 1.6).

A livello più generale va sottolineato che soprattutto a seguito della gestione della crisi Swissair del 2001, della crisi finanziaria del 2008 e del caso Tinner degli anni 2008 e 2009, l'Assemblea federale ha adottato una modifica del quadro giuridico in materia di salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie<sup>14</sup>, a cui il Consiglio federale si è in larga misura allineato<sup>15</sup>. La modifica della legge del 21 marzo 1997<sup>16</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) che ne deriva implica altresì cambiamenti di rilievo in merito alla facoltà del Consiglio federale di ricorrere all'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione.

Concretamente i cambiamenti apportati alla LOGA hanno le seguenti conseguenze: la proroga di un'ordinanza basata sull'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione è ormai legata all'obbligo di presentare un progetto di base legale per il contenuto dell'ordinanza entro sei mesi dall'entrata in vigore della proroga (cfr. art. 7c cpv. 3 LOGA). La presentazione di un disegno di legge specifico per la Tunisia e di un altro disegno di legge specifico per l'Egitto consentirebbe di soddisfare tale requisito, ma rappresenterebbe una soluzione non auspicabile: sarebbe infatti inopportuno

<sup>14</sup> Iniziativa parlamentare «Salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie», Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 5 feb. 2010, FF **2010** 1393.

<sup>15</sup> Iniziativa parlamentare «Salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie», Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 5 feb. 2010, Parere del Consiglio federale del 21 apr. 2010, FF **2010** 2473.

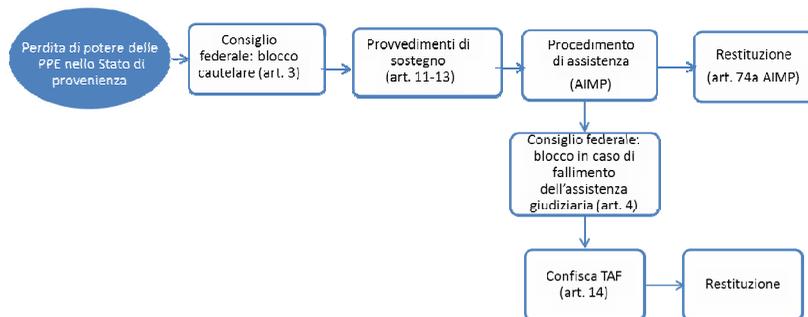
<sup>16</sup> RS **172.010**

adottare una o più leggi in senso formale il cui campo di applicazione sia focalizzato in modo specifico su un Paese. Un simile approccio implicherebbe inoltre una frammentazione deleteria delle basi giuridiche applicabili in materia di *Asset Recovery*.

Il presente disegno di legge soddisfa invece interamente tale requisito e consente al Consiglio federale di far fronte ai propri obblighi. Se non dovesse essere approvato, le ordinanze sulla Tunisia e sull'Egitto verrebbero a decadere (cfr. art. 7 cpv. 4 lett. a LOGA). Il blocco degli averi di PPE disposto su tale base perderebbe così automaticamente la propria validità.

## 1.2 La nuova normativa proposta

La nuova normativa proposta intende recepire in una legge, destinata a costituire la nuova base giuridica formale, il diritto in vigore e la prassi attuale in materia di blocco, confisca e restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita appartenenti a PPE. Ovviamente, la soluzione proposta si applica soltanto se non è ancora in corso una procedura di assistenza. La codificazione in una sola legge presenta il vantaggio di migliorare in modo consistente la concentrazione e quindi la trasparenza del dispositivo svizzero. Il nuovo disegno di legge copre la totalità delle tappe procedurali, rappresentate sommariamente nello schema qui sotto in relazione all'assistenza giudiziaria. Le tappe che rientrano nell'ambito dell'assistenza giudiziaria in senso stretto sono raffigurate in modo estremamente schematico, senza distinguere tra la fase iniziale di consegna dei mezzi di prova (p. es. originali dei documenti bancari) e la successiva fase di consegna degli averi in virtù di una sentenza definitiva:



La pertinente prassi svizzera è stata sviluppata nell'arco degli ultimi 25 anni nel quadro della politica estera del nostro Paese. I provvedimenti oggetto di tale prassi vanno distinti dalle misure preventive, adottate in particolare nella lotta contro il riciclaggio di denaro. Essi rivestono peraltro un carattere complementare rispetto al diritto penale e all'assistenza giudiziaria, che non saranno interessati dalla presente normativa.

Il nuovo testo legislativo non crea in sé nuovi obblighi giuridici per gli amministrati. Esso ha ad oggetto tutte le opzioni operative a disposizione per poter ricondurre in maniera trasparente allo Stato di provenienza gli averi di provenienza illecita di PPE

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 PPE;
- 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).

Nella misura in cui il disegno di legge 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 della popolazione nel senso di uno sviluppo economico sostenibile. Le due novità proposte sono idonee a contribuire a una siffatta accelerazione.

La prima innovazione consentirà di trasmettere determinate informazioni allo Stato di provenienza, allo scopo di aiutarlo a depositare domande di assistenza giudiziaria e accelerare i relativi procedimenti. Questa nuova possibilità di trasmissione 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. L'esperienza passata ha infatti dimostrato che nei casi di presunti averi di potentati nel contesto di un cambiamento di regime politico, le autorità giudiziarie del Paese di provenienza hanno spesso avuto difficoltà a motivare in modo adeguato le proprie domande di assistenza giudiziaria. Di norma quest'ordine di problemi è da ricondurre alla mancanza di esperienza e di conoscenze specifiche nell'accertamento di casi di diritto penale complessi. Le autorità svizzere non possono tuttavia entrare nel merito di domande non sufficientemente motivate. In simili casi l'assistenza giudiziaria entra in una fase di stallo con il rischio di notevoli ritardi e addirittura di fallimento dell'assistenza giudiziaria stessa. Data la provenienza sospetta dei valori patrimoniali interessati, ma anche le grandi aspettative esistenti negli Stati richiedenti, una simile evoluzione nuoce sia agli interessi della Svizzera che degli Stati di provenienza. Considerata questa situazione di partenza, in futuro la legge prevedrà la possibilità di trasmettere allo Stato di provenienza, al di fuori dell'assistenza giudiziaria vera e propria, determinate informazioni che possono contenere 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 innovazione materiale proposta concerne la possibilità di confiscare valori patrimoniali di provenienza presumibilmente illecita in un procedimento di diritto amministrativo innanzi ai tribunali svizzeri. La LRAI contempla già tale possibilità di confisca, tuttavia esclusivamente laddove la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria fallisca a causa del dissesto dello Stato di provenienza. Tale possibilità appare tuttavia insufficiente. Le esperienze fatte finora con i casi di rimpatrio inerenti alla primavera araba mostrano, infatti, che l'avanzamento delle procedure di assistenza giudiziaria può essere anche compromesso, quantomeno temporaneamente, da scogli legati a situazioni insoddisfacenti sul piano dei diritti dell'uomo e da incertezze sul futuro sviluppo dei Paesi interessati. In questi casi, sono indispensabili contatti regolari tra autorità svizzere e autorità del Paese in questione affinché si possa valutare al meglio la situazione in loco e le prospettive in materia di assistenza giudiziaria. L'assunzione, ovvero l'adempimento, di una domanda di assistenza giudiziaria presuppone in effetti che lo Stato richiedente (nel presente 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 sottratti o acquisiti in modo illecito a detrimento dello Stato di provenienza. Un simile esito non sarebbe soltanto contrario agli sforzi per conservare l'integrità e la reputazione della piazza finanziaria svizzera; un fallimento del rimpatrio porterebbe a un risultato inopportuno anche per quanto concerne l'impegno della Svizzera nel settore della cooperazione allo sviluppo e nella lotta contro l'impunità. 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 sottoposti a un controllo giudiziario in un procedimento ineccepibile dal punto di vista dello Stato di diritto e restituiti ai loro Paesi di provenienza qualora siano di origine illegale. I requisiti per applicare la nuova possibilità di confisca sono chiaramente definiti e strettamente delimitati.

Il disegno di legge va inquadrato nel contesto della politica estera svizzera ed è finalizzato a difendere e promuovere gli interessi e i valori della Svizzera in tutto il mondo. Con la creazione di una legge concernente 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 e l'arricchimento personale illecito, proteggendo l'integrità e la reputazione della piazza finanziaria mediante la restituzione coerente di averi dei potentati destituiti. Una simile legge sarà uno degli atti legislativi più avanzati su scala mondiale, poiché disciplinerà integralmente le questioni di *Asset Recovery*. Il nostro Paese coglie dunque 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

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 legale formale sul blocco di valori patrimoniali di PPE 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 del 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.

Dopo avere ponderato tutte le alternative, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che una legge globale sul blocco, la confisca e la restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita rappresenti la soluzione adeguata. La creazione di una sola legge per tutte le questioni che spaziano dal blocco alla restituzione consente di impedire una frammentazione delle basi legali 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 certezza del diritto. Si garantisce inoltre la legittimità democratica auspicabile in questo campo. Infine, 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 di provenienza illecita dei potentati e di continuare a svolgere il suo ruolo di primo piano, riconosciuto internazionalmente, in questo settore.

Al termine di un attento esame, il gruppo di lavoro interdipartimentale ha scartato altre opzioni come ad esempio l'integrazione delle nuove disposizioni in un testo legislativo esistente. Non esiste infatti una legge federale che abbia un oggetto compatibile in tal senso. Simili considerazioni hanno suggerito di abbandonare in particolare l'ipotesi di integrare nuove disposizioni nell'AIMP. Il blocco a scopo conservativo è da intendersi quale tappa 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.

Considerazioni di ordine sistematico hanno invece portato a escludere la possibilità di accorpare le disposizioni della LRAI (anche nota con il nome di «Lex Duvalier»), entrata in vigore il 1° febbraio 2011. Benché abbia anch'essa ad oggetto la confisca e la restituzione di valori patrimoniali sottratti, la LRAI è limitata al caso molto specifico di Stati che si trovano in una situazione di dissesto. Il presente disegno di legge recepisce comunque le disposizioni pertinenti della LRAI e quest'ultima sarà abrogata (cfr. commenti nei n. 2.1 e 2.3 relativi all'art. 31).

Un'ulteriore opzione esaminata, ma in ultima analisi scartata, prevedeva la creazione di una legge federale che avesse ad oggetto esclusivamente il blocco a scopo conservativo di valori patrimoniali di PPE. Un simile atto normativo avrebbe infatti avuto un campo di applicazione estremamente ristretto. Dopo la LRAI, sarebbe stata la seconda legge svizzera a disciplinare un aspetto particolare dell'*Asset Recovery*. Un

simile approccio settoriale avrebbe inoltre causato una frammentazione eccessiva e pregiudizievole nell'ottica della certezza del diritto.

Il 22 maggio 2013 il Consiglio federale ha deciso di avviare la procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (LBRV). La procedura di consultazione è stata chiusa il 12 settembre 2013 e i risultati sono illustrati nel dettaglio nel rapporto sulla consultazione<sup>17</sup>.

I 65 pareri presentati dai Cantoni, dalle istituzioni e dalle organizzazioni interessate in sede di procedura di consultazione attestano il grande interesse suscitato dall'avamprogetto. La grande maggioranza dei pareri (47) riflette un sostegno generale o quantomeno di principio per il progetto, gli scopi che esso persegue e gli strumenti che pone in essere. Solo una minoranza dei partecipanti (10) ha respinto il progetto nel suo insieme.

Tutti i Cantoni intervenuti nella procedura di consultazione hanno accolto il progetto positivamente. Soddisfazione è stata espressa soprattutto dai Cantoni che ospitano grandi piazze finanziarie, ovvero ZH, GE e TI, ma anche dalla maggior parte delle associazioni mantello dell'economia operanti a livello nazionale, anche nel settore bancario. Il progetto è invece stato osteggiato da varie organizzazioni che tutelano gli interessi di banchieri privati o più specificamente orientate alla piazza finanziaria di Ginevra.

Anche tra i partiti politici rappresentati in seno all'Assemblea federale le posizioni manifestate spaziano da un chiaro sostegno (PS, Verdi e PEV) a un'opposizione all'avamprogetto (UDC, PLR e PPD). Alcuni partiti contrari al disegno di legge hanno tuttavia espresso il loro sostegno alla politica del Consiglio federale in materia di *Asset Recovery*. Altri partiti non hanno infine preso parte alla procedura di consultazione (segnatamente PBD, PVL, Lega e MCR).

Tra i tribunali della Confederazione, solo il TPF si è espresso sul contenuto del progetto. Il TF, il TAF e il TFB hanno dichiarato che avrebbero rinunciato a formulare osservazioni.

Onde recepire nella maggior misura possibile i commenti formulati in sede di procedura di consultazione, il disegno di legge è stato rielaborato in modo sostanziale. Le modifiche apportate hanno ad oggetto soprattutto i seguenti quattro punti:

- numerosi partecipanti hanno mosso critiche al progetto per l'eccessivo numero di concetti giuridici indeterminati che accordano un grande potere di apprezzamento alle autorità incaricate di dare attuazione alla legge. Forti critiche sono state indirizzate in particolar modo all'articolo 3, che elenca le condizioni di un blocco preventivo di valori patrimoniali. Onde tenere conto di tali critiche, gli articoli 2 lettera c e 15 capoverso 2 sono stati integrati con nuove definizioni legali; inoltre, gli articoli 3 capoverso 1 lettera c e 4 capoverso 1 lettera c specificano ora chiaramente in quali casi può essere decretato il blocco di averi appartenenti a persone giuridiche;
- i rappresentanti degli ambienti bancari e finanziari hanno insistito sulla necessità di accordare a una sola autorità federale la competenza di ricevere le

<sup>17</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > [Procedure avviate nel 2013] > [Dipartimento federale degli affari esteri]

notifiche di valori patrimoniali in virtù del presente disegno di legge e di altri obblighi legali (derivanti soprattutto dalla LRD). Al fine di tenere opportunamente conto dei legittimi timori espressi, l'articolo 7 capoverso 1 sancisce che la competenza relativa alla ricezione di notifiche relative a valori patrimoniali spetta al MROS. In tal modo viene creato uno «sportello unico», destinato a facilitare il compito degli intermediari finanziari;

- in sede di procedura di consultazione, la proposta di consentire, in casi particolari e in presenza di condizioni strettamente definite, la trasmissione allo Stato di provenienza di informazioni relative agli averi bloccati in Svizzera (art. 13) è stata accolta in modo estremamente controverso. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che tale disposizione costituisca un'innovazione centrale del disegno di legge, volta a rendere il sistema più efficace. L'articolo 13 è quindi stato mantenuto, seppur apportando modifiche sostanziali. L'adeguamento di maggior rilievo concerne il canale di trasmissione: le informazioni saranno infatti trasmesse allo Stato di provenienza esclusivamente tramite il MROS e non più tramite il DFAE. Si tratta un canale di trasmissione sicuro e confidenziale e ha già dato prova della propria efficacia nel quadro della cooperazione internazionale in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro. Gli ulteriori adeguamenti significativi apportati all'articolo 13 per tenere conto delle critiche mosse a tale disposizione in sede di procedura di consultazione sono commentati nel dettaglio nel numero 2 del presente messaggio;
- vari partecipanti alla procedura di consultazione hanno sostenuto la necessità di rafforzare la trasparenza e la prevedibilità della politica del Consiglio federale in materia di blocco e restituzione di averi di potentati, proponendo di rafforzare le informazioni sottoposte alle Camere federali. A tal fine, l'articolo 29 impone al DFAE di trasmettere ogni anno alle commissioni parlamentari competenti un rapporto sui provvedimenti adottati in applicazione della presente legge.

## **1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo**

**UE:** In relazione con gli avvenimenti legati alla primavera araba, il Consiglio europeo ha ordinato blocchi di patrimoni contro persone e organizzazioni originarie di Tunisia, Egitto, Libia e Siria. Questi provvedimenti sono stati attuati nel quadro della politica estera e di sicurezza comune (PESC) sulla base del Trattato sull'Unione europea (TUE, art. 29) e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, art. 215). Si tratta della stessa base giuridica che solitamente serve all'UE per imporre sanzioni internazionali. Nel presente caso, i provvedimenti in oggetto perseguono tuttavia un altro obiettivo: non costituiscono un provvedimento coercitivo di diritto internazionale, ma tendono a facilitare la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria in vista della restituzione di valori patrimoniali acquisiti illecitamente. Contrariamente all'uso linguistico prevalente in Svizzera, all'interno dell'UE simili provvedimenti cautelari vengono designati anche come

sanzioni. Più di recente il Consiglio europeo ha adottato tramite regolamento<sup>18</sup> una serie di sanzioni che dispongono principalmente il congelamento di averi appartenenti a cittadini ucraini.

I regolamenti e le decisioni poggianti su questa base legale 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 blocco di valori patrimoniali a scopo conservativo) è trattato in via confidenziale per non compromettere l'attuazione dei provvedimenti.

I regolamenti dell'Unione europea su cui si fonda il blocco di valori patrimoniali di persone e organizzazioni originarie di Tunisia<sup>19</sup>, Egitto<sup>20</sup> e Libia<sup>21</sup> accordano agli Stati membri la possibilità di comunicare, a norma del loro diritto nazionale, le informazioni (in particolare quelle di natura finanziaria) ricevute nel quadro dell'esecuzione di misure restrittive alle autorità competenti dello Stato interessato (rispettivamente Tunisia, Egitto e Libia) e di altri Stati membri, ove ciò sia necessario allo scopo di facilitare il recupero di beni acquisiti indebitamente.

In occasione della pubblicazione del regolamento, l'UE informa<sup>22</sup> le persone o gli enti interessati tramite lettera o pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE in merito alla decisione di sanzione. 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. 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 PPE.

**Stati membri dell'UE:** 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 Regno Unito. Oltre all'attuazione dei regolamenti

<sup>18</sup> Regolamento (UE) N. 208/2014 del Consiglio del 5 mar. 2014 concernente misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina (GU L 66 del 6.3.2014, pag. 1).

<sup>19</sup> Art. 9 par. 3 del Regolamento (UE) N. 101/2011 del Consiglio del 4 feb. 2011 concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Tunisia (GU L 31 del 5.2.2011, pag. 1).

<sup>20</sup> Art. 9 par. 3 del Regolamento (UE) N. 270/2011 del Consiglio del 21 mar. 2011 concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Egitto (GU L 76 del 22.3.2011, pag. 4).

<sup>21</sup> Art. 13 par. 3 del Regolamento (UE) N. 204/2011 del Consiglio del 2 mar. 2011 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia (GU L 58 del 3.3.2011, pag. 1).

<sup>22</sup> 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.

dell'UE in materia di sanzioni, possono verificarsi blocchi di patrimoni sulla base di notifiche di sospetto da parte delle banche nonché nell'ambito di domande di assistenza giudiziaria internazionale in materia penale o di procedimenti penali nazionali.

Nel *Regno Unito*, che è 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 sistema giuridico anglosassone (*Common Law*), che poggia su precedenti giurisprudenziali, quest'ultimo caso è anche denominato «*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. Nel mese di ottobre 2013 il Ministero degli interni (Home Office) ha adottato e reso pubblica una nuova strategia in materia di lotta contro lo criminalità organizzata (*Serious organised crime strategy*). La strategia adottata, che contiene anche un paragrafo sul blocco di averi di provenienza illecita, prevede l'adeguamento della normativa penale (*Proceeds of Crime Act 2002*) per il 2014. In tale contesto, si profila in particolare l'eventualità di una riduzione delle esigenze probatorie richieste per il blocco degli averi: invece di prove concrete sarebbe sufficiente un sospetto aggravato di attività illecite. Si discute pure di estendere le possibilità di blocco ad altre situazioni, oltre che al terrorismo. Queste misure, che attualmente sono solo in fase di progetto e saranno sottoposte al vaglio del Parlamento, sarebbero applicabili a tutti gli averi di provenienza illecita, non solo a quelli dei potentati. Ma se gli adeguamenti in questione fossero adottati, faciliterebbero il blocco e la confisca degli averi di questi ultimi. Quanto ai provvedimenti di sostegno, nel Regno Unito esistono varie vie in materia di assistenza amministrativa internazionale. Lo Stato richiedente può chiedere provvedimenti di sostegno per svolgere indagini o presentare domande di inchiesta giudiziaria e attuare anche misure di formazione (p. es. facendo capo alla Banca mondiale). Per decisione del Primo ministro britannico è stata istituita una speciale task force incaricata di gestire e coordinare le misure di confisca e restituzione degli averi di provenienza illecita in relazione agli avvenimenti della primavera araba. Nel 2013 questa task force ha insediato un proprio consigliere regionale al Cairo, incaricato di assistere direttamente le autorità egiziane affinché possano far progredire le procedure di assistenza giudiziaria in corso con il Regno Unito. Infine, merita ancora menzione il fatto che, su richiesta del procuratore generale, il quadro giuridico specifico attualmente in vigore nel Regno Unito in materia di rimpatrio di averi di provenienza illecita verso Stati esteri è stato oggetto di una revisione generale nel secondo semestre del 2013. Questi lavori, destinati a far nascere una serie di raccomandazioni, sono stati avviati in considerazione del fatto che la politica sanzionatoria dell'UE è considerata troppo complessa e rigida. In tale contesto il quadro normativo svizzero e in particolare il presente disegno di legge sono considerati un modello di riferimento e una fonte di ispirazione. In particolare, anche il Regno Unito si impegna per introdurre nella propria legislazione misure di carattere amministrativo per il blocco degli averi dei potentati.

Riassumendo, gli Stati europei non dispongono ancora di norme di diritto nazionale che consentano di bloccare i beni di PPE nell'ambito di una procedura amministra-

tiva. L'ordinamento giuridico europeo offre comunque altre soluzioni per ordinare il blocco e la restituzione di fondi presumibilmente ottenuti in modo illecito. L'esempio del Regno Unito dimostra però che le cose cambiano rapidamente e che si stanno esaminando, e in parte sono già stati introdotti, nuovi strumenti di carattere legislativo, ma non solo. Probabilmente, gli standard nazionali di alcuni Paesi dell'UE saranno ulteriormente rafforzati nei prossimi tempi, seguendo l'esempio della Svizzera.

**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 Cost., sotto forma di cosiddetti «*executive order*»<sup>23</sup>. In relazione con gli avvenimenti legati alla primavera araba, in questo modo sono stati bloccati fra l'altro valori patrimoniali di PPE 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*», cfr. in merito il commento 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 la restituzione agli Stati di provenienza. Per individuare gli averi dei potentati, la regolamentazione del mercato finanziario fa affidamento sulle prescrizioni in materia di diligenza e di notifica<sup>24</sup> imposte agli istituti finanziari che hanno a che fare con PPE.

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 PPE.

**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 di primo grado del Principato può tuttavia dare esecuzione a una sentenza rispettivamente a una decisione di confisca di un'autorità estera nell'ambito della procedura di assistenza giudiziaria qualora l'autorità giudiziaria estera inoltri una richiesta in tal senso<sup>25</sup>. A tal fine è necessario che la sentenza, la pena pecuniaria o la decisione di confisca sia passata in giudicato nello Stato richiedente. Il diritto del *Liechtenstein* prevede che i valori patrimoniali vengano o confiscati come appropriazioni indebite o dichiarati privi di valore in quanto provenienti da atti penalmente perseguibili (art. 20 e 20b CP). Dopo l'attribuzione allo Stato del *Liechtenstein* dei beni patrimoniali secondo le suddette disposizioni<sup>26</sup>,

<sup>23</sup> Ciò, tuttavia, con la differenza che negli Stati Uniti tale competenza è disciplinata in una legge.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Legge del *Liechtenstein* del 15 set. 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale, art. 64 cpv. 4.

<sup>26</sup> Legge del *Liechtenstein* del 15 set. 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale, art. 64 cpv. 7.

il Governo, in una successiva procedura regolata dall'articolo 253a del Codice di procedura penale (CPP)<sup>27</sup>, può concludere con lo Stato richiedente una convenzione che preveda una chiave di ripartizione per la restituzione dei valori patrimoniali oggetto della procedura. Con decisione governativa i corrispondenti valori patrimoniali possono essere trasferiti su un conto appositamente aperto dallo Stato richiedente.

Una base legale speciale<sup>28</sup> consente alle autorità di perseguimento penale di *Hong Kong* di trasmettere notifiche di sospetto 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, Singapore 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 specifica<sup>29</sup>, che tuttavia viene applicata in modo piuttosto restrittivo. Ultimamente, lo Stato insulare 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 la possibilità per un blocco patrimoniale a scopi conservativi di averi di PPE. 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 PPE si sia appropriata illecitamente dei valori patrimoniali. Non si esige invece che l'appropriazione illecita sia provata già a questo stadio<sup>30</sup>. 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 i provvedimenti 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

<sup>27</sup> RS 312.0

<sup>28</sup> Section 25A(9) Organised and Serious Crime Ordinance, cap. 455.

<sup>29</sup> Mutual Assistance in Criminal Matters Act (MACMA).

<sup>30</sup> 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.

competenza è delle Province. Se uno Stato interessato vuole presentare una richiesta di confisca al di fuori del diritto penale, deve farlo per il tramite di un avvocato direttamente alla Provincia competente.

**Conclusioni:** un'analisi di diritto comparato con i Paesi esaminati mostra che molti di essi dispongono di varie basi legali che si potrebbero applicare in un simile caso. Alcuni hanno creato di recente basi legali speciali (p. es. il Canada) o annunciato la verifica del loro quadro normativo. Tra questi ultimi rientra in particolare il Regno Unito, che ultimamente ha registrato un chiaro mutamento della sua politica. Tuttavia, nessun Paese dispone ancora di una legge concernente il blocco, la confisca e la restituzione di averi di potentati, paragonabile per completezza alla normativa proposta. Il disegno di legge rispecchia la ricca esperienza della Svizzera nel settore della restituzione di tali averi e codifica la prassi decennale in tale settore.

## 1.5 Attuazione

Il disegno di legge non introduce novità di rilievo sul piano dell'attuazione poiché essenzialmente rappresenta una codificazione del diritto attuale e della prassi consolidata in materia di blocco, confisca e restituzione di averi illeciti di potentati. Tale materia rientra nelle competenze della Confederazione poiché è parte integrante degli affari esteri (art. 54 Cost.). L'attuazione spetta pertanto in via principale alle autorità federali e, in primo luogo, al DFAE tramite la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP). In tale ottica risulta tuttavia indispensabile la collaborazione e la partecipazione di altre autorità federali e, in particolare, dell'UFG e del Ministero pubblico della Confederazione nell'ottica dell'assistenza giudiziaria, del MROS nel contesto della notifica di averi e della trasmissione di informazioni allo Stato di provenienza e del DFF nel quadro dell'apertura di azioni di confisca e dello svolgimento di procedimenti che portano alla pronuncia di sanzioni penali. Dal canto loro le autorità cantonali non sono invece chiamate a intervenire nell'attuazione, se non molto marginalmente. Tale caso potrebbe ad esempio verificarsi quando sono in corso procedimenti penali condotti a livello cantonale contro PPE i cui valori patrimoniali sono bloccati, con conseguenti obblighi in materia di trasmissione di informazioni alle autorità federali competenti.

Benché l'attuazione del presente disegno di legge competa alle autorità federali, alcune questioni tecniche vanno comunque disciplinate tramite ordinanza. Quest'ultima sarà adottata dal Consiglio federale e dovrà precedere l'entrata in vigore della legge. L'ordinanza è resa necessaria dalla complessità delle questioni legate in particolare alla raccolta e alla trasmissione di informazioni nonché all'amministrazione di valori patrimoniali bloccati. Anche le nuove competenze attribuite dal presente disegno di legge al MROS suggeriscono di disciplinare determinate modalità pratiche dei suoi compiti nel quadro di un'ordinanza.

## 1.6 Interventi parlamentari

A seguito degli avvenimenti legati alla primavera araba e dei blocchi di valori patrimoniali ordinati dal Consiglio federale, vari interventi parlamentari sono stati presentati alle Camere federali. Fra questi, soltanto l'attuazione della mozione seguente è ancora in corso:



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 del recepimento delle disposizioni materiali della LRAI nel nuovo disegno di legge.

La sesta sezione contiene disposizioni sulla protezione giuridica. La settima e l'ottava sezione contengono articoli sull'assistenza tra autorità svizzere, sul trattamento dei dati personali e sulle disposizioni penali. La nona sezione disciplina le disposizioni finali.

## **2.2 Coordinamento con altri progetti legislativi**

L'articolo 2 del presente disegno di legge definisce le nozioni di «persone straniere politicamente esposte» e «persone vicine». Salvo indicazione contraria, nel presente messaggio l'abbreviazione PPE è utilizzata con il significato di «persone straniere politicamente esposte». Per le ragioni di seguito illustrate (cfr. commento relativo all'art. 2), è stato deciso di allineare tali definizioni a quelle enunciate, *de lege ferenda*, nel disegno di legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012. Il disegno di legge in oggetto, che il Consiglio federale ha adottato in data 13 dicembre 2013<sup>31</sup>, inserisce un nuovo articolo 2a nella LRD, in cui vengono definite le nozioni di «persone politicamente esposte» e «persone legate a persone politicamente esposte». In sede di trattamento in seno all'Assemblea federale va pertanto assicurato un perfetto coordinamento tra i due atti legislativi in oggetto, al fine di garantire che tali definizioni abbiano una portata identica e in tal modo facilitare sensibilmente l'applicazione pratica della presente legge.

## **2.3 Commento dettagliato delle disposizioni della legge**

### **2.3.1 Sezione 1: Disposizioni generali**

#### *Art. 1*            Oggetto

Questo articolo sancisce in maniera dichiaratoria lo scopo e il campo d'applicazione del disegno di legge. La nuova legge stabilisce le condizioni in base alle quali la Confederazione può adottare provvedimenti per sequestrare gli averi dei potentati e delle persone a loro vicine depositati in Svizzera e facilitarne la restituzione allo Stato di provenienza. Si tratta di valori patrimoniali di PPE o di persone a loro vicine, che si presume siano stati acquisiti tramite corruzione, amministrazione infedele o altri crimini. L'enumerazione è deliberatamente concepita come non esaustiva. La legge, ovvero i provvedimenti previsti in essa, mirano quindi esclusivamente ai valori patrimoniali di PPE collegate a reati gravi, e quindi soprattutto a crimini. Ciò corrisponde all'attuale prassi della Confederazione ed è affermato nell'articolo 1. Conformemente al diritto svizzero (art. 10 cpv. 2 CP), sono crimini i reati per cui è comminata una pena detentiva di oltre tre anni. I successivi articoli

<sup>31</sup> FF 2014 563

della legge affermano poi esplicitamente, nel senso di disposizioni potestative («*Kann-Bestimmungen*»), 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 disegno 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 PPE e i deflussi di patrimoni illegali a essa collegati rappresentano per molti Paesi in via di sviluppo e Paesi emergenti un notevole ostacolo sulla via verso uno sviluppo economico durevole. In linea di principio, la Svizzera ha tutto l'interesse che i detentori del potere agiscano conformemente allo Stato di diritto e vengano chiamati a rispondere delle loro azioni secondo i criteri di quest'ultimo.

In considerazione delle numerose richieste pervenute in sede di procedura di consultazione, l'articolo 1 è stato leggermente riformulato. Il nuovo testo mette maggiormente in evidenza il fatto che la provenienza illecita dei valori patrimoniali non è legata all'accertamento preliminare della colpevolezza della PPE che li detiene. In altri termini, l'applicazione della presente legge non implica in alcun modo l'esistenza di una condanna penale a carico del potentato implicato o delle persone ad esso vicine. Essa non presuppone più neanche la produzione di prove giacché è sufficiente l'esistenza di un sospetto circa la provenienza illecita dei valori patrimoniali.

## *Art. 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 disegno di legge. Sono, nello specifico, PPE all'estero e persone a loro vicine.

Conformemente alla *lettera a*, le «persone straniere politicamente esposte» sono sempre persone fisiche che ricoprono o hanno ricoperto funzioni pubbliche dirigenziali all'estero e le cui possibili funzioni sono elencate a titolo esemplificativo. Anche dopo aver terminato il proprio mandato pubblico tali persone continuano a essere considerate politicamente esposte, il che è d'altronde conforme alle raccomandazioni della Banca mondiale<sup>32</sup>. Il disegno di legge rinuncia per contro a definire un limite temporale in relazione alla qualifica di PPE, poiché esso comporterebbe difficoltà nell'attuazione pratica e introdurrebbe una differenza di rilievo rispetto alla definizione di PPE utilizzata nelle Raccomandazioni rivedute del GAFI (cfr. spiegazioni di seguito relative al disegno di legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria GAFI rivedute nel 2012 per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo).

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

<sup>32</sup> 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.

elencate alla lettera a. Prendere parimenti in considerazione questa cerchia di persone è necessario, poiché così si contemplan anche i casi di trasferimento patrimoniale in seno alla famiglia, allargata o meno, ovvero alla rete di relazioni professionali di una PPE<sup>33</sup>. Simili configurazioni sono ampiamente diffuse nella prassi.

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 nel 2012 del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) sulla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Il 13 dicembre 2013 il Consiglio federale ha adottato e trasmesso al Parlamento il relativo messaggio<sup>34</sup>. Questa legge introdurrà un nuovo articolo 2a nella LRD, contenente una definizione di PPE all'estero (art. 2a cpv. 1 lett. a), una definizione di PPE in Svizzera (art. 2a cpv. 1 lett. b), nonché una definizione di PPE all'interno di organizzazioni intergovernative (art. 2a cpv. 1 lett. c). Dato il campo di applicazione del presente disegno di legge, entrano in considerazione solo le PPE *all'estero* ai sensi della terminologia del nuovo articolo 2a LRD. Il presente disegno di legge non ha infatti ad oggetto le PPE in Svizzera né all'interno di organizzazioni intergovernative. Scegliendo di allineare la definizione di PPE e quella di persone a loro vicine al sopracitato disegno di legge, il Consiglio federale ha deliberatamente rinunciato a recepire le definizioni attualmente enunciate nella legislazione antiriciclaggio (art. 2 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza FINMA dell'8 dicembre 2010<sup>35</sup> sul riciclaggio di denaro; ORD-FINMA), onde tener conto delle attività legislative in corso per l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI.

Per motivi analoghi e nonostante le numerose richieste formulate in sede di procedura di consultazione, le persone giuridiche non sono state incluse nella nozione di «persone vicine». La definizione di persone vicine alle PPE data dall'articolo 2 lettera b del presente disegno di legge è pertanto limitata alle persone fisiche, divergendo in tale aspetto sia dall'articolo 2 capoverso 1 lettera a cifra 2 ORD-FINMA che dall'articolo 2 lettera b cifra 2 LRAI. Anche in tale contesto hanno prevalso esigenze di uniformazione della terminologia, che hanno suggerito di tenere in considerazione altri lavori legislativi parallelamente in corso piuttosto che le norme di diritto attualmente in vigore. Seppur teoricamente nulla impedisca alla Svizzera di fissare standard più elevati includendo le persone giuridiche nella nozione di persone vicine, tale soluzione comporterebbe il grande svantaggio di allontanare il nostro Paese dalla terminologia utilizzata dal GAFI. Il rafforzamento delle regole di trasparenza nei confronti delle persone giuridiche introdotto dalla nuova legge concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI rivedute, in particolare in materia d'identificazione dell'avente economicamente diritto, consentirà di compensare in larga misura l'eliminazione delle persone giuridiche dalla nozione di persone vicine. Di fatto l'esperienza mostra che le PPE o le persone fisiche a loro vicine talvolta esercitano il controllo su valori patrimoniali formalmente 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 attenta-

33 Cfr. in merito anche il commento ai singoli articoli nel messaggio concernente la LRAI del 28 apr. 2010, FF **2010** 2871.

34 FF **2014** 563

35 RS **955.033.0**

mente indagato a livello internazionale<sup>36</sup>. Siffatti valori patrimoniali devono, per coerenza, rientrare anch'essi nel campo di applicazione del presente atto normativo, altrimenti oggetto e scopo della presente legge verrebbero vanificati (cfr. in merito il commento all'art. 3 del disegno di legge). Il disegno di legge prevede perciò in varie parti aggiunte in tal senso (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. c e 4 cpv. 1 lett. c), che si riallacciano al criterio dell'avente diritto economico, ovvero precisano che talune disposizioni del presente atto legislativo contemplano anche valori patrimoniali appartenenti a 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'estero<sup>37</sup>. I fondi di Stato presentano rischi specifici che il Consiglio federale ha iniziato a osservare attentamente già nel gennaio del 2008<sup>38</sup>. In linea 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 PPE 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 continuino eventualmente ad avere la facoltà di disporre dei valori patrimoniali di tale fondo. Nel caso della Libia si è visto, ad esempio, che dopo la caduta di Gheddafi non è stato possibile escludere che questi 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 fintantoché non sia accertato che solamente il nuovo governo ha accesso ai valori patrimoniali.

Il disegno 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

<sup>36</sup> Cfr. 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>

<sup>37</sup> 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» (cfr. allegato 1.2, Sovereign Wealth Funds, IMF Global Financial Stability Report, set. 2007).

<sup>38</sup> Cfr. il comunicato stampa della SECO del 30.1.2008: Osservazione attiva dei fondi di Stato esteri, [www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=17035](http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=17035)

ganglio vitale di un nuovo governo. Un'evoluzione di questo tipo andrebbe 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 3, non essendo più dati i presupposti per il blocco.

L'articolo 2 *lettera c* enuncia una definizione che non figurava nell'avamprogetto. In sede di procedura di consultazione numerosi partecipanti hanno, infatti, sottolineato che il progetto conteneva un elevato numero di concetti giuridici indeterminati, lasciando così un'eccessiva discrezionalità alle autorità incaricate dell'applicazione della legge. Numerosi suggerimenti provenienti dagli ambienti consultati avevano pertanto ad oggetto una maggiore delimitazione del potere discrezionale del Consiglio federale e del DFAE, soprattutto tramite l'introduzione di ulteriori definizioni nella legge. Per tale ragione il nuovo disegno di legge definisce le nozioni di «valori patrimoniali» (art. 2 lett. c) e di «crescita esorbitante del patrimonio» (art. 15 cpv. 2) e specifica espressamente che può essere ordinato il blocco anche di valori patrimoniali appartenenti a una persona giuridica (art. 3 cpv. 1 lett. c e 4 cpv. 1 lett. c). Per mezzo di tale integrazione il Consiglio federale ha voluto tenere conto dei timori espressi durante la consultazione, mantenendo tuttavia un certo potere discrezionale, indispensabile ai fini della tutela degli interessi del Paese in ogni caso di blocco e confisca.

L'articolo 2 *lettera c* introduce la nozione di valori patrimoniali, definendoli beni di qualsiasi natura, materiali o immateriali, mobili o immobili. L'avamprogetto sottoposto alla procedura di consultazione rinunciava intenzionalmente a una definizione di valori patrimoniali. Neanche la LRAI definisce tale concetto. A seguito dei pareri depositati in sede di procedura di consultazione si è tuttavia deciso di introdurne una definizione per rafforzare la certezza del diritto.

Conformemente al CP, in particolare gli art. 70 e 72, sotto la definizione di «valori patrimoniali» sono da intendersi tutti i vantaggi economici che possono essere oggetto di una confisca. Secondo il presente disegno di legge, la definizione di «valori patrimoniali» contempla l'intero possesso e quanto rientra nella facoltà di disporre, sia in termini di beni materiali che immateriali quali un conto in banca, delle PPE o della loro cerchia in Svizzera.

L'articolo 2 delle ordinanze di blocco che istituisce provvedimenti nei confronti di talune persone originarie della Repubblica araba d'Egitto<sup>39</sup> (di seguito O-Egitto), della Tunisia<sup>40</sup> (O-Tunisia) e dell'Ucraina<sup>41</sup> (O-Ucraina) stila un elenco di ciò che può rientrare nella definizione di «averi» e «risorse economiche»: tutte le attività finanziarie compresi denaro contante, assegni, crediti monetari, cambiali, ordini o altri strumenti di pagamento, depositi, debiti e riconoscimenti di debito, cartevalori e titoli di debito, certificati azionari, obbligazioni, titoli di credito, opzioni, obbligazioni fondiari, derivati; interessi, dividendi o altri redditi o plusvalori generati da valori patrimoniali; crediti, diritti a compensazione, garanzie, fidejussioni 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 qualsiasi tipo, indipendentemente dal fatto che siano materiali o immateriali, mobili o immobili, in

39 RS 946.231.132.1

40 RS 946.231.175.8

41 RS 946.231.176.7

particolare gli immobili e i beni di lusso. L'insieme di tali elementi rappresenta una lista non esaustiva di ciò che rientra nella nozione di «valori patrimoniali» ai sensi del presente disegno di legge.

### 2.3.2 **Sezione 2: Blocco di valori patrimoniali**

Il disegno 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 un'eventuale 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 nell'immediato 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.

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 è disposto per consentire la successiva 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 ampiamente riprese nel presente disegno di legge. Nel contempo è previsto, all'articolo 4, di ampliare per una portata strettamente definita le possibilità di blocco e confisca di simili valori patrimoniali esistenti attualmente.

#### *Art. 3* Blocco in vista dell'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 un'eventuale 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 una cerchia molto ampia di destinatari (tutti gli intermediari finanziari, le istituzioni e le altre persone fisiche e giuridiche che detengono valori patrimoniali delle persone interessate dal blocco; cfr. commento all'art. 7 cpv. 1), ovvero un numero non meglio definito di valori patrimoniali. Di regola, questo tipo di blocco viene perciò disposto sotto forma di ordinanza. Un elenco nominativo allegato a quest'ultima indica le PPE i cui valori patrimoniali sono interessati dal blocco (cfr. art. 5).

In passato, il Consiglio federale ha più volte ordinato blocchi cautelativi di patrimoni (cioè a scopo conservativo); l'ultimo blocco risale alla destituzione del presidente dell'Ucraina nel mese di febbraio 2014. In precedenza, ovvero a inizio 2011 a seguito degli eventi della primavera araba, aveva ordinato il blocco cautelare dei valori patrimoniali di Ben Ali (Tunisia) e di Mubarak (Egitto). Il rapido blocco di valori

patrimoniali di dubbia provenienza impedisce che questi possano essere ritirati dalla Svizzera e in tal modo lo Stato di provenienza dispone del tempo necessario per avviare indagini penali e presentare domande di assistenza giudiziaria al nostro Paese. Di solito, le indagini nello Stato di provenienza sono incentrate sull'accusa di corruzione o di gravi reati patrimoniali analoghi.

Il blocco secondo l'articolo 3 compete al 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, destituzione del presidente Yanukovich in Ucraina nel 2014). 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. In genere tale conclusione sarà negativa se il regime in questione è saldamente al potere, per quanto possa essere notoriamente corrotto: in simili frangenti è improbabile che alla Svizzera sia presentata una domanda di assistenza giudiziaria e pertanto un blocco cautelare dei beni del regime risulterebbe inutile (cfr. il commento al cpv. 2).

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 certezza del diritto e si accresce la prevedibilità della politica del Consiglio federale. Nonostante alcune richieste formulate in sede di procedura di consultazione, è stata lasciata inalterata la formulazione potestativa («*Kann-Bestimmung*»), che riserva al Consiglio federale ampia discrezionalità nel decidere di procedere o meno a un blocco in via cautelativa: il fatto che tutte le condizioni elencate all'articolo 3 siano adempiute, non obbliga comunque il Consiglio federale a bloccare i valori patrimoniali. È tuttavia stata introdotta una modifica al capoverso 1, prima dell'elenco vero e proprio delle condizioni da soddisfare; è stato inserito l'aggettivo «eventuale» allo scopo di mettere maggiormente in evidenza il fatto che è sufficiente la semplice possibilità di una cooperazione futura nell'ambito dell'assistenza giudiziaria. In questa fase non risulta pertanto necessario che tale cooperazione sia ritenuta quasi certa o addirittura certa.

Il capoverso 1 stabilisce che il blocco può riguardare soltanto valori patrimoniali che sottostanno alla facoltà di disporre di PPE o di persone a loro vicine (lett. a) oppure su valori patrimoniali di cui sono gli aventi diritto (lett. b); il blocco può riguardare anche valori patrimoniali che appartengono a una persona giuridica, sempre che sottostiano alla facoltà di disporre di una PPE o di persone ad essa vicine o che l'avente economicamente diritto su questi valori sia una PPE o una persona ad essa vicina (lett. c n. 1 e 2). Il concetto di facoltà di disporre risponde alla stessa definizione già prevista nella LRAI. La locuzione «facoltà di disporre» assume dunque lo stesso significato previsto dalle norme del Codice penale sulla confisca dei beni appartenenti a un'organizzazione criminale; detto significato è inoltre strettamente

connesso al concetto di «effettiva facoltà di disporre», vale a dire la volontà di possedere un bene in funzione delle effettive possibilità esistenti<sup>42</sup>. Questa nozione si applica ad esempio all'avente economicamente diritto ai sensi della LRD, che in un modo o nell'altro (p. es. grazie a una procura, a un trust o a un prestanome) ha accesso a un conto bancario di cui non è l'intestatario e ne è l'avente economicamente diritto anche se esercita la propria facoltà di disporre soltanto indirettamente. In quest'ottica, il concetto di facoltà di disporre va inteso in senso lato e copre dunque l'insieme di tutte le possibili relazioni di una persona, fisica o anche giuridica, con i valori patrimoniali in questione.

Le tre ipotesi considerate al *capoverso 1* (lett. a–c) rivestono tutte un'importanza pratica e tengono conto dei complessi rapporti derivanti dal frequente ricorso a società di sede di vario genere e a opache strutture create dalle PPE. Il blocco decretato in Svizzera degli averi di una società registrata all'estero, ad esempio, può essere giustificato se il nominativo dell'azionista di maggioranza figura nella lista adottata dal Consiglio federale, oppure se si tratta di un azionista di minoranza ma in grado, di fatto, di controllare la società per via della struttura azionaria e in particolare se altri azionisti sono persone a lui vicine. Anche strutture che il diritto svizzero non conosce, come ad esempio i trust, possono essere interessate se il beneficiario dei suoi beni è una persona che figura nella suddetta lista, a condizione, s'intende, che questi averi siano depositati in Svizzera. Quanto alle persone vicine, le possibilità sono le seguenti: o figurano personalmente nella lista adottata dal Consiglio federale e, in tal caso, si applicano gli stessi criteri per determinare se i loro averi sono sottoposti al blocco; o non vi figurano e, in tal caso, occorrerà esaminare le circostanze della fattispecie concreta per stabilire se gli averi che formalmente gli appartengono possono essere considerati come averi sotto la facoltà di disporre della PPE. A difetto di specifici indizi contrari, ad esempio, non sarebbe possibile ritenere che gli averi del coniuge di una PPE sottostiano automaticamente alla facoltà di disporre di quest'ultima; si può invece supporre che una PPE sia in grado di esercitare la facoltà di disporre sui beni dei figli minorenni, sicché questi beni sottostanno al blocco.

Secondo l'articolo 3 *capoverso 2*, 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. Questa soluzione copre così le situazioni poco chiare nelle quali, per qualche giorno al massimo, il nuovo potere non si è ancora formalmente insediato e appare molto difficile che i membri del governo uscente siano ancora in grado di esercitare potere. L'incertezza che regna in simili circostanze non deve impedire al Consiglio federale di ordinare un blocco preventivo degli averi, poiché può essere fondamentale poter agire proprio in un tale periodo.

<sup>42</sup> Così anche nell'articolo 72 CP e nel relativo messaggio, FF 1993 III 193, in particolare pag. 226.

La perdita di potere implica in generale la caduta di un governo in modo non costituzionale. 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 una PPE esercita una funzione pubblica, spesso gode 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. Benché alcuni partecipanti alla procedura di consultazione abbiano auspicato un'estensione del blocco in via cautelativa anche alle situazioni in cui non è imminente un cambiamento di potere, il disegno di legge non contempla tale fattispecie: quest'ultima supererebbe infatti chiaramente la prassi odierna e causerebbe significative difficoltà giuridiche e politiche.

Secondo la *lettera b*, il livello di corruzione nello Stato di provenienza deve essere notoriamente elevato. Difatti, il concetto figura anche all'articolo 15 capoverso 1 lettera b, dove costituisce uno dei criteri che consentono di presumere la provenienza illecita di valori patrimoniali.

Secondo la *lettera c*, deve essere presumibile che i valori patrimoniali siano stati ottenuti mediante corruzione, amministrazione infedele o altri crimini. Al termine della procedura di consultazione, l'articolo 3 capoverso 2 lettera c è stato leggermente riformulato sulla falsariga dell'articolo 1. La nuova formulazione mette maggiormente in evidenza il fatto che la provenienza illecita dei valori patrimoniali non presuppone un accertamento preliminare della colpevolezza della PPE che li detiene. In conformità con lo scopo conservativo del blocco, per adottare mediante un blocco i primi provvedimenti conservativi in virtù del presente disegno di legge non deve essere stabilita per legge l'effettiva colpevolezza delle persone interessate, come neppure deve essere stabilita la provenienza illecita dei valori patrimoniali. Quanto alle possibili fattispecie di reati, oltre ai casi di corruzione, attiva e passiva, può trattarsi anche di altri reati come nel caso Abacha (Nigeria).

Secondo la *lettera d*, sarà la tutela degli interessi della Svizzera a esigere il blocco. Generalmente l'interesse è finalizzato a salvaguardare le relazioni bilaterali con il Paese interessato o a difendere la reputazione della Svizzera. La formula «la tutela degli interessi della Svizzera (lo) richiede» può sembrare molto vincolante, ma recepisce testualmente il tenore dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. ed esprime perfettamente la prassi restrittiva finora seguita dal Consiglio federale. Nel singolo caso è però possibile che ragioni di ordine politico sconsiglino di ordinare 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. In sede di procedura di consultazione varie ONG hanno proposto di limitare la facoltà del Consiglio federale d'invocare gli interessi della Svizzera per non ordinare un blocco preventivo. Il Consiglio federale ha tuttavia deciso di non darvi seguito poiché tali proposte favorirebbero un certo automatismo nelle pronunce di blocco, non auspicabile alla luce delle ragioni precedentemente esposte con riferimento al presente articolo.

Il capoversso 3 tratta l'aspetto dell'armonizzazione e del coordinamento internazionale di blocchi di patrimoni a scopo conservativo. Di principio la decisione di ordinare un blocco di questo tipo e le modalità della sua attuazione devono essere sistematicamente coordinate con le principali piazze finanziarie di importanza analoga alla piazza svizzera. L'esperienza mostra che i valori patrimoniali di PPE 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, eccetera, 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 intende favorire la realizzazione di 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 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 se del caso anche prima di essi.

Il Consiglio federale ha finora tenuto conto di queste circostanze nell'applicare l'attuale prassi, in particolare al momento della destituzione del presidente ucraino e 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 avuto la reazione più rapida a livello mondiale rispetto alle svolte storiche nell'Africa del Nord; 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. Il blocco dei beni di ucraini è stato coordinato in modo particolarmente stretto con Austria e Liechtenstein. Tale approccio era giustificato, poiché in questo caso le due piazze finanziarie erano, potenzialmente, tanto esposte quanto la piazza svizzera. In seguito a contatti diretti con Vienna e Vaduz, la lista svizzera è stata immediatamente armonizzata con quelle dell'Austria e del Liechtenstein. Quando, alcuni giorni dopo, l'Unione europea ha stilato la propria lista per il blocco degli averi, la Svizzera ha completato la propria, garantendo così materialmente il massimo coordinamento possibile con i suoi principali partner.

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.

In sede di procedura di consultazione, gli esponenti degli ambienti economici e finanziari hanno mosso numerose critiche sottolineando, per ragioni di efficacia e competitività, l'imperiosa necessità per la Svizzera di non agire da sola in tale contesto. Onde tenere conto di tali critiche, è stato rafforzato l'obbligo di concertazione e coordinamento previsto al capoversso 3: prima di ordinare un blocco, il Consiglio federale dovrà accertarsi anche della posizione delle principali organizzazioni inter-

nazionali. Tuttavia, nell'ottica di determinate situazioni d'urgenza che provocano l'impossibilità materiale di procedere alla consultazione prima di ordinare un blocco, è stata introdotta una clausola che permetterà di rinunciarvi « se vi è pericolo nel ritardo ». Tale criterio, estremamente restrittivo, consentirà ad esempio al Consiglio federale di ordinare un blocco immediato dei conti bancari di una PPE anche in mancanza di una concertazione e un coordinamento preliminari, laddove sussistano informazioni che lasciano presupporre un imminente ritiro degli averi depositati in Svizzera. Oltre ai più importanti Paesi limitrofi quali la Germania e la Francia, i «principali Stati partner» sono anche altri Paesi dell'UE o quelli con piazze finanziarie importanti o paragonabili, come per esempio il Regno Unito e gli Stati Uniti.

Nell'ambito del blocco di averi di potentati, il Consiglio federale attribuisce grande importanza alla necessità di agire in concertazione con i nostri principali partner. A livello internazionale continuerà a impegnarsi per il rafforzamento del «*level playing field*» tra le piazze finanziarie. La sua credibilità sarà rafforzata dall'adozione del presente disegno di legge. In tale contesto va accolta con soddisfazione la decisione della Conferenza degli Stati Parte alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (CNUCC) di incaricare gli Stati richiedenti e richiesti che dispongono di maggiore esperienza nell'*Asset Recovery* di elaborare linee direttive ispirandosi alle corrette prassi in materia («*best practices*»), e che nel gennaio 2014, in occasione dell'8° Seminario di Losanna, la Svizzera abbia avviato il processo che sboccherà nell'emanazione di queste linee guida (cfr. sopra il commento al n. 1.1.2).

*Art. 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 disegno di legge. Il blocco ai sensi dell'articolo 4, come la successiva confisca (cfr. art. 14–16), sono dunque sussidiari alla collaborazione in materia di assistenza giudiziaria e saranno emanati mediante decisione.

L'articolo 4 riprende in sostanza le pertinenti disposizioni della LRAI. Entrata in vigore il 1° febbraio 2011, la LRAI è andata 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 distratti. Se il procedimento avesse avuto un simile esito, sarebbe stato assai insoddisfacente. Per reagire a questa situazione, con la LRAI la Svizzera ha creato la possibilità di bloccare presumibili averi di potentati, confiscan-

doli successivamente in un procedimento di diritto amministrativo dinanzi ai tribunali svizzeri qualora l'assistenza giudiziaria risulti infruttuosa<sup>43</sup> a causa del dissesto delle strutture statuali nello Stato di provenienza (cosiddetti «*failing*» o «*failed states*», ossia «Stati falliti»).

L'articolo 4 *capoverso 1* stabilisce che il blocco in vista di una confisca può riguardare soltanto valori patrimoniali che sottostanno alla facoltà di disporre di PPE o di persone a loro vicine (lett. a) o di cui queste sono gli aventi diritto (lett. b); il blocco può toccare anche averi appartenenti a una persona giuridica, sempre che tali averi sottostiano alla facoltà di disporre di una PPE o delle persone ad essa vicine o che queste ne siano gli aventi diritto (lett. c n. 1 e 2). Il testo di questo capoverso corrisponde esattamente a quello dell'articolo 3 *capoverso 1* e pertanto si rimanda in proposito al commento relativo a questa disposizione.

L'articolo 4 *capoverso 2* definisce le condizioni che giustificano un blocco in vista di una confisca amministrativa dei valori patrimoniali. I criteri formulati corrispondono ampiamente a quelli dell'articolo 2 LRAI. La procedura di confisca è avviata quando la cooperazione nell'ambito dell'assistenza giudiziaria fallisce a causa della situazione di dissesto dello Stato di provenienza. In sede di procedura di consultazione, alcuni partecipanti hanno proposto di estendere il campo di applicazione del blocco previsto all'articolo 4 *capoverso 2* anche ai casi in cui non esiste un'assistenza giudiziaria, alla luce del fatto che uno Stato fallito si trova nell'impossibilità di depositare una richiesta di assistenza, quanto meno nel periodo di transizione, che può essere anche abbastanza lungo. La proposta non è stata accolta per un duplice motivo: in primo luogo la Svizzera non si può sostituire alle autorità di uno Stato sovrano e rischiare di essere percepita come un Paese che si arroga una competenza universale in materia penale. In secondo luogo l'esperienza mostra piuttosto che anche gli Stati che si trovano in una situazione di dissesto riescono a depositare domande di assistenza giudiziaria, all'occorrenza con il sostegno di esperti internazionali che li supportano nella formulazione di tali domande. In passato questo è quanto è avvenuto nei casi Mobutu e Duvalier: la Repubblica democratica del Congo e la Repubblica di Haiti sono state in grado di presentare alla Svizzera una richiesta di assistenza giudiziaria sufficiente a bloccare i beni depositati nel nostro Paese dopo la caduta dei potentati interessati. Successivamente i due Stati non sono tuttavia riusciti a emettere una sentenza definitiva ed esecutiva contro le PPE interessate e in tal modo non hanno soddisfatto una condizione necessaria per il recupero dei beni tramite l'assistenza giudiziaria.

Conformemente al *capoverso 2* per un blocco ai sensi dell'articolo 4 devono essere adempiute 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 internazionale in materia penale presentata dallo Stato di provenienza. Normalmente la procedura di sequestro provvisorio sarà ancora in corso ma può senz'altro anche essere già terminata prima della pronuncia formale del blocco ai sensi dell'articolo 4. È infatti fondamentale che abbia già avuto luogo un sequestro, poiché l'apertura di un procedimento di assistenza giudiziaria prova la disponibilità e la volontà dello Stato di provenienza a collaborare. La disposizione specifica che un blocco ai sensi dell'articolo 4 e la successiva confisca sono necessariamente sussidiari alla procedura

<sup>43</sup> Cfr. messaggio del 28 apr. 2010 concernente la legge federale sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte, FF 2010 2871.

di assistenza giudiziaria internazionale in materia penale prevista dall'AIMP o, se del caso, dagli obblighi bilaterali o multilaterali applicabili in materia di assistenza.

Secondo la *lettera b* si presuppone inoltre che lo Stato di provenienza non possa soddisfare le esigenze del procedimento di assistenza giudiziaria a causa del collasso 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 collaborazione, o per incapacità (come nel caso Duvalier<sup>44</sup>), oppure per mancanza di volontà (come nel caso Mobutu). Il concetto di «dissesto delle strutture statuali» utilizzato in questo articolo si rifà all'articolo 17 capoverso 3 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale<sup>45</sup>. 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, ha la capacità e la volontà o meno di svolgere un procedimento penale che soddisfi i requisiti dell'AIMP.

Secondo la *lettera c*, il blocco deve servire a tutelare gli interessi della Svizzera. Si può rinviare alle corrispondenti spiegazioni riguardanti l'articolo 3 capoverso 2 lettera d con particolare riferimento alla ripresa dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione. Appellarsi alla lettera c 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 volontà di affrontare il passato.

Il *capoverso 3* consente di ordinare un blocco di averi in vista della successiva confisca anche se è risultato che la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria è esclusa a causa di standard insufficienti inerenti ai diritti dell'uomo, ossia quando vi sono motivi per ritenere che il procedimento nello Stato di provenienza non soddisfa i principi procedurali determinanti ai sensi dell'AIMP. Oltre alla possibilità di trasmettere informazioni allo Stato di provenienza (cfr. art. 13), quella in oggetto è la seconda grande innovazione del presente disegno di legge rispetto al diritto vigente e alla prassi attuale. In sede di procedura di consultazione questo capoverso è stato oggetto di numerosi pareri. Alcuni partecipanti hanno criticato il fatto che l'introduzione di una simile norma consentirà in futuro di aggirare le disposizioni dell'AIMP e di fornire sostegno a Stati poco rispettosi dei diritti dell'uomo e di garanzie procedurali fondamentali. La maggior parte dei partecipanti e in particolare i Cantoni hanno invece esplicitamente accolto con favore l'introduzione della disposizione in oggetto nel disegno di legge. Il suo mantenimento è anche stato reputato indispensabile affinché la nuova legislazione non rimanga lettera morta. Tale innovazione è quindi stata mantenuta nel disegno di legge. Essa dovrebbe aprire nuove possibilità di restituzione in caso di fallimento dell'assistenza giudiziaria nel quadro di procedimenti giudiziari condotti in Svizzera nel pieno rispetto dei diritti delle parti e dei principi dello Stato di diritto.

L'articolo 2 lettera a AIMP prevede che una domanda di cooperazione in materia penale sia irricevibile se vi è motivo di credere che il procedimento all'estero non corrisponda ai principi procedurali della CEDU o del Patto ONU II. Si intende così

<sup>44</sup> La situazione di dissesto statale ad Haiti è stata riconosciuta dal Tribunale amministrativo federale (sentenza C-1371/2010 del 23 set. 2013 consid. 2 e 4).

<sup>45</sup> RS **0.312.1**

impedire che la Svizzera sostenga l'esecuzione di procedimenti penali nei quali alle persone perseguite non vengono concesse le garanzie minime che spettano loro. Il rimando all'articolo 2 lettera A AIMP contenuto nel capoverso 3 ha il vantaggio di proporre una definizione chiara e di circoscrivere chiaramente l'estensione delle possibilità di confisca.

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<sup>46</sup>. Non si tratta solamente di singole infrazioni procedurali commesse; 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 basterebbero tuttavia a motivare un puro e semplice rifiuto di fornire assistenza giudiziaria e possono imporre la richiesta di garanzie (condizioni) quanto al rispetto dei principi sanciti dalla CEDU e dal Patto ONU II<sup>47</sup>. Quindi, 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.

Accettare che gli sforzi di restituzione dei fondi falliscano perché la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria è impossibile 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. All'indomani degli avvenimenti che hanno accompagnato la primavera araba, il Consiglio federale ritiene perciò opportuno e necessario che la legge consenta anche in siffatti casi esplicitamente il blocco e la successiva confisca.

L'articolo 4 capoverso 3 prevede di conseguenza esplicitamente una possibilità supplementare di ordinare il blocco di fondi in vista di una confisca. In genere, ma non per forza, sui beni in questione sarà già stato disposto il blocco in via cautelativa ai sensi dell'articolo 3 per facilitare la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria con lo Stato di provenienza. Allora, la nuova possibilità di blocco di cui all'articolo 4 capoverso 3 scatterà 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 specifico previsto da questa disposizione consente una restituzione dei fondi tramite confisca ai sensi degli articoli 14 e seguenti, dopo che la restituzione tramite i canali dell'assistenza giudiziaria non entra più in linea di conto. L'ordine di blocco conformemente all'articolo 4 capoverso 3 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 collabo-

<sup>46</sup> DTF 130 II 217 consid. 8.1

<sup>47</sup> DTF 123 II 161 consid. 6f

razione in materia di assistenza giudiziaria con lo Stato di provenienza è impossibile in considerazione delle premesse dell'articolo 2 lettera a AIMP. In ogni caso, il blocco previsto dall'articolo 4 capoverso 3 presuppone che lo Stato di provenienza abbia presentato una domanda di assistenza giudiziaria. Questa condizione è dunque meno severa rispetto a quella prevista dall'articolo 4 capoverso 2 lettera a, la quale presuppone l'esistenza di un sequestro provvisorio decretato nell'ambito di una procedura di assistenza. Questa esigenza non si giustificerebbe nel caso dell'articolo 4 capoverso 3 poiché il mancato rispetto dei principi procedurali determinanti (art. 2 lett. a AIMP) può comportare da parte delle competenti autorità svizzere il rifiuto di pronunciare una misura cautelativa in sede di assistenza. Infine, come previsto anche all'articolo 4 capoverso 2 lettera c, anche in questo caso il blocco dovrà essere imposto dalla tutela degli interessi della Svizzera.

Il *capoverso 3* prevede come ipotesi principale una situazione in cui l'assistenza non può essere concessa poiché il procedimento penale condotto nello Stato di provenienza non è conforme ai principi procedurali (art. 2 lett. a AIMP). Dato che una situazione del genere è destinata a perdurare, la disposizione dovrebbe in linea di principio consentire di far progredire tutti i procedimenti individuali di blocco amministrativo verso la confisca amministrativa, eventualmente fino alla pronuncia di una sentenza definitiva da parte del Tribunale amministrativo federale o del Tribunale federale. Tuttavia, può anche darsi che dopo qualche tempo nel Paese interessato la situazione generale sotto il profilo dei diritti dell'uomo registri un miglioramento sufficiente per consentire alle autorità svizzere competenti in materia di assistenza, in caso di presentazione di una nuova richiesta, di ritenere che i principi procedurali (art. 2 lett. a AIMP) siano ormai rispettati. In casi del genere, che dovrebbero teoricamente presentarsi molto di rado nella prassi, nella logica del sistema messo in atto dal presente disegno di legge la nuova procedura di assistenza avrebbe la precedenza rispetto alla procedura amministrativa già avviata. Qualora fosse presentata una nuova domanda di assistenza, quindi, il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale federale dovrebbero sospendere l'istruzione dei ricorsi interposti contro i blocchi disposti dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 4 capoverso 3. Una volta che la procedura di assistenza sia terminata e sia quindi aperta la possibilità di consegna prevista all'articolo 74a AIMP, i ricorsi dovrebbero di principio essere stralciati dal ruolo. Questa soluzione si impone anche rispetto alle istanze di confisca pendenti al momento della riapertura di una procedura di assistenza, come previsto del resto anche all'articolo 14 capoverso 4 (cfr. i relativi commenti).

#### *Art. 5*                   Adeguamento e pubblicazione delle liste

Il *capoverso 1* disciplina in quali circostanze un blocco dei valori patrimoniali ordinato dal Consiglio federale può essere esteso e quali altre persone possono esservi assoggettate. Si tratta in questo caso del blocco disposto in vista dell'assistenza giudiziaria ai sensi dell'articolo 3. Il disciplinamento proposto all'articolo 5 capoverso 1 corrisponde all'attuale prassi, in base alla quale, a determinate condizioni, il DFAE può adeguare la lista nominativa 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

all'articolo 5 capoverso 1. Da un lato, si tratta dell'esigenza del coordinamento internazionale con importanti Paesi partner e organizzazioni internazionali, per esempio di un adeguamento a causa di provvedimenti modificati o adeguati dell'UE, degli Stati Uniti o delle principali organizzazioni internazionali interessate (cfr. commento relativo all'art. 3 cpv. 3). 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 dell'evoluzione delle procedure di assistenza giudiziaria con lo Stato di provenienza. In caso di un'aggiunta o di uno stralcio di persone, il DFAE si consulta previamente con gli altri dipartimenti interessati, 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). Rispetto alla versione dell'avamprogetto, il *capoverso 1* precisa che la lista è «nominativa», stabilendo dunque chiaramente che vi figureranno nome e cognome delle persone interessate, ossia dati personali ai sensi dell'articolo 3 lettera a della legge federale del 19 giugno 1992<sup>48</sup> sulla protezione dei dati (LPD). Inoltre, il *capoverso 1* contiene ora un riferimento alle organizzazioni internazionali ed elimina l'espressione «incluse le persone giuridiche», che lasciava presupporre che le persone giuridiche potessero essere delle PPE. Tale circostanza non è invece data, benché i valori patrimoniali delle persone giuridiche possano anch'essi essere assoggettati a un blocco. Tale considerazione può d'altro lato giustificare l'inserimento delle persone giuridiche nelle liste di cui all'articolo 5; le persone giuridiche in questione potranno allora, come le persone fisiche, presentare al DFAE una domanda di cancellazione dalla lista (cfr. art. 20 cpv. 1).

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 provvedimento si riveli ingiustificato. È il caso, per esempio, se una persona è stata iscritta nella lista a causa di un errore manifesto, ad esempio se vi è stato uno scambio di persona a causa di una situazione di omonimia o quasi. 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 nel disegno di legge è conforme all'attuale prassi e la competenza in merito allo stralcio resta al DFAE, benché alcuni partecipanti alla procedura di consultazione ne abbiano chiesto la soppressione per non indebolire il coordinamento sancito dall'articolo 3 capoverso 3. 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 familiari, 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 com-

<sup>48</sup> RS 235.1

mercio ecc. Le indicazioni dovrebbero essere elencate nel modo più dettagliato possibile, affinché gli intermediari finanziari e altre persone o istituzioni possano essere coadiuvati al meglio nel loro obbligo di identificazione. Essendo generalmente stilata con una certa urgenza, in base a una prima analisi delle uniche informazioni disponibili al momento, la lista non potrà invece contenere una vera motivazione sulle ragioni che hanno indotto il Consiglio federale, e successivamente il DFAE in caso di adeguamento, a inserirvi il nome di una persona. Le cariche ufficiali assunte nel regime destituito dalle persone iscritte nella lista e la loro eventuale appartenenza a un partito saranno in genere gli unici motivi per l'inserimento nella lista. L'obbligo di motivazione al quale soggiace l'autorità sarà dunque adempiuto in una fase successiva, al momento dell'adozione di una decisione motivata in merito alla domanda di cancellazione eventualmente presentata dalla PPE interessata. Non bisogna dimenticare, in fin dei conti, che il fatto di figurare sulla lista non ha né carattere di accusa né confiscatorio.

Il *capoverso 3*, non previsto dall'avamprogetto, è stato aggiunto per rafforzare la trasparenza e tenere maggiormente conto delle esigenze di legge in materia di protezione dei dati. Esso dispone che la lista nominativa delle PPE e delle persone a loro vicine sia pubblicata nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU) e nella Raccolta sistematica del diritto federale (RS). La misura, che corrisponde alla prassi attuale, serve a garantire la più ampia informazione possibile degli intermediari finanziari e delle persone e istituzioni che in Svizzera detengono o amministrano valori patrimoniali, affinché possano rispettare l'obbligo di notifica e di informazione al quale soggiacciono in virtù dell'articolo 7. Il *capoverso 3* precisa inoltre esplicitamente che la lista nominativa può contenere dati sensibili ai sensi dell'articolo 3 lettera c LPD, tra cui soprattutto dati riguardanti l'appartenenza a un partito politico, che può essere considerata come un riflesso delle opinioni politiche delle PPE interessate, e dati riguardanti l'esistenza di azioni giudiziarie o di sanzioni penali e amministrative, ad esempio mandati di cattura emessi dallo Stato di provenienza o condanne penali pronunciate dai tribunali di detto Stato. Dato che la pubblicazione nella RU e nella RS rende accessibili in Internet questi dati sensibili, l'aggiunta del nuovo *capoverso 3* risponde alle esigenze dell'articolo 19 capoversi 3 e 3<sup>bis</sup> LPD.

#### Art. 6 Durata del blocco

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 prassi, conforme all'articolo 184 capoverso 3 secondo periodo Cost. Il capoverso 1 prevede di limitare il blocco ai sensi dell'articolo 3 a 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 valori patrimoniali a titolo di assistenza giudiziaria o penale. 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 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 prorogare 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, il Consiglio federale rinuncia a far ricorso a tale possibilità e l'ordinanza di blocco perde automaticamente la propria validità al termine della durata stabilita inizialmente. 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, in linea 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 secondo l'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 tuttavia se non è introdotta un'azione di confisca entro dieci anni dal passaggio in giudicato della decisione di blocco in virtù dell'articolo 4. Il Consiglio federale ha deciso di non ridurre la durata massima del blocco di dieci anni, malgrado le richieste formulate in tal senso in sede di procedura di consultazione. Naturalmente il blocco può essere rimosso nell'ipotesi di uno stralcio dalla lista conformemente a quanto previsto dall'articolo 5 capoverso 3 del disegno di legge.

#### *Art. 7*            Obbligo di notifica e di informazione

Il *capoverso 1* definisce l'obbligo di notifica e di informazione, che riveste un'importanza decisiva per attuare il blocco a scopo cautelativo dei valori patrimoniali ai sensi dell'articolo 3 ed esplica il suo effetto dall'entrata in vigore dell'ordinanza di blocco alla quale è allegata la lista delle persone fisiche e giuridiche interessate. Il blocco concerne l'insieme dei valori patrimoniali in Svizzera delle persone interessate. In conformità con l'attuale prassi, il disegno di legge non prevede alcun provvedimento coercitivo né conferisce alle autorità competenze di indagine per imporre il blocco. È perciò indispensabile che le persone o le istituzioni che in virtù delle loro funzioni siano venute a conoscenza dell'esistenza di tali valori patrimoniali, li segnalino immediatamente alle autorità in seguito alla pubblicazione di un'ordinanza di blocco o alla notifica di una decisione di blocco.

L'espressione «persone o istituzioni» indica persone fisiche e giuridiche che a vario titolo detengono, gestiscono o amministrano valori patrimoniali di PPE o di persone a loro vicine. Il concetto comprende principalmente, ma non in via esclusiva, gli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 2 LRD: vi rientrano anche altri amministratori, gestori o depositari di valori patrimoniali che non sono considerati intermediari finanziari. La nozione di «istituzioni» include inoltre autorità che, pur non essendo titolari di personalità giuridica, nello svolgimento dei loro compiti sono tenute a convalidare transazioni nonché a gestire, amministrare o detenere valori patrimoniali di PPE o di persone a loro vicine. In base al diritto vigente<sup>49</sup> e alla prassi attuale, a essere interessati sono principalmente gli uffici dei registri fondiari: questi ultimi sono pertanto invitati dalle autorità federali competenti a segnalare senza indugio gli immobili oggetto di un provvedimento di blocco e, ove necessario, a menzionare nel registro fondiario i blocchi che gravano su tali immobili. L'obbligo di notifica non è invece stato esteso agli uffici del registro di commercio, i quali non sono autorizzati a fornire informazioni sugli aventi economicamente diritto e non gestiscono, detengono o amministrano valori patrimoniali in senso stretto.

In sede di procedura di consultazione un elevato numero di partecipanti provenienti da ambienti diversi ha proposto una semplificazione delle modalità pratiche relative all'obbligo di notifica. Tali richieste hanno avuto ad oggetto il fatto che in caso di blocco di valori patrimoniali ordinato ai sensi della presente legge, in presenza di un sospetto fondato un obbligo di notifica è comunque spesso dato anche ai sensi dell'articolo 9 LRD. La richiesta di semplificazione non mira solo a evitare incertezze in relazione al tipo d'informazione da trasmettere e alle autorità a cui rivolgersi, ma anche a non sovraccaricare dal punto di vista amministrativo gli intermediari finanziari interessati.

Date le richieste e per facilitare quanto più possibile l'attuazione della legge, il Consiglio federale propone di inserire nel disegno di legge un meccanismo che consente di trasmettere le notifiche ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1 a un solo servizio dell'Amministrazione federale («sportello unico»). Il DFAE non figura dunque più nel capoverso 1 del disegno di legge, che ormai attribuisce esclusivamente al MROS il compito supplementare di ricevere le notifiche che gli saranno trasmesse in virtù della presente legge. La concentrazione di compiti nel MROS è giustificata soprattutto dal fatto che tale ufficio è già competente a ricevere le segnalazioni previste dalla LRD, le quali devono essere molto più complete e dettagliate rispetto alle notifiche previste all'articolo 7 capoverso 1 della presente legge. Il MROS vanta dunque già grande esperienza in materia di trattamento di tali informazioni.

Gli intermediari finanziari, dopo una notifica ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1 o capoverso 2 del presente atto normativo, non sono sollevati dalla responsabilità ai sensi della LRD. Devono, in più, esaminare se sono eventualmente da intraprendere passi supplementari che sono loro imposti nell'ambito delle disposizioni vigenti inerenti al riciclaggio di denaro. Riassumendo, secondo il presente disegno di legge una notifica non motiva obbligatoriamente un sospetto fondato ai sensi dell'articolo 9 LRD né una pertinente notifica al 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, gli obblighi di chiarimento di cui all'articolo 6 LRD. L'articolo 3 capoverso 2 lettera c

<sup>49</sup> Cfr. art. 3 e 4 O-Egitto, O-Tunisia e O-Ucraina.

del disegno di legge presuppone, perché sia ordinato un blocco di patrimonio, un'acquisizione del patrimonio presumibilmente riconducibile ad attività criminali. In queste circostanze, nella pratica non sarà possibile fugare i sospetti riguardo alla possibile origine criminale delle relazioni d'affari notificate alle autorità federali. 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).

Il contenuto della notifica sarà precisato per via di ordinanza. Dovranno essere indicati perlomeno il nome della controparte nonché l'oggetto e l'entità dei valori patrimoniali bloccati. Le informazioni notificate dalle persone e istituzioni di cui al capoverso 1 saranno trattate con riservatezza dal MROS. L'ordinanza stabilirà se è necessario prevedere differenze tra persone e istituzioni riguardo al tipo di informazioni da fornire a seconda che siano o non siano assoggettate alla LRD.

Il *capoverso 2* disciplina espressamente i casi in cui persone o istituzioni che, pur non detenendo né gestendo in Svizzera valori patrimoniali di persone figuranti nella lista stilata dal Consiglio federale, ne sono comunque a conoscenza attraverso le loro funzioni. Ovviamente, non basta che abbiano un semplice conoscenza fortuita di tali valori patrimoniali (p. es. per sentito dire); questa disposizione riguarda soltanto i valori patrimoniali di cui si apprende l'esistenza nell'ambito di precise relazioni professionali d'affari o commerciali. In questo senso va compresa l'espressione «in virtù delle loro funzioni», con la quale il legislatore intende escludere una conoscenza acquisita in modo assolutamente casuale al di fuori di qualsiasi relazione d'affari. Per esempio, un gioielliere il cui negozio sorgesse di fronte a un albergo o a una carrozzeria non sarebbe obbligato a notificare la presenza della vettura di una PPE nel parcheggio dell'albergo o presso il carrozziere; sarebbe invece obbligato a notificare la presenza di gioielli di una PPE che gli fossero dati da riparare o in deposito. Analogamente, soggiacerebbe all'obbligo di notifica al MROS l'amministratore di una società controllata da una PPE se sapesse che la società detiene valori patrimoniali presso un intermediario finanziario (non necessariamente in possesso di tutte le informazioni occorrenti per determinare con precisione le persone che controllano la società in questione). Il *capoverso 2* istituisce un obbligo di notifica anche per tutti i casi di questo tipo, riducendo in tal modo il rischio che averi delle PPE depositati in Svizzera sfuggano al provvedimento di blocco.

Il *capoverso 3* fornisce la base legale necessaria per consentire al MROS di rivolgersi direttamente alle persone o istituzioni che potrebbero detenere valori patrimoniali sottoposti a un blocco ma non notificati spontaneamente. Questa disposizione è necessaria poiché è probabile che le prime informazioni ricevute in virtù del capoverso 2 siano frammentarie o incomplete.

Il *capoverso 4* prevede obblighi di notifica più estesi, qualora il MROS necessiti di ulteriori informazioni o documenti aggiuntivi. Soltanto il MROS è autorizzato a chiedere tali complementi di informazione. 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 al MROS competenze di indagine. In caso di bisogno, il MROS deve tuttavia avere la possibilità di esigere in modo mirato dagli intermediari finanziari e da altre istituzioni e persone fisiche e giuridiche interessate quelle informazioni di cui necessita anche in considerazione del ruolo che è chiamato a svolgere nell'ambito della notifica di informazioni allo Stato di provenienza ai sensi dell'articolo 13. Quindi, se venisse a sapere che qualche mese prima una transazione

ha ridotto notevolmente gli averi bloccati di una PPE, il MROS dovrebbe essere in grado di chiarire le circostanze di tale riduzione per stabilirne con maggior precisione la portata.

Il *capoverso 5*, che non figurava nell'avamprogetto sottoposto alla procedura consultazione, recepisce l'eccezione all'obbligo di notifica di cui all'articolo 9 capoverso 2 LRD. È sembrato logico, come del resto hanno rilevato gli ambienti interessati, ricordare nella legge che il segreto professionale degli avvocati e dei notai trovi applicazione anche nell'ambito del blocco e dalla confisca degli averi di potentati. L'introduzione della riserva del segreto professionale non significa evidentemente che gli avvocati e i notai possano avvalersene senza alcuna restrizione: qualora siano ritenuti «intermediari finanziari» ai sensi dell'articolo 2 LRD<sup>50</sup>, non possono eccipire il segreto professionale per rifiutarsi di annunciare valori patrimoniali di provenienza illecita appartenenti a PPE. Inoltre, l'obbligo di notifica e informazione contemplato dall'articolo 7 fornisce agli intermediari finanziari e alle altre persone o istituzioni interessate le basi giuridiche necessarie per agire senza violare il segreto bancario sancito dall'articolo 47 della legge dell'8 novembre 1934<sup>51</sup> sulle banche (LBCR) né eventuali altre norme a tutela di tale segreto.

Il primo periodo del *capoverso 6* crea la base giuridica formale necessaria per autorizzare il MROS a trasmettere al DFAE e all'Ufficio federale di giustizia (UFG) le informazioni che raccoglie in virtù dei capoversi 1, 2 e 3 dalle persone e dalle istituzioni che detengono o gestiscono i valori patrimoniali di PPE o persone a loro vicine oppure da persone o istituzioni che ne vengono semplicemente a conoscenza attraverso le loro funzioni. Può trattarsi sia di una lista di tutti gli averi bloccati sia della trasmissione di una copia di ogni modulo ricevuto. Il DFAE (Direzione del diritto internazionale pubblico) necessita di tali informazioni per lo svolgimento dei compiti a esso conferiti dalla presente legge (ad esempio il trattamento delle domande di stralcio o di liberazione dei valori patrimoniali bloccati, la proroga dei blocchi ecc.). L'UFG ne ha ugualmente bisogno in veste di autorità di vigilanza in materia di assistenza giudiziaria. La disposizione ha ad oggetto unicamente informazioni raccolte sulla base della presente legge e non anche informazioni ottenute a seguito di segnalazioni di sospetto ai sensi dell'articolo 9 LRD o dell'articolo 305<sup>ter</sup> capoverso 2 CP. Spetta al MROS smistare tali le informazioni. Il secondo periodo conferisce al Consiglio federale il mandato di fissare le modalità di collaborazione tra il DFAE, l'UFG e il MROS. Tali aspetti saranno dunque oggetto di una disciplina giuridica contenuta in un'ordinanza di esecuzione.

Alla luce dell'introduzione dello sportello unico presso il MROS previsto al capoverso 1 nonché delle spiegazioni sopra riportate e volte a ricordare che gli intermediari finanziari che hanno effettuato una notifica ai sensi dell'articolo 7 del presente disegno di legge non sono per questo esonerati dall'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 9 LRD, appare superfluo mantenere un riferimento esplicito agli obblighi della LRD come originariamente previsto per questa disposizione nell'avamprogetto.

<sup>50</sup> In merito cfr. circolare FINMA 2011/1 sull'attività di intermediazione finanziaria ai sensi della LRD, § 114 segg.; cfr. anche prassi dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro in merito all'art. 2, cpv. 3 LRD, § 305 segg.

<sup>51</sup> RS 952.0

Le questioni relative all'amministrazione dei valori patrimoniali bloccati hanno importanti risvolti pratici e almeno i loro grandi principi vanno perciò stabiliti a norma di legge. Il disegno di legge enuncia i principi che disciplinano l'amministrazione di valori patrimoniali bloccati, applicabili alle due forme di blocco dei fondi previste dal disegno di legge. Considerazioni analoghe valgono anche per la possibilità di autorizzare eccezioni (cfr. art. 9). Ciò permette di chiarire la situazione giuridica relativa ai provvedimenti di blocco in vista di una successiva confisca. La LRAI non contiene alcuna disposizione in materia di amministrazione di valori patrimoniali bloccati o di autorizzazione di eccezioni. Per contro, le ordinanze di blocco che il Consiglio federale ha emanato in virtù delle prerogative costituzionali enunciano alcuni principi relativi all'amministrazione e all'autorizzazione di eccezioni. Le discipline di cui agli articoli 8 e 9 si fondano sulle disposizioni contenute nelle ordinanze di blocco<sup>52</sup> e sulla pertinente prassi.

In sede di procedura di consultazione, l'articolo 8 è stato oggetto di numerose critiche, formulate soprattutto dagli intermediari finanziari. A più riprese è stato sottolineato che esso non disciplina con chiarezza la questione della competenza relativa ai provvedimenti e alle decisioni da adottare per amministrare gli averi quando ne è stato pronunciato il blocco. Inoltre, gli obiettivi assegnati a intermediari finanziari, istituzioni e altre persone fisiche o giuridiche incaricati dell'amministrazione, vale a dire la necessità di garantire investimenti sicuri e stabili, ma comunque redditizi, sono stati considerati parzialmente contraddittori, in particolare in presenza di vari attori le cui competenze non sono chiaramente delimitate. Alla luce di tali critiche, si è deciso di chiarire la responsabilità degli attori interessati e, parallelamente, di semplificare le regole applicabili in materia di amministrazione dei beni, allineandole alle norme penali in vigore nel quadro del sequestro di valori patrimoniali.

Il *capoverso 1* sancisce ora che le persone e le istituzioni che gestiscono valori patrimoniali continuano ad amministrarli dopo il blocco di questi ultimi. Il blocco in sé non conferisce pertanto alcuna competenza generale al DFAE per amministrare direttamente i valori patrimoniali interessati. In altre parole, il DFAE non subentra al cliente nell'organizzazione della gestione del suo patrimonio né all'intermediario finanziario nell'amministrazione e gestione corrente degli averi bloccati. Gli intermediari finanziari e le altre persone e istituzioni interessate devono amministrare i valori patrimoniali assicurandone una gestione improntata al principio di conservazione, nel rispetto degli usi bancari e degli interessi del cliente. La prassi consolidata prevede che gli intermediari finanziari contattino spontaneamente il DFAE qualora ritengano necessario chiarire se nel caso concreto il provvedimento che intendono adottare rappresenti un atto di gestione ordinaria che rientra nell'ambito di una gestione improntata al principio di conservazione. Il DFAE deciderà allora se autorizzare o no gli atti di gestione o amministrazione previsti e all'occorrenza consentirà di effettuare pagamenti o trasferimenti dai conti bloccati, come d'altronde contemplato dall'articolo 25 capoverso 1 del presente disegno.

Una simile soluzione s'impone alla luce del fatto che grazie alla loro esperienza in materia di gestione e amministrazione dei valori patrimoniali e alla loro conoscenza del mercato, gli intermediari finanziari e le altre persone o istituzioni interessate vantano maggiori competenze nella gestione di portafogli di valori rispetto al DFAE.

<sup>52</sup> Cfr. art. 1 cpv. 2 e 2 lett. b, in fine, O-Egitto, O-Tunisia e O-Ucraina.

Gli atti di ordinaria amministrazione bancaria compiuti dagli intermediari finanziari nel quadro di una relazione d'affari possono peraltro essere fatturati (p.es. tasse amministrative e diritti di custodia, spese per la gestione patrimoniale ecc.). Il *capoverso 1* prevede inoltre che le persone o le istituzioni che amministrano i valori patrimoniali bloccati abbiano un obbligo d'informazione immediata nei confronti del DFAE laddove sussista un rischio di rapido deprezzamento o in presenza di una manutenzione costosa. Tale soluzione è in linea con la prassi attuale e all'occorrenza consente al DFAE di ordinare i provvedimenti necessari ai sensi del capoverso 4.

Il *capoverso 2* abilita il DFAE a rivolgersi direttamente alle persone e istituzioni che amministrano i valori patrimoniali per ottenere tutte le informazioni e i documenti necessari al blocco e alla gestione degli averi in questione. Le ragioni principali che giustificano l'attribuzione di questa competenza sono due: anzitutto, l'esperienza insegna che può essere difficile, in base alle sole informazioni ottenute nell'ambito della notifica di cui all'articolo 7, determinare se gli averi notificati sono interessati dal blocco disposto dal Consiglio federale. Tali difficoltà si presentano in particolare nel caso di costrutti giuridici complessi, ad esempio società o trust di cui non è sempre facile capire chi siano le persone che ne detengono effettivamente il controllo. Possono sorgere difficoltà anche quando si tratta di bloccare crediti derivanti da contratti conclusi da diverse società e che pertanto richiedono opportuni chiarimenti. In certi casi complessi, il DFAE può dunque trovarsi confrontato alla necessità di decidere se un bene è sottoposto o no al blocco disposto. In tali situazioni, deve poter entrare in possesso, all'occorrenza mediante decisione formale, di tutti i documenti che gli occorrono per determinarsi. Secondariamente, l'adozione di misure concrete per l'amministrazione e la gestione di averi bloccati può anche richiedere da parte di persone e istituzioni la produzione di documenti complementari grazie ai quali il DFAE può stabilire se le misure in questione rientrano nell'ambito di una gestione basata sul principio di conservazione. Soltanto così il DFAE può effettivamente controllare efficacemente il modo in cui le persone e istituzioni interessate amministrano gli averi bloccati e se del caso autorizzare con cognizione di causa eventuali operazioni particolari esulanti dal quadro normale di una gestione conservativa degli averi.

Il *capoverso 3* si limita ora a prevedere un rinvio, per analogia, alle regole sul sequestro penale dei valori patrimoniali attualmente previste dall'ordinanza del 3 dicembre 2010<sup>53</sup> sul collocamento di valori patrimoniali sequestrati, emanata in applicazione dell'articolo 266 capoverso 6 CPP. Il capoverso chiarisce dunque le regole e i principi che trovano applicazione per gli intermediari finanziari, le istituzioni e le altre persone interessate. L'applicazione dei principi di procedura penale introduce nella gestione e amministrazione dei valori patrimoniali la semplificazione richiesta dal fatto che per un certo tempo può subentrare un duplice blocco (penale e amministrativo).

Le esperienze maturate insegnano che all'occorrenza le autorità devono poter disporre provvedimenti mirati per scongiurare il rischio di deprezzamento rapido dei valori patrimoniali bloccati; la stessa considerazione vale anche per i valori patrimoniali che esigono una manutenzione costosa, come ad esempio un immobile che necessita di grandi lavori oppure uno yacht o un aereo che presuppongono una notevole manutenzione. Le autorità devono inoltre poter ordinare la realizzazione immediata di titoli e altri valori patrimoniali quotati in borsa o con un valore di

mercato. Per tali ragioni il *capoverso 4* conferisce al DFAE una competenza esplicita in tal senso. I provvedimenti in oggetto devono essere applicati a situazioni eccezionali, laddove la nozione di eccezionalità va intesa in senso restrittivo: solo in presenza di un rischio sostanziale di deprezzamento dei valori patrimoniali bloccati, il DFAE può disporre l'adozione di provvedimenti commisurati alla situazione. In tale contesto, la possibilità di una realizzazione conformemente alle disposizioni della legge federale dell'11 aprile 1889<sup>54</sup> sulla esecuzione e sul fallimento (LEF) è espressamente menzionata e ripresa dall'articolo 266 capoverso 5 CPP.

Il *capoverso 5* 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 provvedimento di blocco a scopo conservativo 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 5 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. Qualora in un secondo momento l'autorità responsabile del procedimento penale o del procedimento di assistenza giudiziaria decida di revocare il provvedimento di blocco, deve darne previa informazione al DFAE, allo scopo di facilitare la transizione e, all'occorrenza, consentire a quest'ultimo di ordinare i provvedimenti necessari ai sensi del capoverso 4. Il capoverso 5 è stato completato in tal senso e riflette così la prassi attuale. La norma di conflitto prevista al *capoverso 5*, che semplifica sul piano pratico il compito di amministrazione e gestione tanto per i proprietari quanto per le autorità, non cambia alcunché per quanto riguarda le competenze delle autorità in caso di duplice blocco; in virtù dell'articolo 9 del disegno, la decisione di autorizzare un'eventuale liberazione di valori patrimoniali sottoposti a un blocco del Consiglio federale spetta sempre al DFAE e la decisione di liberazione non incide in alcun modo sul blocco degli averi in questione disposto nell'ambito di un procedimento penale o di una procedura di assistenza giudiziaria. Tuttavia è altamente auspicabile, come del resto previsto dalla vigente prassi, che le autorità interessate si coordinino tra loro prima di decretare simili liberazioni (cfr. più avanti il commento all'art. 9).

#### *Art. 9* Liberazione di averi 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.<sup>55</sup> Secondo la prassi corrente, il DFAE si consulta previamente con altri servizi della Confederazione coinvolti.

I valori patrimoniali bloccati in virtù del presente disegno di legge possono simultaneamente essere oggetto di un sequestro in vista di una confisca disposta per partecipazione o sostegno a un'organizzazione criminale (art. 72 in combinato disposto con l'art. 260<sup>ter</sup> CP). Spesso esiste quindi un legame tra il sequestro penale e il

<sup>54</sup> RS 281.1

<sup>55</sup> Cfr. art. 1 cpv. 2 O-Egitto, O-Tunisia e O-Ucraina.

blocco dei valori patrimoniali disposto ai sensi del presente disegno di legge e pertanto è fortemente auspicabile uno stretto coordinamento. Il blocco e lo sblocco (o la liberazione) di valori patrimoniali ordinati sulla base del presente disegno di legge sono provvedimenti amministrativi e come tali non sono né giuridicamente né automaticamente legati ai provvedimenti penali adottati per disporre o revocare il sequestro. La liberazione di valori patrimoniali bloccati che continuano a essere oggetto di un sequestro penale deve comunque essere disposta con la massima riserva e in presenza di motivi pertinenti.

Simili liberazioni sono 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 le prime hanno un obbligo di mantenimento<sup>56</sup>. Un esempio in tal senso è dato dal pagamento di trattamenti medici urgenti. Quanto alla tutela di importanti interessi della Svizzera, si tratta soprattutto di salvaguardare relazioni bilaterali di qualità tra il nostro Paese e lo Stato interessato.

#### *Art. 10* Soluzione negoziale

In passato il Consiglio federale ha disposto a più riprese provvedimenti di blocco, conferendo simultaneamente al DFAE l'incarico di cercare una soluzione negoziale con i detentori degli averi congelati. L'articolo 4 LRAI contempla espressamente tale possibilità ed è quindi opportuno recepire la disposizione in questione nel nuovo testo di legge. La possibilità di optare per una soluzione negoziale è stata oggetto di critiche in sede di procedura di consultazione poiché sarebbe contraria a obiettivi della legge quali la lotta contro l'impunità, nonché la promozione dello Stato di diritto, della giustizia o della trasparenza. Le critiche sono state formulate principalmente da ONG, ma anche da alcuni partiti politici. Altri hanno invece riconosciuto che in alcuni casi tale possibilità consente di sbloccare in modo pragmatico situazioni giuridicamente inestricabili e che pertanto potrebbe essere controproducente sopprimerla completamente. Alla luce di tali risultati, il Consiglio federale ha deciso di mantenere la possibilità di ricorrere a una soluzione negoziale che corrisponde al diritto in vigore, sottolineando che di fatto sinora una simile strada è stata percorsa solo raramente ed è quindi destinata a rimanere un'eccezione.

Il *capoverso 1* attribuisce al Consiglio federale la possibilità di conferire al DFAE l'incarico di cercare una soluzione negoziale in vista di una restituzione integrale o parziale degli averi bloccati allo Stato di provenienza. La soluzione negoziale deve restare possibile, seppur unicamente a titolo eccezionale. In caso di riuscita, essa consente di ridurre i tempi del procedimento di blocco e accelerare la restituzione dei valori bloccati. Una simile procedura è ipotizzabile segnatamente nei casi in cui si profila un procedimento lungo e fastidioso a fronte di un importo degli averi patrimoniali relativamente modesto. Durante il blocco una soluzione negoziale deve sempre essere percorribile. Un simile meccanismo di negoziazione viene attivato dal DFAE su mandato del Consiglio federale, a seconda delle caratteristiche specifiche del caso e a condizione che gli aventi diritto ai valori patrimoniali bloccati siano disposti a parteciparvi. La chiave di ripartizione dei valori tra lo Stato di provenienza

<sup>56</sup> Cfr. art. 4 lett. a. del Regolamento (UE) n. 101/2011 del Consiglio, del 4 feb. 2011, concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Tunisia, GU L 31 del 5.2.2011, pag. 1.

e gli aventi diritto va negoziata per ogni singolo caso, fermo restando che solo una bassa percentuale dei valori può essere lasciata agli aventi diritto. La soluzione negoziale è invece esclusa quando sugli averi interessati è stato contemporaneamente ordinato un sequestro nel quadro di un procedimento di assistenza giudiziaria o di un procedimento penale nazionale attivato in Svizzera. In un simile caso, in applicazione del principio di separazione dei poteri, generalmente il Consiglio federale non dispone più del margine di manovra necessario. Quando i valori patrimoniali interessati non sono simultaneamente oggetto di un altro provvedimento di blocco, la ricerca di una soluzione negoziale resta possibile, a condizione che sia giustificata dalle circostanze. In concreto la decisione spetta al Consiglio federale.

Ai sensi del *capoverso 2*, la soluzione negoziale sottostà all'approvazione del Consiglio federale. Se viene approvata, ai sensi del *capoverso 3* il Consiglio federale revoca il blocco dei valori patrimoniali e gli averi possono essere restituiti nel rispetto delle modalità negoziate. Gli articoli 17–19 trovano applicazione per analogia. L'obbligo di pubblicazione dei termini dell'accordo che prevede una soluzione negoziale, proposto da alcuni partecipanti alla procedura di consultazione, non è stato recepito nel disegno di legge. L'applicazione delle ordinarie disposizioni in materia di trasparenza (legge del 17 dicembre 2004<sup>57</sup> sulla trasparenza; LTras) consente di fatto di accogliere in larga misura le eventuali domande di accesso a tali documenti.

### **2.3.3                    Sezione 3:                                   Provedimenti di sostegno**

#### *Art. 11                    Principio*

I casi di fondi di potentati riguardano fatti di criminalità economica o finanziaria complessa e di conseguenza le autorità dello Stato di provenienza mostrano sovente difficoltà a svolgere procedimenti conformi e a 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 PPE e della loro cerchia. In una simile situazione, 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 i motivi summenzionati, il nostro Paese ha tutto l'interesse a che i fondi di provenienza illecita depositati nella piazza finanziaria svizzera possano essere rimpatriati il più rapidamente possibile nello Stato di provenienza. Occorre quindi porsi la domanda di un sostegno mirato allo 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

<sup>57</sup> RS 152.3

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 nel disegno di legge («*Kann-Bestimmung*»). La disposizione proposta non conferisce così allo Stato di provenienza alcuna pretesa giuridica a provvedimenti di sostegno di qualsiasi tipo. Le autorità della Confederazione disporranno così anche in futuro di un sufficiente margine d'apprezzamento.

#### *Art. 12* Assistenza tecnica

L'articolo 12 concretizza il principio del sostegno allo Stato di provenienza sancito dall'articolo 11. Complessivamente in sede di procedura di consultazione la disposizione in oggetto, finalizzata a codificare la prassi pertinente, è stata accolta in modo positivo. La scelta dei termini in cui è formulato il *capoverso 1* dimostra che il sostegno concesso allo Stato di provenienza, consistente in realtà in un'assistenza tecnica, è definito dal DFAE e dall'UFG in funzione delle rispettive competenze. Per questa ragione è opportuno che DFAE e UFG si consultino preventivamente, in modo da attuare provvedimenti di assistenza tecnica coerenti.

I vari provvedimenti di assistenza proposti sono enumerati a titolo esemplificativo e non esaustivo nel *capoverso 2*. Si tratta, di norma, di attività nel settore della cooperazione tecnica. Nella 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 farsi carico degli onorari di avvocati specializzati, di conferire mandati o di accordare sostegno finanziario a 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 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 bilaterali 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. Come ripetutamente si evidenzia, un dialogo regolare e stretto tra le autorità competenti dello Stato richiedente e di quello destinatario della richiesta 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 segnatamente per il tramite del Pool di esperti del DFAE per la promozione civile della pace o di organizzazioni partner come l'ICAR.

Conformemente al *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. 2).

#### *Art. 13* Trasmissione di informazioni allo Stato di provenienza

Il Consiglio federale propone di introdurre all'articolo 13 una disposizione che autorizza il MROS a trasmettere allo Stato di provenienza informazioni ottenute in virtù della presente legge allo scopo di aiutarlo a presentare una domanda di assistenza giudiziaria o a completare una domanda non sufficientemente motivata.

L'esperienza acquisita in passato ha dimostrato che le autorità giudiziarie degli Stati di provenienza hanno spesso difficoltà a motivare in modo adeguato le loro domande di assistenza giudiziaria volte a ottenere la restituzione dei fondi dei potentati nel contesto di un cambiamento di regime politico. Di norma le difficoltà di quest'ordine sono da ricondurre alla mancanza di esperienza e di conoscenze specifiche necessarie per l'accertamento di complesse fattispecie di criminalità economica internazionale. Le autorità svizzere non possono tuttavia entrare nel merito di domande non sufficientemente motivate. In simili casi l'assistenza giudiziaria rischia notevoli ritardi e addirittura il fallimento. Questo tipo di scoglio nuoce tanto agli interessi della Svizzera quanto a quelli degli Stati di provenienza.

L'invio di esperti previsto all'articolo 12 può rappresentare una soluzione che consente di sbloccare una simile situazione. Il Consiglio federale intende inoltre intervenire anche a un secondo livello. Propone perciò 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.

In sede di procedura di consultazione, le disposizioni dell'articolo 13 sono state oggetto del maggior numero di pareri. Il che non stupisce dato che l'articolo contiene una delle due innovazioni introdotte dal disegno di legge rispetto al diritto vigente e alla prassi attuale. Da una parte i commenti depositati respingono la disposizione perché incoraggerebbe gli Stati ad aggirare i presupposti dell'assistenza giudiziaria, accorderebbe un trattamento di favore ai Paesi che non rispettano i principi basilari di uno Stato di diritto e i diritti fondamentali, non contemplerebbe garanzie sufficienti in materia di buon utilizzo delle informazioni e sarebbe suscettibile di mettere in pericolo le persone direttamente interessate e i terzi i cui nomi sono oggetto di una trasmissione. Dall'altra, i commenti trasmessi esprimono invece

un chiaro sostegno alla disposizione, considerandola un progresso significativo e necessario.

Dato tale scenario e considerando le posizioni manifestate, in parte contraddittorie, ma comunque espressione di preoccupazioni legittime, il Consiglio federale propone di mantenere l'articolo 13, poiché esso rappresenta uno dei cardini del nuovo dispositivo. Tuttavia, onde tenere conto delle giustificate critiche indirizzate a determinate carenze nella formulazione iniziale, la disposizione è stata rielaborata in modo sostanziale. Il cambiamento principale prevede di affidare al MROS e non più al DFAE il compito di trasmettere le informazioni allo Stato di provenienza. Tale cambiamento s'iscrive nella logica dell'introduzione di uno sportello presso il MROS (art. 7). Esso consentirà in primo luogo di sfruttare un canale di trasmissione sicuro e riservato, che ha già dato prova della propria efficacia pratica e che vanta una rete di interlocutori mondiale: in virtù delle norme del GAFI, ogni Paese deve disporre di un ufficio centrale di comunicazione (*Financial Intelligence Unit*, FIU). Nel 1995 13 FIU si sono riunite fondando il Gruppo Egmont che, nel frattempo, conta 139 FIU di tutte le regioni del mondo, tra cui i servizi di comunicazione di tutti gli Stati con una piazza finanziaria di respiro internazionale. Il numero di FIU aderenti al Gruppo Egmont aumenterà del resto ulteriormente nel giugno 2014. Grazie al Gruppo Egmont, cui il MROS ha aderito nel 1998, lo scambio di informazioni avviene sulla base di comprovati principi di cooperazione e regole di riservatezza. Il dispositivo tiene dunque conto di un elevato numero di preoccupazioni, formulate soprattutto da esponenti del mondo bancario e da intermediari finanziari.

Il diritto vigente in materia di assistenza giudiziaria già autorizza una trasmissione spontanea allo Stato di provenienza non solo di informazioni, ma anche di mezzi di prova (art. 67a AIMP). Nell'ambito della sfera segreta, l'articolo 67a capoverso 5 AIMP autorizza unicamente la trasmissione di informazioni; è invece esclusa la trasmissione spontanea di mezzi di prova inerenti alla sfera segreta (art. 67a cpv. 4 AIMP). Rappresentando un mezzo di prova protetto ai sensi dell'articolo 47 LBCR, una documentazione bancaria non può quindi essere trasmessa per mezzo di una trasmissione spontanea<sup>58</sup>.

Nella problematica degli averi illeciti dei potentati risulta pertanto difficile trasmettere spontaneamente informazioni inerenti alla sfera segreta, poiché una simile procedura è ammessa solo se tali informazioni hanno natura tale da permettere allo Stato estero di *presentare* una domanda di assistenza giudiziaria alla Svizzera (art. 67a cpv. 5 AIMP). L'esperienza mostra che a seguito di un cambiamento di regime, gli Stati di provenienza tendono a inviare molto rapidamente alla Svizzera comunicazioni scritte, designate come domande di assistenza giudiziaria, nelle quali generalmente chiedono informazioni bancarie su determinate persone. La trasmissione spontanea di informazioni ai sensi dell'art. 67a AIMP diventa così giuridicamente impossibile. Parallelamente la Svizzera non può entrare nel merito di tali domande di assistenza giudiziaria poiché, oltre a eventuali lacune formali, esse non sono sufficientemente motivate ed equivalgono a una ricerca inammissibile di mezzi di prova («*fishing expedition*»). L'assistenza giudiziaria rischia così di fallire. In tutta evidenza non si tratta di rendere possibile, sulla base dell'articolo 13, un'elusione delle norme di assistenza giudiziaria in oggetto autorizzando la trasmissione di mezzi di prova inerenti alla sfera segreta; l'unico obiettivo è facilitare il buon svol-

<sup>58</sup> DTF 139 IV 137 consid. 4.6.1 e rimandi.

gimento dell'assistenza giudiziaria in determinate situazioni specifiche, non trasmettendo mezzi di prova bensì informazioni.

L'articolo 13 è una norma potestativa («*Kann-Bestimmung*») e in quanto tale non riconosce allo Stato di provenienza il diritto assoluto di ottenere informazioni. La trasmissione delle informazioni soggiace alle precise condizioni definite agli articoli 30, 31 lettere b e c e 32 capoverso 3 LRD.

Il *capoverso 1* disciplina i presupposti in base ai quali il MROS può, in applicazione della presente legge, trasmettere informazioni alle autorità dello Stato di provenienza. Per «informazioni» nel senso di questa disposizione è da intendersi ogni informazione utile, comprese quelle inerenti alla sfera segreta. Nel testo normativo sono menzionate esplicitamente le informazioni bancarie.

Tale trasmissione di informazioni è ammessa per consentire allo Stato di provenienza di presentare alla Svizzera una domanda di assistenza giudiziaria o di completare una domanda non sufficientemente motivata. L'applicazione di questa norma implica perciò che lo Stato di provenienza possieda la volontà e la capacità di avviare una procedura di assistenza. La trasmissione di informazioni bancarie riguarda le informazioni ottenute dal MROS in virtù della presente legge (art. 7). Il MROS trasmette già informazioni di carattere finanziario nell'ambito dell'articolo 30 capoverso 2 LRD, in vigore dal 1° novembre 2013<sup>59</sup>. In questo senso l'articolo 13 non introduce alcuna novità nell'ordinamento giuridico svizzero, ma estende piuttosto agli averi acquisiti illegalmente dai potentati un meccanismo già pienamente applicabile nel settore della lotta contro il riciclaggio di denaro.

Secondo il *capoverso 2*, le suddette informazioni vengono trasmesse anzitutto conformemente alle condizioni e alle modalità previste all'articolo 30 LRD, che codifica la prassi del MROS fondata sui principi del Gruppo Egmont. Le condizioni e garanzie previste in questa disposizione valgono anche nell'ambito della presente legge. La trasmissione di informazioni nell'ambito della LRD avviene di principio in due tappe. La prima consiste nel trasmettere le informazioni all'autorità omologa (FIU) del Paese di provenienza. Se questa constata che le informazioni trasmesse sono utili a un'autorità di perseguimento penale del proprio Paese, chiede al MROS l'autorizzazione preliminare necessaria per trasmettere le informazioni all'autorità in questione. Nell'ambito di questa seconda tappa, il MROS accorda tale autorizzazione se sono adempiute le condizioni definite all'articolo 30 capoverso 4 e capoverso 5 LRD. Talvolta il MROS è già a conoscenza dell'interesse che le informazioni rappresentano per l'autorità di perseguimento del Paese di provenienza. In tal caso, può accordare l'autorizzazione preliminare necessaria alla trasmissione delle informazioni alle autorità inquirenti in questione già contemporaneamente alla trasmissione delle informazioni all'autorità omologa estera. Questo modo di procedere corrisponde alla prassi in uso tra le FIU che coltivano strette relazioni in materia di scambio di informazioni.

Questa ipotesi, in cui il MROS trasmette l'autorizzazione preliminare a trasmettere le informazioni alle autorità competenti in materia di assistenza contemporaneamente alla trasmissione delle informazioni alla FIU estera, potrebbe rappresentare la regola nell'ambito della presente legge. Quindi, a differenza delle informazioni

<sup>59</sup> Si rinvia ai commenti che figurano nel messaggio del 27 giu. 2012 concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro LRD, FF 2012 6199, in particolare pagg. 6234 e segg.

scambiate nell'ambito della LRD – che potrebbero servire anche per analisi interne alla FIU – le informazioni di cui tratta la presente disposizione devono servire esclusivamente a preparare una domanda di assistenza giudiziaria da presentare alla Svizzera o a completare una domanda non sufficientemente motivata (cpv. 1). Lo scopo del legislatore consiste dunque unicamente nel consentire l'uso di queste informazioni da parte delle autorità competenti in materia di assistenza. La disposizione riguarda soltanto le autorità che dispongono delle competenze previste all'articolo 30 capoverso 4 lettera a numero 2 LRD, ad esclusione delle autorità di cui al numero 1 di questa disposizione, vale a dire le autorità di polizia che si servirebbero delle informazioni in questione a scopo di analisi.

Occorre inoltre precisare che la LRD non limita la trasmissione di informazioni da parte del MROS alle sole FIU aderenti al Gruppo Egmont. Il MROS può infatti scambiare informazioni anche con autorità omologhe estere che non hanno statuto di membro in seno a detto Gruppo. Le condizioni previste all'articolo 30 LRD sono comunque applicabili. Si tratta di una competenza estremamente utile, poiché la presente legge potrebbe virtualmente avere vocazione universale.

In caso di rifiuto di informare l'autorità omologa estera, l'articolo 31 lettera a LRD risulta inapplicabile, in quanto esclude le domande equivalenti alle «*fishing expedition*». Si tratta di richieste che non hanno alcun legame con la Svizzera. Nell'ambito della presente legge, però, le informazioni richieste e/o trasmesse devono sempre riguardare persone fisiche o giuridiche sottoposte a un provvedimento adottato dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 3. Per esperienza si tratta in genere di liste di persone fisiche o giuridiche nei confronti delle quali il Consiglio federale adotta provvedimenti di blocco. Non avrebbe invece senso esigere dalla FIU omologa un legame supplementare con la Svizzera.

La messa in pericolo della vita o dell'integrità fisica di persone rappresenta ovviamente un interesse superiore che deve assolutamente essere già stato considerato dall'Ufficio di comunicazione quando quest'ultimo esercita il potere di apprezzamento di cui gode per decidere di ricorrere a una trasmissione di informazioni. Appare tuttavia preferibile inserire nel testo di legge il principio del divieto di messa in pericolo delle persone interessate e di terzi. Il capoverso 2 rimanda a tal fine al divieto per il MROS, sancito all'articolo 32 capoverso 3 LRD, di trasmettere all'autorità estera di perseguimento penale il nome della persona che ha trasmesso la comunicazione.

Secondo il *capoverso 3*, il MROS decide in merito alla trasmissione delle informazioni all'estero, delle relative modalità e del momento della trasmissione. Prima di trasmettere informazioni ottenute in virtù della presente legge, il MROS consulta l'UFG e il DFAE. Per garantire l'autonomia decisionale dovuta alla FIU, la decisione finale spetterà al MROS, come prescritto dal GAFI e conformemente ai principi del Gruppo Egmont. In virtù del principio di disponibilità, una FIU deve scambiare con le autorità sue omologhe le informazioni disponibili nell'ambito della procedura di assistenza amministrativa. Tale principio esige in particolare che la FIU sia sola a decidere in merito alla trasmissione delle informazioni di cui dispone<sup>60</sup>. Il MROS decide da solo anche in merito alla trasmissione di tali informazioni, per il tramite della FIU estera, alle autorità competenti in materia di assistenza del Paese in

<sup>60</sup> Si rinvia ai commenti che figurano nel messaggio del 27 giu. 2012 concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro LRD, FF 2012 6199, in particolare pagg. 6219 e segg.

questione. Nell'ambito della presente legge si tratta delle informazioni direttamente disponibili. Il rifiuto di informare nei casi d'applicazione dell'articolo 31 lettera b e lettera c LRD è sempre valido e obbligatorio per il MROS. Questo tipo di restrizione è generalmente accettato nei principi e nella prassi del Gruppo Egmont.

Lo scambio di informazioni tra FIU è coperto dal principio di riservatezza. Il MROS può rivelare la sua collaborazione con una o più autorità estere sue omologhe in un caso specifico soltanto con l'autorizzazione preliminare dell'autorità omologa estera interessata. Di conseguenza, la decisione del MROS di trasmettere le informazioni in questione viene comunicata all'UFG e al DFAE soltanto se l'omologo estero accetta che tali autorità siano messe al corrente.

### **2.3.4 Sezione 4: Confisca di valori patrimoniali**

La sezione 4 del disegno di legge integra le disposizioni materiali della LRAI. Nella misura in cui il disegno di legge riprende disposizioni già in vigore, è possibile rinviare alle spiegazioni che figurano nel messaggio del 28 aprile 2010 concernente la LRAI<sup>61</sup>. I paragrafi che seguono segnalano e spiegano le divergenze 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. 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. 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)<sup>62</sup>, il che avrebbe significato che gli averi bloccati avrebbero dovuto essere liberati sebbene sussistessero fortissimi indizi che provenivano da corruzione e altri reati. Un simile esito del procedimento sarebbe stato molto insoddisfacente. Nel 2011, tramite l'entrata in vigore della 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 risultasse infruttuosa a causa del dissesto delle strutture statuali nello Stato di provenienza (cosiddetti «*failing*» o «*failed states*», ossia «Stati falliti»).

Il presente disegno di legge propone di recepire integralmente le disposizioni in materia di confisca della LRAI, vale a dire gli articoli 5–7 di tale legge. La procedura in oggetto ha già dimostrato la propria validità, consentendo recentemente alla Confederazione di procedere a una confisca degli averi Duvalier al termine di un lungo percorso giudiziario: a seguito di una decisione del Tribunale amministrativo federale emanata il 24 settembre 2013<sup>63</sup> e passata in giudicato senza essere oggetto

<sup>61</sup> FF 2010 2871

<sup>62</sup> Nel caso Mobutu/Repubblica Democratica del Congo, nonostante gli sforzi durati parecchi anni, è stato necessario liberare gli averi bloccati e restituirli ai loro proprietari.

<sup>63</sup> Sentenza del Tribunale amministrativo federale C-2528/2011 del 24 set. 2013.

di ricorsi, è stata convalidata la confisca degli averi di Jean-Claude Duvalier e consorti, già oggetto di un blocco ordinato dal Consiglio federale. La decisione del TAF ha spianato la strada a una restituzione di tali averi al popolo haitiano, consentendo alla Svizzera di ottenere un indiscusso successo.

Oltre a riprendere le succitate disposizioni della LRAI, il presente disegno di legge prevede anche di estendere le possibilità di confisca ai casi in cui un procedimento di assistenza giudiziaria sia escluso a causa di standard insufficienti in materia di rispetto dei diritti dell'uomo nello Stato di provenienza. Tale disciplina costituisce una delle due innovazioni di rilievo che il disegno di legge vuole introdurre rispetto al diritto vigente. Le spiegazioni relative a tale novità figurano nel commento all'articolo 4 capoverso 3.

#### *Art. 14*            Condizioni e procedura

In sede di procedura di consultazione l'articolo 14 è stato oggetto di vari commenti, per lo più complementari a quelli relativi agli articoli 1, 2, 4 e 15 del disegno di legge; tali articoli si riflettono infatti logicamente nell'enunciato delle condizioni relative al procedimento di confisca ai sensi dell'articolo 14. I commenti inerenti esclusivamente all'articolo 14 sono stati meno numerosi. Alcuni partecipanti hanno messo in dubbio la stessa necessità d'introdurre un simile procedimento amministrativo di confisca, ritenendo pienamente sufficiente la consegna a scopo di confisca o restituzione sancita dall'articolo 74a AIMP. Per le ragioni precedentemente esposte più nel dettaglio, il Consiglio federale ritiene invece indispensabile che il presente disegno di legge contempli un procedimento amministrativo di confisca specifico alla luce del fatto che l'assistenza giudiziaria non funziona in tutti i casi relativi agli averi di potentati. L'articolo 14 è quindi stato mantenuto, seppur con un'integrazione nel titolo per sottolineare meglio il fatto che definisce anche le condizioni che consentono una confisca.

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. Sinora tale competenza è stata esercitata dal Tribunale amministrativo federale nel quadro della LRAI, senza sollevare particolari difficoltà. Non appare pertanto opportuno trasferire tale prerogativa al Tribunale penale federale, benché a quest'ultimo spetti già la competenza in materia di assistenza penale internazionale. Un simile trasferimento di competenze presenterebbe peraltro il grande svantaggio di conferire all'azione di confisca un apparente carattere penale e ciò sarebbe controproducente dato che la confisca in oggetto è di natura amministrativa e non implica affatto un riconoscimento di colpevolezza delle PPE o delle persone a loro vicine (cfr. commento relativo all'art. 15). Il DFF agisce su incarico del Consiglio federale, al quale compete decidere se avviare un'azione di confisca 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, com'è avvenuto nel quadro della confisca degli averi Duvalier, confermata dal Tribunale amministrativo federale in data 24 settembre 2013.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Sentenza del Tribunale amministrativo federale C-2528/2011 del 24 set. 2013.

L'apertura di un'azione di confisca presuppone che il Consiglio federale abbia già disposto in via preliminare il blocco dei valori patrimoniali ai sensi dell'articolo 4. Nel procedimento di confisca sancito dall'articolo 14 del disegno di legge, il Tribunale amministrativo federale è chiamato a pronunciarsi mediante azione. Ai sensi dell'articolo 44 capoverso 1 della legge del 17 giugno 2005<sup>65</sup> sul Tribunale amministrativo federale (LTAF), il Tribunale amministrativo federale giudica in prima istanza e la procedura è retta dagli articoli 3–73 e 79–85 della legge del 4 dicembre 1947<sup>66</sup> di procedura civile federale (PC). Tuttavia, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 3 capoverso 2 PC, il Tribunale amministrativo federale accerta d'ufficio i fatti in virtù della speciale regola contemplata dall'articolo 44 capoverso 2 LTAF. Non può comunque pronunciare oltre i limiti delle conclusioni delle parti (art. 3 cpv. 2 PC). In tal modo nel procedimento promosso mediante azione di fronte al Tribunale amministrativo federale, contrariamente a quanto avviene nel procedimento di ricorso, il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato riveste grande importanza: l'oggetto litigioso è definito unicamente dalle domande delle parti. Di conseguenza il Tribunale amministrativo federale non può aggiudicare a una parte né più di quanto essa abbia domandato, né un'altra cosa<sup>67</sup>. Nel quadro di tale procedimento, gli aventi diritto ai valori patrimoniali hanno naturalmente la possibilità di dimostrare la liceità dell'acquisizione dei loro valori patrimoniali (cfr. commento relativo all'art. 15 cpv. 3). In sede di procedura di consultazione, un determinato numero di partecipanti ha proposto di conferire alle ONG la possibilità di partecipare formalmente al procedimento di confisca promosso prima in via d'azione di fronte al Tribunale amministrativo federale e poi eventualmente di fronte al Tribunale federale mediante ricorso. Una simile soluzione avrebbe numerose conseguenze in termini di svolgimento dei procedimenti di fronte ai tribunali e richiederebbe sicuramente altre modifiche legislative, a maggior ragione quando si tratta di conferire a tali ONG diritti di parte. Per contro, laddove tali ONG fossero unicamente chiamate a fornire al DFF informazioni relative a valori patrimoniali e a PPE oppure mezzi di prova per supportare gli elementi in possesso di tale Dipartimento, nulla impedirebbe loro di agire spontaneamente presso il DFF. A tal fine sarebbe tuttavia opportuno informare le ONG della decisione con cui il Consiglio federale incarica il DFF di promuovere un'azione di fronte al Tribunale amministrativo federale. Sarebbe qui ipotizzabile un'apposita pubblicazione nel Foglio federale.

Il *capoverso 2* conferisce al Tribunale amministrativo federale, in qualità di autorità di primo grado, la competenza di confisca dei valori patrimoniali bloccati. La versione tedesca del disegno di legge introduce una precisazione di ordine linguistico rispetto alla disposizione analoga nella LRAI, stabilendo che il Tribunale amministrativo federale dispone («*anordnet*») la confisca dei valori patrimoniali in questione qualora siano adempiuti i presupposti giuridici in tal senso (cfr. lettere a–c). La regola generale sancita nella versione tedesca della LRAI prevede invece che il Tribunale amministrativo federale decida («*entscheidet*») la confisca dei valori patrimoniali quando risultano soddisfatte le condizioni elencate dalla legge. La nuova formulazione nel presente disegno di legge non comporta alcuna modifica a livello materiale. Se le condizioni di cui all'articolo 14 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

<sup>65</sup> RS 173.32

<sup>66</sup> RS 273

<sup>67</sup> DTAF 2008/16 consid. 2.2

proprietà dei valori patrimoniali in causa è trasferita alla Confederazione, in vista della loro restituzione.

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

Conformemente alla *lettera a*, i valori patrimoniali in causa devono sottostare alla facoltà di disporre di una PPE o di persone a lei vicine, oppure queste persone devono essere aventi economicamente diritto di tali valori. La definizione di PPE e di persone ad essa vicine è contemplata nell'articolo 2. Le precisazioni già fatte agli articoli 3 capoverso 1 lettera c e 4 capoverso 1 lettera c implicano la possibilità di confiscare anche i valori patrimoniali delle persone giuridiche, purché siano adempiute le condizioni degli articoli 14 e seguenti. La nozione di «facoltà di disporre» è già menzionata negli articoli 3 capoverso 1 lettera c numero 1 e 4 capoverso 1 lettera c numero 1 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 (cfr. in merito l'art. 15). La provenienza è segnatamente illecita in caso di corruzione, amministrazione infedele o altri crimini.

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. Ai sensi dell'articolo 4 capoverso 3 tale blocco può essere disposto anche laddove la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria con lo Stato di provenienza sia da escludere per insufficienti garanzie di rispetto dei principi procedurali definiti dalla CEDU o dal Patto ONU II (art. 2 lett. a AIMP).

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 4 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.

#### *Art. 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, alla produzione di mezzi di prova e alla verifica dell'esistenza di una sentenza esecutiva. A ciò va aggiunta la crescente complessità delle strutture finanziarie di cui le PPE si servono per confondere l'origine dei loro averi e i legami con essi.

In sede di procedura di consultazione la presente disposizione è stata oggetto di numerosi commenti. I suoi fautori sostengono che essa rappresenti un punto d'importanza centrale del nuovo dispositivo legislativo e la reputano indispensabile per consentire una confisca di fronte ai tribunali svizzeri alla luce delle enormi

difficoltà probatorie che la Confederazione incontra in simili casi. Per i suoi osteggiatori l'articolo 15 deve invece essere soppresso semplicemente perché è incompatibile con le garanzie procedurali sancite dalla Costituzione, dalla CEDU e dal Patto II e in particolare con la presunzione d'innocenza (cfr. art. 32 cpv. 1 Cost., art. 6 par. 2 CEDU, art. 14 par. 2 Patto II). Alla luce delle ragioni illustrate di seguito, si è deciso di mantenere tale disposizione, peraltro del tutto compatibile con la CEDU e con gli altri strumenti internazionali di cui la Svizzera è firmataria (cfr. commento relativo al n. 5.2).

Va inoltre precisato che l'inversione dell'onere della prova in relazione alla provenienza dei fondi è una possibilità menzionata dall'articolo 31 capoverso 8 CNUCC, che gli Stati Parte sono invitati a recepire nel loro diritto interno. Si sottolinea infine che l'inversione dell'onere della prova non è sconosciuta al diritto penale svizzero: l'articolo 260<sup>ter</sup> CP relativo all'organizzazione criminale consente infatti, in combinato disposto con l'articolo 72 CP, una parziale inversione dell'onere della prova. Ai sensi di tale disposizione, i valori appartenenti a una persona che abbia partecipato o sostenuto un'organizzazione criminale sono «presunti sottoposti, fino a prova del contrario», alla facoltà di disporre dell'organizzazione e come tali suscettibili di essere confiscati. Come precisato dal Tribunale federale nella sua decisione relativa agli averi Abacha, l'autorità di perseguimento penale è comunque tenuta a provare che la persona in causa abbia avuto un comportamento anteriore punibile (appartenenza o sostegno all'organizzazione criminale), sebbene non sia necessario provare che tale persona o tale organizzazione abbiano commesso un'infrazione determinata né che i valori provengano da un crimine<sup>68</sup>.

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 PPE. Si possono contemplare due situazioni: quella in cui la PPE 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. La nozione di «crescita esorbitante» è oggetto di una definizione iscritta al capoverso 2. Il tenore della lettera a comporterà un certo alleggerimento dell'accertamento dei fatti consentendo l'inversione dell'onere della prova, anche se l'esistenza di un legame tra la funzione e la crescita del patrimonio resta un requisito necessario. Peraltro, il riferimento esplicito alla qualità di avente economicamente diritto è stato aggiunto poiché il concetto di facoltà di disporre è da intendersi in senso lato (cfr. il commento agli art. 3 cpv. 1 e 14 cpv. 2 del disegno di legge).

La *lettera b* riguarda il livello di corruzione notoriamente elevato dello Stato di provenienza o della PPE nel periodo in cui quest'ultima esercitava la funzione pubblica. Nell'ambito della presente legge, il livello di corruzione nello Stato di provenienza è considerato elevato quando è riunito un certo numero di segnali che lo confermano, provenienti da diverse fonti attendibili. Si tratta in particolare dei rapporti di organizzazioni nazionali e internazionali<sup>69</sup>, di organizzazioni non governative locali o internazionali o anche di altre fonti pubbliche, quali i media, attive sul

<sup>68</sup> DTF 131 II 169 consid. 9.1

<sup>69</sup> Ad esempio la Banca mondiale, ma anche Transparency International (TI), che svolgono regolarmente attività di ricerca e di analisi sul tema della corruzione.

fronte della lotta contro la corruzione o nella promozione del buongoverno. Può trattarsi anche di rapporti allestiti dalle rappresentanze svizzere all'estero o di sentenze giudiziarie. I casi sinora verificatisi hanno dimostrato che una corruzione su larga scala va spesso di pari passo con una situazione di dissesto dello Stato di provenienza. Oltre a quelli di Duvalier e Mobutu, quale esempio emblematico si può menzionare 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, Haiti<sup>70</sup>).

Per tener conto delle numerose critiche che in sede di consultazione lamentavano l'elevato numero di concetti giuridici indeterminati presenti nell'avamprogetto, al *capoverso 2* è stata introdotta una definizione dell'espressione «crescita esorbitante» del patrimonio. Si ha quest'ultima se vi è una sproporzione importante tra il reddito legittimo conseguito dalla persona che ha la facoltà di disporre dei valori patrimoniali e l'aumento del patrimonio in questione, che non si spiega con il tenore generale di vita e con il contesto del Paese.

I casi considerati sono due: quello in cui la PPE detiene direttamente la facoltà di disporre sui valori patrimoniali in questione e quello in cui il detentore della facoltà di disporre non è la persona che esercitava una funzione pubblica ma una persona ad essa vicina. Esiste una disposizione di analogo tenore anche nella CNUCC, il cui articolo 20 prevede la nozione di aumento sostanziale dei beni di un pubblico ufficiale non giustificabile rispetto ai suoi redditi legittimi. La nozione di «crescita esorbitante» pone il livello di arricchimento più in alto rispetto alla CNUCC. Indizi concreti devono permettere di dimostrare la crescita esorbitante del patrimonio di queste persone durante il periodo in questione. Potrebbe trattarsi ad esempio di un presidente o un ministro divenuto milionario nel corso del suo mandato, benché il suo reddito ufficiale non sia elevato e precedentemente possedesse un patrimonio modesto<sup>71</sup>. Oppure di una persona vicina alla PPE 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 da parte della PPE. Non rientra per contro chiaramente in questo tipo di crescita l'aumento dei valori patrimoniali generato da un'abile gestione patrimoniale da parte della banca presso cui sono depositati. Bisogna inoltre considerare che prima di esercitare una funzione pubblica, la PPE e le persone ad essa vicine possono già aver accumulato legalmente un ingente patrimonio. Toccherà naturalmente alle persone interessate, nell'ambito della procedura di confisca, produrre gli elementi atti a comprovare la preesistenza di tale patrimonio (cfr. commento al cpv. 3 del presente articolo).

Conformemente al *capoverso 3*, la presunzione è infirmata se con una verosimiglianza preponderante è dimostrata la liceità dell'acquisizione dei valori patrimoniali, in particolare producendo la pertinente documentazione e chiarendo le transazioni sospette<sup>72</sup>. 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 criminale (cfr. commento relativo al capoverso 1 di

<sup>70</sup> Sentenza del Tribunale penale federale del 12 ago. 2009, RR.2009.94, consid. 3.2.3.

<sup>71</sup> Si consideri al riguardo il rapporto tra l'ammontare dello stipendio del presidente della Repubblica di Haiti e di sua moglie e l'entità dei valori patrimoniali bloccati: sentenza del Tribunale amministrativo federale del 24 set. 2013, C-2528/2011, consid. 5.4.4.

<sup>72</sup> Sentenza della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale del 26 set. 2005, consid. 4 e rimandi.

questo stesso articolo), ma anche del diritto amministrativo come nel prelevamento di valori patrimoniali dei richiedenti l'asilo (art. 87 cpv. 2 della legge del 26 giu. 1998<sup>73</sup> sull'asilo). 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. Questa soluzione è imposta dalla situazione, poiché il fallimento dell'assistenza giudiziaria rende praticamente impossibile, per le autorità, dimostrare l'illiceità dei valori patrimoniali, mentre per le persone interessate è relativamente facile stabilire, con grado di verosimiglianza preponderante, l'origine del proprio patrimonio.

#### *Art. 16* Diritti di terzi

Questa disposizione vuole garantire i diritti delle autorità svizzere (*lett. a*) e quelli dei terzi in buona fede acquisiti sui valori patrimoniali da confiscare (*lett. 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 sono titolari di diritti reali nel rispetto di determinate condizioni.

In sede di procedura di consultazione, il principio alla base di tale disposizione non è stato oggetto di critiche. Alcuni partecipanti, in particolare ONG, hanno tuttavia suggerito di prevedere espressamente il diritto delle vittime a ottenere una riparazione. Il Consiglio federale ha però deciso di non introdurre questa novità che persegue sicuramente un obiettivo lodevole, ma sarebbe contraria agli scopi della presente legge, ovvero sequestrare e poi confiscare gli averi delle PPE a beneficio della collettività della popolazione del Paese per mezzo di una restituzione soggetta a determinati principi (cfr. art. 17). Lo scopo non è facilitare una riparazione individuale dei torti subiti dalle vittime. Una simile soluzione presenterebbe inoltre il rischio di limitare solo a un ristretto numero di persone, in grado di avvalersi di un'ottima assistenza sul piano giuridico e finanziario, la maggior parte o la totalità della restituzione dei valori confiscati. Ciò andrebbe a svantaggio della popolazione del Paese interessato, che con grande probabilità si sentirebbe legittimamente vittima di un'ingiustizia. È innegabile che determinati gruppi della popolazione siano stati colpiti in maggior misura dagli atti criminali perpetrati dalle PPE i cui valori patrimoniali devono essere restituiti. In simili casi è ipotizzabile immaginare programmi d'interesse pubblico finanziati dalla Svizzera e indirizzati più specificamente a determinate aree interessate del Paese di provenienza o a determinati gruppi della popolazione particolarmente vulnerabili; una simile soluzione sarebbe perfettamente compatibile con l'articolo 17 lettera a del disegno.

La salvaguardia a favore dei diritti delle autorità svizzere intende tutelare gli interessi pubblici sui valori patrimoniali in questione. Il presente disegno di legge 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 per via delle tasse di cui è gravato può opporsi alla sua confisca.

<sup>73</sup> RS 142.31

Le persone private possono far valere i propri diritti soltanto se sono soddisfatte varie condizioni. In primo luogo, la persona in questione non deve essere vicina alla PPE e, secondariamente, deve aver acquisito in buona fede diritti reali sui valori patrimoniali. Questo concetto si rifà alla buona fede come prevista nel diritto penale e significa, in sostanza, 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 ha qui la sua residenza abituale o perché vi ha acquisito il diritto di cui si avvale; ciò implica che se il diritto invocato è stato acquisito all'estero, la fondatezza della pretesa sugli averi deve essere riconosciuta da un'autorità giudiziaria svizzera<sup>74</sup>.

Ai sensi della lettera b, solamente i diritti reali possono essere esclusi da una confisca, per analogia a quanto previsto dalla consegna in vista della confisca o della restituzione nel quadro dell'assistenza penale internazionale.<sup>75</sup> In tal 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 dalla restituzione. Tale limitazione ai diritti reali è stata mantenuta malgrado le domande formulate in sede di consultazione e finalizzate a estendere la possibilità di opporsi alla confisca ai titolari di diritti di credito inerenti al diritto delle obbligazioni.

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 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 diminuiscano l'entità 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 importante dei fondi si sottragga al controllo della loro destinazione.

### **2.3.5 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 1,8 miliardi di dollari americani. Si possono citare i casi Abacha (Nigeria), Montesinos (Perù) o quelli legati a

<sup>74</sup> V. a tal proposito l'art. 74a cpv. 4 lett. c e 5 lett. c AIMP.

<sup>75</sup> Sentenza del Tribunale federale del 3 lug. 2009, 1C\_166/2009, consid. 2.3.4.

PPE dell'Angola e del Kazakistan. In alcuni casi la Svizzera è intervenuta dopo aver ricevuto una domanda di assistenza giudiziaria di uno Stato terzo (ad esempio in un caso riguardante il Kazakistan). In altri, il procedimento penale è stato avviato in Svizzera in assenza di una domanda di assistenza (ad esempio in un altro caso riguardante l'Angola). Nella totalità dei casi, all'atto della restituzione la Svizzera è riuscita a ottenere il rispetto dei 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 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 attraverso una fondazione indipendente per la gioventù (BOTA), 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 opportuno, a lievi adeguamenti, segnalati nel commento alle singole disposizioni.

#### *Art. 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 PPE rappresenta una notevole sfida per lo sviluppo economico dello Stato di provenienza. Ogni franco sottratto 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 (*lett. a*).

Dopo una dittatura decennale o dopo una svolta politica spesso l'apparato giudiziario dello Stato di provenienza si ritrova indebolito. Rifacendosi alla LRAI, il disegno 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*, il disegno di legge 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 innanzitutto alla riduzione della povertà e alla lotta contro l'impunità.

In sede di procedura di consultazione la disposizione è stata accolta con favore. Alcuni partecipanti hanno chiesto di menzionare espressamente il diritto delle vittime a ottenere una riparazione. Si rinvia in merito al commento relativo all'articolo 16. Altri hanno invece chiesto di iscrivere nell'articolo 17 l'obbligo di sospendere il processo di restituzione dei valori confiscati in caso di sospetto utilizzo dei fondi restituiti per fini estranei a quelli contemplati dall'articolo in oggetto. Tale

complemento è stato ritenuto superfluo, dato che naturalmente il Consiglio federale vigilerà sul corretto svolgimento del processo di restituzione e, in caso di rischio di abusi nel Paese di provenienza, non esiterà ad adottare i provvedimenti necessari e all'occorrenza a sospendere un programma.

#### *Art. 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. Laddove possibile, 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. Come precedentemente rilevato, 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 (cfr. a tal proposito il commento al cpv. 4). 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. In accoglimento di varie domande formulate in sede di procedura di consultazione, nel *capoverso* è stata aggiunta una nuova frase, ai sensi della quale nei limiti del possibile, esso associa le organizzazioni non governative al processo di restituzione. Tale complemento rafforza la prassi attuale. Il coinvolgimento interessa in primo luogo, seppure non in via esclusiva, le organizzazioni non governative del Paese di provenienza. Il Consiglio federale ha tuttavia rinunciato a inserire un obbligo generale di pubblicazione di tali accordi nella Raccolta ufficiale delle leggi federali, al fine di non creare un onere amministrativo supplementare, anche in termini di traduzione. A oggi numerosi trattati non vengono pubblicati nella Raccolta ufficiale, ma possono essere consultati nella Banca dati dei trattati internazionali gestita dal DFAE (DDIP). Inoltre, di fatto l'applicazione della LTras consentirà di accogliere la maggior parte delle domande di accesso a tali documenti.

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 democraticamente eletto nello Stato di provenienza non rappresenta di per sé una condizione per la 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 o di un gruppo di essa (cfr. commento relativo all'art. 17). In certe circostanze, la restituzione può essere effettuata direttamente allo Stato di provenienza, quando quest'ultimo è in grado di assicurare un minimo di serie garanzie quanto alla futura destinazione dei fondi restituiti. Di norma, il Consiglio federale si assicura tuttavia, d'intesa con lo Stato interessato, che vengano finanziati programmi di interesse pubblico con la supervisione di istituzioni indipendenti. In assenza di un accordo con

lo Stato di provenienza, il Consiglio federale stabilisce le modalità della restituzione in applicazione del *capoverso 4*. 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 di sviluppo, 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.

Va infine precisato che ai sensi del suo campo d'applicazione (art. 2), la legge federale del 19 marzo 2004<sup>76</sup> sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati (LRVC) non trova applicazione per la restituzione dei valori confiscati sulla base della presente legge.

#### *Art. 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*».<sup>77</sup> I costi presi in considerazione sono legati all'attività amministrativa supplementare necessaria in questi casi da parte delle autorità svizzere coinvolte. 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 delle autorità svizzere coinvolte.

Per esempio, l'Amministrazione federale si sta occupando del caso Duvalier dal 1986 e 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 i provvedimenti di sostegno; in tal senso, il campo di applicazione di questo disciplinamento è esteso all'intero disegno di legge. 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. Onde tenere maggiormente in considerazione le

<sup>76</sup> RS 312.4

<sup>77</sup> Messaggio del Consiglio federale del 21 set. 2007, FF 2007 6665, in particolare pag. 6723.

risorse effettivamente mobilitate dai Cantoni nel processo che si sviluppa dal blocco alla restituzione, il *capoverso 2* è stato completato con un obbligo a carico del Consiglio federale di ascoltare i Cantoni interessati prima di definire l'ammontare dell'importo forfetario e le modalità di ripartizione. Non è invece stata accolta la domanda presentata da alcuni partecipanti, volta a inserire la possibilità di imputare agli intermediari finanziari una parte delle spese procedurali. Una simile imputazione non sarebbe giustificata, poiché una confisca e una successiva restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita ai sensi della presente legge non consentirebbero, giuridicamente, di dedurre che gli intermediari finanziari interessati abbiano violato i loro obblighi di diligenza sanciti dalla LRD.

Va infine sottolineato che la LRVC non è applicabile neanche alle modalità di ripartizione tra Confederazione e Cantoni dell'importo forfetario assegnato a copertura delle spese procedurali. La chiave di ripartizione prevista all'articolo 5 LRVC e la deduzione delle spese prevista all'articolo 4 capoverso 1 della stessa legge non forniscono quindi, neppure per analogia, indicazioni sulle modalità della suddivisione che il Consiglio federale è tenuto a operare tra la Confederazione e i Cantoni.

### 2.3.6 **Sezione 6: Protezione giuridica**

#### *Art. 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 combinato disposto 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 accusatorio né confiscatorio. In quanto mero provvedimento cautelare, non richiede lo stesso grado di motivazione di una decisione finale o di una sentenza penale di colpevolezza o innocenza.

Il disegno di legge 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. In tale contesto trovano applicazione le regole generali di procedura enunciate nel capo II (art. 7–43) della legge federale del 20 dicembre 1968<sup>78</sup> sulla procedura amministrativa (PA) e in particolare l'obbligo di cooperazione (art. 13 PA). Ai sensi del *capo-*

verso 2, il DFAE decide in merito alla domanda emanando una decisione impugnabile in prima istanza dinanzi al Tribunale amministrativo federale e poi, in ultima istanza, dinanzi al Tribunale federale (cfr. art. 21) nel normale ambito dell'organizzazione giudiziaria federale. Questa soluzione corrisponde alla protezione giuridica così com'è garantita in applicazione delle ordinanze di blocco<sup>79</sup> 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. 3).

#### Art. 21 Ricorso

Conformemente al capoverso 1, le decisioni adottate in virtù del presente disegno di legge sono impugnabili mediante ricorso presso il Tribunale amministrativo federale ai sensi delle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale e conformemente all'articolo 33 lettera b cifra 3 LTAF, che sarà adattato di conseguenza. Si tratta principalmente di decisioni che vengono emanate secondo gli articoli 4 e 20 capoverso 2.

La LRAI, al suo articolo 11 capoverso 1, sancisce già che un blocco disposto dal Consiglio federale è impugnabile con ricorso al Tribunale amministrativo federale. In futuro, il blocco ai sensi dell'articolo 4 del presente disegno di legge continuerà 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 pertanto anche la protezione giuridica contro le decisioni di blocco in vista della confisca pronunciate dal Consiglio federale ai sensi dell'articolo 4.

Conformemente a quanto previsto all'articolo 13, la trasmissione di informazioni allo Stato di provenienza deve essere effettuata in base alle condizioni e alle modalità di cui agli articoli 30, 31 lettere b e c nonché 32 capoverso 3 LRD. La trasmissione è assolutamente riservata e non configura una decisione amministrativa. Questa soluzione non priva di ogni protezione giudiziaria le persone oggetto delle informazioni trasmesse spontaneamente alle autorità straniere; tali persone beneficiano naturalmente della protezione giuridica applicabile in materia di assistenza giudiziaria<sup>80</sup>, nonché della possibilità d'impugnare una successiva decisione di blocco adottata ai sensi dell'articolo 4. All'occorrenza possono anche far valere i loro argomenti nel quadro di un'eventuale azione di confisca aperta sulla base dell'articolo 14. L'insieme di tali rimedi giuridici a loro disposizione consente di ritenere che la soluzione proposta sia conforme alla garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.) e alle garanzie sancite dalla CEDU (art. 6 e 13 CEDU).

Il capoverso 2 disciplina l'effetto sospensivo dei ricorsi interposti contro le decisioni rese in applicazione della presente legge. 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 (cpv. 2). La decisione su ricorso del Tribunale amministrativo federale può successivamente essere impugnata tramite ricorso in materia di diritto pubblico

<sup>79</sup> O-Egitto, O-Tunisia e O-Ucraina.

<sup>80</sup> In particolare nel quadro di un eventuale ricorso contro la decisione di chiusura dell'assistenza: DTF 125 II 238 consid. 6a.

di fronte al Tribunale federale ai sensi della legge del 17 giugno 2005<sup>81</sup> sul Tribunale federale (LTF). Di norma, l'ordinamento giuridico svizzero prevede infatti due gradi di ricorso. L'assenza di effetto sospensivo del ricorso contemplata dal capoverso 2 vale anche per il ricorso interposto al Tribunale federale e pertanto non trova applicazione l'articolo 103 capoverso 3 LTF. Con riferimento alle decisioni di blocco disposte dal Consiglio federale ai sensi dell'articolo 4, l'articolo 21 capoverso 1 costituisce pertanto un'eccezione al principio sancito dall'articolo 189 capoverso 4 frase introduttiva Cost., che prevede che gli atti del Consiglio federale non possano essere impugnati. L'eccezione in oggetto è giustificata dalla portata del blocco su pretese tutelate dalla garanzia della proprietà (art. 26 Cost.).

Recependo l'articolo 11 capoverso 3 LRAI, l'articolo 21 dell'avamprogetto sottoposto a consultazione prevedeva la non proponibilità della censura dell'inadeguatezza. Il rapporto esplicativo giustificava tale eccezione all'articolo 49 lettera c PA con il grande potere di apprezzamento conferito al Consiglio federale nell'ambito della disposizione di un blocco. In sede di procedura di consultazione, numerosi partecipanti hanno sottolineato la necessità di prevedere una protezione giuridica sufficientemente forte per tenere conto delle importanti violazioni dei diritti dei singoli che risultano dai provvedimenti adottati in applicazione della presente legge. Alcuni pareri isolati hanno sottolineato più specificamente che il contesto non giustifica un'esclusione del controllo dell'adeguatezza. Sulla base di tali posizioni, appare preferibile non derogare al sistema generale contemplato dall'articolo 49 PA. Il potere di esame del Tribunale amministrativo federale si estende quindi al controllo circa l'adeguatezza delle decisioni adottate in virtù del presente disegno di legge, senza tuttavia impedire allo stesso di esercitare tale controllo con una certa moderazione laddove lo giudichi necessario. Per il resto, il controllo esercitato dal Tribunale amministrativo federale sulla validità dei blocchi disposti in applicazione di apposite ordinanze basate sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. è esteso, in virtù del diritto vigente, anche all'adeguatezza<sup>82</sup>. Una simile soluzione presenta il vantaggio di garantire una certa continuità.

Ai sensi del *capoverso 3*, le ordinanze di blocco emanate ai sensi del presente disegno di legge non sono impugnabili. La disciplina in oggetto è stata espressamente convalidata da una recente sentenza del Tribunale federale che statuisce che l'ordinanza, comprensiva dell'allegato in cui figurano le persone e le istituzioni interessate, non può essere contestata in quanto tale; il soggetto interessato deve pertanto richiedere la propria cancellazione al dipartimento competente, il quale è tenuto a statuire sulla richiesta rendendo una decisione al fine di offrire una protezione giudiziaria<sup>83</sup>. La sentenza aveva ad oggetto ordinanze finalizzate a dare attuazione a sanzioni internazionali. A decorrere dal 1° gennaio 2003 tali ordinanze sono emanate ai sensi della legge federale del 22 marzo 2002<sup>84</sup> sull'applicazione di sanzioni (legge sugli embarghi, LEmb). I principi enunciati dal TF nella sentenza in oggetto sono poi stati recepiti dal Tribunale amministrativo federale in una sentenza<sup>85</sup> volta a esaminare la ricevibilità di un ricorso presentato contro una modifica dell'allegato dell'ordinanza che istituisce provvedimenti nei confronti di talune persone originarie

81 RS 173.110

82 Cfr. p.es. sentenza del Tribunale amministrativo federale B-4797/2012 del 5 dic. 2013 consid. 10.

83 DTF 139 II 384 consid. 2.3

84 RS 946.231

85 Sentenza del Tribunale amministrativo federale del 25 lug. 2013, B-5187/2012.

della Repubblica araba d'Egitto. È dunque opportuno tenere conto di tali sentenze nel presente disegno di legge.

La garanzia della via giudiziaria è quindi 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 dalla lista e dunque alla revoca del blocco.

### **2.3.7 Sezione 7: Assistenza tra autorità svizzere e trattamento dei dati**

#### *Art. 22 Assistenza tra autorità svizzere*

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 tra le autorità in Svizzera. La trasmissione di informazioni tra autorità in Svizzera è già oggetto dell'articolo 14 dell'ordinanza del 25 novembre 1998<sup>86</sup>, sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), in virtù del quale le unità amministrative dell'Amministrazione federale sono tenute a collaborare. Queste devono per esempio fornire alle altre unità amministrative le informazioni necessarie 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 speciali.<sup>87</sup> Anche la LRAI, all'articolo 12 capoverso 2, disciplina la comunicazione al DFAE o al DFF di tutti i dati necessari all'esecuzione di tale legge. Di conseguenza, anche il presente disegno di legge deve contenere una disposizione esplicita sull'assistenza tra autorità svizzere.

In sede di procedura di consultazione, il principio della norma non è stato oggetto di critiche. I pareri presentati da alcuni partecipanti chiedevano tuttavia che la trasmissione di informazioni fra le autorità di cui ai capoversi 1 e 2 avvenisse spontaneamente e non su «richiesta». Il suggerimento non è stato ripreso nel disegno di legge principalmente per motivi pratici, al fine di non generare trasmissioni inutili e potenzialmente costose in termini di risorse. Per di più, l'articolo 7 capoverso 6 del disegno prevede già l'obbligo per il MROS di trasmettere d'ufficio determinate informazioni al DFAE e all'UFG.

Il *capoverso 1* prevede 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 del disegno di legge; il capoverso fornisce la base giuridica necessaria, autorizzando l'autorità competente per il trattamento di una domanda di assistenza giudiziaria<sup>88</sup> a trasmettere il suo

<sup>86</sup> RS 172.010.1

<sup>87</sup> P. es. art. 194 CPP

<sup>88</sup> Si tratta in primo luogo del Ministero pubblico della Confederazione, ma anche di autorità di perseguimento penale cantonale.

incarto al DFAE. 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 disegno di legge 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 sono tenuti a fornire informazioni soltanto in virtù delle leggi speciali. A titolo d'esempio si può utilizzare il MROS, che può fornire assistenza amministrativa soltanto nell'ambito della lotta contro 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. Tale restrizione è espressamente prevista nel testo di legge. Il *capoverso 2* deve consentire in particolare all'UFG di ottenere dal DFAE i dati e le informazioni che gli occorrono per valutare la situazione che vige nello Stato richiedente dal punto di vista del rispetto dei principi procedurali ai sensi dell'articolo 2 lettera A AIMP.

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 all'articolo 12 *capoverso 1* 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 PPE potrebbe portare a una decisione negativa a causa della situazione di dissesto che regna nello Stato richiedente (*lett. a*). 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 disegno di legge di principio prima che il blocco venga revocato nell'ambito del procedimento di assistenza giudiziaria. Questo obbligo di informare è stato inserito per i casi nei quali va delineandosi che qualsiasi procedimento di assistenza giudiziaria è escluso a causa di standard insufficienti in materia di diritti dell'uomo nello Stato di provenienza (*lett. b*) o in cui una domanda già pendente deve essere respinta per gli stessi motivi (*lett. c*).

#### Art. 23            Trattamento dei dati

Questo articolo costituisce la base legale che autorizza le autorità incaricate dell'applicazione del presente disegno di legge e delle pertinenti ordinanze di blocco a trattare dati personali. Sono essenzialmente il DFAE, il MROS, l'UFG e il DFF a essere autorizzati, per adempiere ai compiti assegnati loro per legge, a trattare dati personali, inclusi dati su sanzioni e perseguimenti amministrativi o penali. Tali autorità applicheranno i principi generali in materia di protezione dei dati ai sensi della LPD. La presente disposizione rammenta espressamente che le autorità competenti possono trattare dati personali sensibili se ciò è indispensabile per la risoluzione di casi particolari, ad esempio per trattare domande di cancellazione (art. 20 cpv. 1). Occorre inoltre ricordare che il disegno autorizza espressamente le autorità federali a trattare e pubblicare dati sensibili nell'ambito della pubblicazione

e dell'adeguamento delle liste allestite dal Consiglio federale (cfr. commento all'art. 5).

#### *Art. 24*            Rapporto

Questa disposizione, che non era contemplata nell'avamprogetto, è stata inserita dopo la procedura di consultazione per tener conto dell'accresciuta trasparenza auspicata da diversi ambienti. Il contributo del presente disegno alla trasparenza della politica svizzera sui fondi dei potentati e alla prevedibilità e alla certezza del diritto in tale ambito è stato generalmente riconosciuto come punto di forza. Diversi interpellati hanno proposto di rafforzare da vari punti di vista le garanzie offerte in materia. Questo auspicio è stato esaudito per quanto riguarda la procedura e le modalità di restituzione dei beni, per la pronuncia dei blocchi in vista dell'assistenza giudiziaria e anche per i provvedimenti di sostegno. In tale contesto, e per rispondere alle preoccupazioni espresse, il Consiglio federale ha deciso di potenziare gli strumenti d'informazione del Parlamento. Il disegno prevede pertanto che il DFAE informi regolarmente le commissioni parlamentari in merito ai provvedimenti adottati in applicazione della futura legge. L'informazione del Parlamento non comporterà cambiamenti nella ripartizione delle competenze prevista dal disegno, sicché il Consiglio federale continuerà a esercitare il grosso di tali competenze. In particolare, sarà ancora responsabile di ordinare i blocchi in vista dell'assistenza giudiziaria in base alle condizioni definite all'articolo 3, ma, grazie ai rapporti annuali presentati dal DFAE, in futuro le commissioni parlamentari saranno maggiormente coinvolte nell'attuazione del relativo meccanismo e saranno meglio informate rispetto ad oggi sui motivi all'origine dei blocchi. Il rapporto d'informazione presentato dal DFAE consentirà inoltre di informare le commissioni parlamentari in merito agli sviluppi della situazione nei Paesi interessati dai blocchi, sulla durata di questi ultimi e sugli eventuali motivi di proroga. Ma l'informazione contenuta nel rapporto allestito dal DFAE potrà riguardare anche altri provvedimenti adottati in virtù della legge, ad esempio lo stato delle procedure di confisca (sezione 4), i progressi compiuti sul piano della restituzione (sezione 5) o i provvedimenti di sostegno decretati (sezione 3). Tra le misure interessate vi saranno soprattutto i provvedimenti di assistenza tecnica (art. 12), meno invece la trasmissione di informazioni allo Stato di provenienza (art. 13), assoggettata per sua natura a uno stretto riserbo.

Benché la redazione del rapporto spetti al DFAE, lo stesso si periterà di sottoporre il documento anche agli altri dipartimenti interessati prima di stabilirne la versione definitiva. In effetti, l'attuazione della legge coinvolge vari dipartimenti e uffici federali. Si tratta principalmente del DFF per quanto riguarda le disposizioni penali e le procedure di confisca, dell'UFG per le questioni di assistenza giudiziaria e tecnica e del MROS per la notifica di valori patrimoniali e la trasmissione di informazioni all'estero. Converterà inoltre consultare anche la SECO, autorità competente per l'applicazione della LEmb.

Quanto al destinatario del rapporto d'informazione annuale presentato dal DFAE, converrà indirizzarlo alle commissioni parlamentari interessate piuttosto che all'Assemblea federale: si potrà così garantire il necessario riserbo dei dibattimenti nella misura in cui gli elementi informativi presentati e commentati possono dare adito ad apprezzamenti critici sulla situazione che regna negli Stati di provenienza. In considerazione del principio della separazione dei poteri, toccherà all'Assemblea federale designare le commissioni competenti a ricevere ed esaminare il rapporto d'informazione allestito dal DFAE.

### 2.3.8

### Sezione 8: Disposizioni penali

In conformità con le ordinanze di blocco esistenti<sup>89</sup>, la violazione intenzionale e per negligenza del blocco di patrimonio è punita con una multa fino a dieci volte l'ammontare dei valori patrimoniali sui quali si è disposto o che sono stati trasferiti all'estero. La violazione intenzionale o per negligenza dell'obbligo di notifica e di informazione è punita con la multa fino a 20 000 franchi.

Le disposizioni penali proposte nel presente disegno 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 parallelismi con l'articolo 289 del Codice penale svizzero. Riguardo alla violazione di obblighi di notifica e di informazione, ve ne sono con la violazione dell'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 37 LRD. Le disposizioni processuali del presente disegno di legge si basano, infine, su consolidate disposizioni contenute nella legge del 22 giugno 2007<sup>90</sup> 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.

#### *Art. 25* 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 disegno di legge, il DFAE può liberare singoli valori patrimoniali bloccati. Se non c'è alcuna liberatoria o autorizzazione del DFAE, le azioni in tal senso sono illegali e punibili.

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 una multa sino a 250 000 franchi. Il massimo della pena è così sullo stesso livello delle infrazioni per negligenza contro disposizioni penali nel settore dei mercati finanziari<sup>91</sup>.

#### *Art. 26* Violazione dell'obbligo di notifica e di informazione

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

La materia disciplinata dall'articolo 26 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

<sup>89</sup> Cfr. O-Egitto, O-Tunisia e O-Ucraina.

<sup>90</sup> RS **956.1**

<sup>91</sup> P. es. art. 44 cpv. 2 e 45 cpv. 2 LFINMA.

e le informazioni di cui all'articolo 7 del presente disegno 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.

#### *Art. 27*            Infrazioni commesse nell'azienda

Il disciplinamento dell'articolo 27 corrisponde a quello dell'articolo 49 LFINMA per reati ai sensi di quest'ultima e delle leggi sui mercati finanziari. Conformemente all'articolo 7 della legge federale del 22 marzo 1974<sup>92</sup> sul diritto penale amministrativo (DPA), senza una disposizione del genere si potrebbero infliggere unicamente multe fino a 5000 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 disegno di legge, i delitti per i quali nel caso concreto entra in considerazione una multa tra 5000 e 50 000 franchi, sono regolarmente casi poco gravi. Considerato l'importo delle multe in questione, al fine di non appesantire la procedura, deve essere possibile rinunciare a determinare le persone fisiche responsabili individualmente, infliggendo invece la multa all'azienda.

#### *Art. 28*            Competenza

Le ordinanze di blocco prevedono la competenza del 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 disegno di legge.

Il disciplinamento dell'articolo 28 corrisponde materialmente a quello dell'articolo 50 LFINMA. La procedura è retta dalle disposizioni della DPA.

In sede di procedura di consultazione alcuni partecipanti hanno chiesto di attribuire al Ministero pubblico della Confederazione la competenza volta a reprimere le infrazioni al presente disegno di legge nonché di dichiarare applicabile il CPP in luogo delle disposizioni della DPA. Una simile soluzione sarebbe più rispettosa dei principi dello Stato di diritto e sarebbe pertanto particolarmente giustificata in ambiti sensibili che implicano il chiarimento di questioni di fatto complesse. Essa eviterebbe inoltre un'eventuale trasmissione degli atti del DFF al Ministero pubblico della Confederazione come previsto dal capoverso 2, una misura in sé poco efficace, in quanto implica che la seconda autorità si addentri nuovamente nel lavoro effettuato dalla prima.

La soluzione che vede l'applicazione della DPA e la competenza del DFF è ripresa dal sistema della LFINMA. Alla luce delle similitudini con le sanzioni previste nel presente disegno di legge, sembra pertinente mantenere tale soluzione. È tuttavia stato soppresso il passaggio che dispensava il rappresentante del Ministero pubblico della Confederazione e il rappresentante del DFF a comparire personalmente al dibattito. La potenziale importanza dei casi interessati e l'interesse pubblico che essi rappresentano giustificano pienamente la presenza di tali rappresentanti nel corso dei dibattimenti di fronte al Tribunale penale federale.

<sup>92</sup> RS 313.0

## Art. 29 Riunione del perseguimento penale

Questa disposizione è ricalcata sull'articolo 51 LFINMA. Essa consente la riunione di un procedimento svolto dal DFF e di un procedimento di competenza di un'autorità di perseguimento penale cantonale o federale, a condizione che vi sia stretta connessione materiale tra i due procedimenti. A sua volta l'articolo 51 LFINMA recepisce ampiamente il sistema di riunione dei procedimenti previsto dall'articolo 20 capoverso 3 DPA, rinunciando tuttavia al requisito di un consenso preliminare dell'autorità di perseguimento penale. La riunione di cause penali amministrative con procedimenti di diritto penale ordinario è quindi possibile a condizione che occorra indagare contro lo stesso autore, nei confronti del quale si è già avviata una procedura penale per reati di diritto ordinario, anche per fattispecie di diritto penale amministrativo (connessione soggettiva). Deve inoltre esistere un nesso materiale stretto tra le fattispecie di diritto penale amministrativo e le imputazioni di diritto ordinario secondo il Codice penale (connessione oggettiva).<sup>93</sup> Riguardo alle fattispecie penali considerate dal disegno di legge, entrano in linea di conto sovrapposizioni con le fattispecie dell'articolo 305<sup>ter</sup> capoverso 1 (carente diligenza in operazioni finanziarie e diritto di comunicazione) e dell'articolo 305<sup>bis</sup> (riciclaggio di denaro) del Codice penale, che vengono giudicate dalle autorità di perseguimento penale.

Qualora vi sia una stretta connessione materiale tra i due procedimenti (*cpv. 1 lett. a*) e la causa non sia ancora pendente presso l'autorità giudicante (*cpv. 1 lett. b*), la riunione è possibile («*Kann-Bestimmung*»), a condizione che non ritardi in maniera insostenibile la procedura in corso (*cpv. 1 lett. c*). La riunione delle procedure deve invece obbligatoriamente essere pronunciata dal DFF quando la stessa fattispecie («*derselbe Sachverhalt*») è oggetto, al tempo stesso, di un'accusa penale ordinaria e di una disposizione penale ai sensi del presente disegno di legge. Nessuno può infatti essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato. Tale diritto, espresso dalla massima «*ne bis in idem*», è garantito dall'articolo 4 paragrafo 1 del Protocollo aggiuntivo numero 7 CEDU del 22 novembre 1984<sup>94</sup> e deriva implicitamente dalla Costituzione federale; l'articolo 11 capoverso 1 del Codice di procedura penale, intitolato «Divieto di un secondo procedimento», prevede inoltre che chi sia stato condannato o assolto in Svizzera con sentenza passata in giudicato non possa nuovamente essere perseguito per lo stesso reato.<sup>95</sup> L'articolo 28 del presente disegno di legge deve pertanto essere applicato in conformità con tali principi (principio di interpretazione conforme).

### 2.3.9 Sezione 9: Disposizioni finali

#### Art. 30 Esecuzione

Il Consiglio federale emana le disposizioni di esecuzione del presente atto normativo. Tale articolo non figurava nell'avamprogetto sottoposto a procedura di consul-

<sup>93</sup> Messaggio del 28 gen. 1998 sui provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale, FF 1998 1126 seg.

<sup>94</sup> RS 0.101.07

<sup>95</sup> DTF 137 I 363 consid. 2.1 e rimandi

tazione. Al termine di quest'ultima e alla luce di determinate questioni tecniche che richiedono una regolamentazione finalizzata a garantire maggiore chiarezza e certezza giuridica nell'applicazione futura del presente disegno di legge, è stato ritenuto opportuno prevedere disposizioni di esecuzione, che interessano segnatamente le modalità di collaborazione tra il DFAE, l'UFG e il MROS (cfr. art. 7 cpv. 6 in combinato disposto con l'art. 13).

#### *Art. 31* Abrogazione e modifica di altri atti normativi

Conformemente al *capoverso 1*, la LRAI è abrogata poiché tutte le sue disposizioni giuridico-materiali sono state integrate nel presente disegno di legge.

Il *capoverso 2* rinvia a quelle leggi federali che subiscono modifiche in ragione del presente disegno di legge. Al momento dell'entrata in vigore della LRAI, all'articolo 33 lettera b LTAF<sup>96</sup> 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 procedure 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 l'articolo 44 LEF (Realizzazione degli oggetti confiscati), nel quale dovrà essere menzionato, invece che nella LRAI, il presente disegno di legge.

#### *Art. 32* Disposizioni transitorie

Il *capoverso 1* riguarda le decisioni di blocco adottate dal Consiglio federale prima dell'entrata in vigore della presente legge. Questi blocchi possono fondarsi anzitutto sulla LRAI. Se sono ancora pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente legge, saranno automaticamente considerati come blocchi ai sensi dell'articolo 4, dischiudendo così la via della procedura di confisca dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Tale soluzione è perfettamente giustificata, poiché il presente disegno di legge dovrà sostituire la LRAI abrogandola formalmente al momento della sua entrata in vigore. Si tratta dunque di garantire la continuità di un disciplinamento legale, relativo alle situazioni di dissesto, che sarà ripreso in ampia misura senza modifiche.

I blocchi in questione possono però basarsi anche direttamente sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. La presente legge, il cui campo d'applicazione è più vasto rispetto alla LRAI, può infatti trovare applicazione anche a questo tipo di blocchi che per ipotesi fossero ancora pendenti al momento della sua entrata in vigore. In effetti, in caso di definitivo fallimento dell'assistenza giudiziaria, deve essere data la possibilità, in virtù della presente legge (art. 14–16), di condurre una procedura di confisca amministrativa dei beni in questione, grazie alla quale sia possibile stabilire, dinanzi ai tribunali svizzeri, se la provenienza di questi beni può o non può essere considerata illecita. La presente disposizione transitoria è dunque necessaria per evitare che l'entrata in vigore della presente legge abbia come aberrante risultato che gli averi in causa debbano essere restituiti ai proprietari soltanto perché il loro blocco è stato disposto dal Consiglio federale prima della sua entrata in vigore.

<sup>96</sup> RS 173.32

Il *capoverso 2* riguarda le azioni di confisca già introdotte dinanzi al Tribunale amministrativo federale in virtù della LRAI. In questi casi, 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 particolari<sup>97</sup>, l'applicazione di una norma a fatti interamente compiuti prima della sua entrata in vigore è, in linea di principio, vietata<sup>98</sup>. 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 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 procedurale.<sup>99</sup> 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 al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

Infine, la disposizione transitoria non disciplina espressamente il caso degli averi che al momento dell'entrata in vigore della presente legge fossero oggetto di un blocco disposto in virtù di ordinanze adottate dal Consiglio federale in base all'articolo 184 capoverso 3 Cost. Quanto alle ordinanze già prorogate (O-Tunisia e O-Egitto), l'articolo 7c LOGA le renderà caduche al momento dell'entrata in vigore della nuova legge (art. 7c cpv. 4 lett. b LOGA). Lo scopo di questa disposizione della LOGA consiste nell'evitare che un regime straordinario sia mantenuto una volta entrata in vigore la nuova base legale formale; converrà dunque sostituire le ordinanze non ancora prorogate (O-Ucraina), quantunque il loro caso non sia espressamente disciplinato nella LOGA. In tutti i casi del genere (Tunisia, Egitto e Ucraina), il Consiglio federale dovrà dunque, in virtù dell'articolo 3, emanare nuove ordinanze che entreranno in vigore contemporaneamente alla nuova legge al posto delle pregenti ordinanze ormai caduche.

#### *Art. 33*                      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 per la Confederazione**

Il disegno di legge non comporta spese durature significative 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; un certo aumento delle attività potrebbe invece derivare

<sup>97</sup> DTF **131** V 425 consid. 5.1

<sup>98</sup> DTF **137** II 371 consi. 4.2

<sup>99</sup> DTF **137** II 409 consid. 7.4.5; **130** V 1 consid. 3.3.2; **112** V 356 consid. 4a e 4b

dalle nuove competenze attribuite al MROS in materia di trasmissione di informazioni allo Stato di provenienza (art. 13), costituenti anch'esse provvedimenti di sostegno ai sensi della sezione 3. Il MROS potrebbe necessitare transitoriamente di risorse supplementari per trattare le notifiche che dovessero pervenire in virtù dell'articolo 7 della presente legge e per la trasmissione di informazioni agli omologhi esteri (art. 13). Il Consiglio federale potrà prevedere l'attribuzione di risorse qualora le condizioni di applicazione della presente legge fossero riunite. Un sistema di trattamento dei dati relativo alla presente legge, distinto dal sistema attualmente previsto dall'articolo 23 capoverso 3 LRD, dovrà essere creato sin dall'entrata in vigore della presente legge. Dovesse verificarsi una nuova situazione storica eccezionale come la primavera araba, dovranno probabilmente essere previste spese supplementari per altri servizi dell'Amministrazione federale; oltre al MROS, una simile evoluzione potrebbe interessare la DDIP nell'ottica della preparazione delle azioni di blocco e della deliberazione in merito alle domande di cancellazione. Sarebbe toccato anche il DFF, per preparare e intentare le azioni di confisca di fronte al Tribunale amministrativo federale. In virtù dell'articolo 19, un importo pari al massimo al 2,5 per cento dei valori patrimoniali confiscati può essere attribuito alla Confederazione a questo scopo.

### **3.2 Ripercussioni per i Cantoni**

Per quanto riguarda i Cantoni, non si evidenziano né ripercussioni finanziarie supplementari né a livello di personale. Essi sono interessati unicamente da due articoli del disegno di legge: 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 della presente legge (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. Il Consiglio federale reputa sufficienti le attuali risorse per trattare i pochi casi risultanti a livello cantonale dall'applicazione del presente disegno di legge.

### **3.3 Ripercussioni per l'economia**

In linea di massima, il presente disegno di legge 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. Il disegno di legge semplifica inoltre sensibilmente il loro compito disponendo che le notifiche ai sensi dell'articolo 7 siano ormai eseguite tramite uno sportello unico presso il

MROS. Oltre che dall'obbligo di notifica sancito ora a livello di legge (art. 7 cpv. 1 e 2), un leggero carico supplementare può comunque derivare dall'obbligo di informazione supplementare risultante dall'articolo 7 capoverso 4, in base al quale le persone e le istituzioni tenute a notificare valori patrimoniali che sottostanno a un provvedimento di blocco sono inoltre tenute, su richiesta del MROS, a fornire informazioni e documenti supplementari in relazione ai valori patrimoniali notificati o a presentare successivamente i documenti pertinenti. Considerato il campo d'applicazione limitato del presente disegno di legge, simili richieste da parte delle autorità rimarranno tuttavia entro certi limiti e difficilmente significheranno per gli intermediari finanziari un onere supplementare degno di nota.

Oggetto del presente disegno di legge non è la totalità dei valori patrimoniali di PPE in Svizzera. 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 particolari. Ciò è conforme agli standard internazionali, è già oggi diritto vigente e va mantenuto anche nell'ambito dell'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI (cfr. commento all'art. 2). Oggetto del presente atto normativo sono i valori patrimoniali sui quali hanno facoltà di disporre PPE di cui si presume che si siano rese colpevoli di corruzione, di amministrazione infedele o di altri crimini. La cerchia delle persone in questione è dunque ben delimitata, conformemente all'attuale prassi del Consiglio federale. Ciò favorisce la certezza del diritto e la trasparenza, il che rafforzerà ulteriormente la fiducia dei clienti stranieri nella piazza finanziaria svizzera.

## **4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale**

### **4.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Il disegno di legge figura nell'obiettivo 8 del programma della 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». È stato

annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>100</sup>, sul programma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012<sup>101</sup> sul programma di legislatura 2011–2015.

### **4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale**

Il presente disegno di legge è anzitutto un importante tassello dell'arsenale legislativo complessivo presentato nella strategia della Svizzera riguardante il blocco, la confisca e la restituzione dei fondi dei potentati (*Asset Recovery*), nella cui attuazione sono coinvolte sia le autorità federali sia i Cantoni. Nell'ambito di tale strategia, adottata contemporaneamente al presente disegno di legge, il Consiglio federale rammenta che la Svizzera non è assolutamente interessata ad accogliere sulla sua

<sup>100</sup> FF 2012 305, in particolare pagg. 372 e 430

<sup>101</sup> FF 2012 6413, in particolare pag. 6416

piazza finanziaria averi acquisiti da PPE e dalle persone a loro vicine grazie alla corruzione o ad atti di sottrazione. È dunque importante che la Svizzera attui non solo misure di prevenzione volte a evitare che averi di questo genere giungano nel nostro Paese, ma anche altri strumenti che consentano in caso di bisogno, qualora simili averi venissero comunque depositati in Svizzera, di confiscarli e di restituirli alle popolazioni dei Paesi interessati. Il presente disegno di legge svolge dunque un ruolo cardine da questo punto di vista. La menzionata strategia interessa l'*Asset Recovery* inteso in senso stretto: come il presente disegno di legge, riguarda soltanto un genere particolare di inchieste internazionali sfocianti nel blocco, nella confisca ed eventualmente nella restituzione di valori patrimoniali, ossia i casi di averi di provenienza illecita di potentati destituiti.

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 disegno di legge va ascritta una certa funzione preventiva, lanciando un segnale verso l'esterno.

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

Nel suo rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura (Strategia di politica estera 2012–2015)<sup>102</sup>, il Consiglio federale ha definito quattro indirizzi strategici. L'indirizzo strategico 3, che prevede di proseguire e adattare l'impegno della Svizzera a favore della stabilità in Europa, nelle regioni limitrofe e nel resto del mondo, menziona espressamente l'elaborazione di una base giuridica formale che disciplini i criteri e le modalità dei blocchi di averi a fini di conservazione.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

Gli affari esteri competono alla Confederazione (art. 54 cpv. 1 Cost.). Il presente disegno di legge disciplina il blocco, la confisca e la restituzione di valori patrimoniali investiti in Svizzera da PPE, di presumibile provenienza illecita. 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 la base costituzionale del presente disegno di legge.

<sup>102</sup> [www.dfae.ch](http://www.dfae.ch) > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni sulla politica estera svizzera

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 di origine criminosa da parte di PPE 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 siano 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 nel disegno di legge 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 nel disegno di legge si riferiscono a valori patrimoniali di provenienza illecita, si tratta di un provvedimento proporzionato in quanto, a queste condizioni, l'acquisizione illecita non può essere corretta da alcun altro provvedimento.

Il presente disegno di legge 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 in questo caso 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 facilitata dall'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 presunzione<sup>103</sup>. Il concetto di mezzi di prova deve essere inteso in senso procedurale<sup>104</sup>, ovvero indipendentemente dal grado probatorio richiesto. Poiché, inoltre, il Tribunale amministrativo federale è altresì tenuto nel procedimento promosso mediante azione ad accertare d'ufficio i fatti<sup>105</sup>, la lesione della garanzia della proprietà rimane proporzionata. Recentemente la giurisprudenza ha confermato la compatibilità tra la presunzione d'illiceità della provenienza dei beni e le garanzie procedurali sancite dalla Costituzione, dalla CEDU e dal Patto II e, in particolare, la presunzione d'innocenza (cfr. commento relativo all'art. 15 e commento, nel n. 5.2).

La garanzia della via giudiziaria sancita dall'articolo 29 della Costituzione è infine salvaguardata dalle disposizioni relative alla tutela giurisdizionale di cui alla Sezione 6 (cfr. commenti relativi agli art. 20 e 21).

## **5.2                      Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

### **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**

A livello generale, le questioni sollevate dal blocco e dalla confisca di valori patrimoniali di provenienza illecita di PPE sono suscettibili di provocare tensioni con i diritti fondamentali sanciti dalla CEDU e la giurisprudenza della Corte EDU. Non si tratta comunque di un aspetto nuovo, dato che tali tensioni si manifestano contestualmente ai vari blocchi disposti dal Consiglio federale tramite ordinanza o decisione da ormai circa un ventennio. Nell'arco degli ultimi anni le tensioni in oggetto sono state al centro di una crescente attenzione, anche da parte della dottrina. La proroga del blocco degli averi Duvalier e, in un secondo momento, la LRAI adottata nel 2010 ed entrata in vigore nel 2011 hanno dato vita a numerose discussioni circa la compatibilità dei provvedimenti adottati con i principi dello Stato di diritto e le garanzie individuali sancite dalla CEDU. Sovente la questione è stata sollevata principalmente nell'ottica del diritto a un processo equo (art. 6 par. 1 CEDU), e in particolare della presunzione d'innocenza (art. 6 par. 2 CEDU).

L'articolo 15 del presente disegno di legge stabilisce la presunzione d'illiceità dei valori patrimoniali oggetto di un procedimento di confisca. La tesi secondo la quale l'inversione dell'onere della prova che tale disposizione prevede non sarebbe compatibile con la presunzione d'innocenza (art. 6 par. 2 CEDU) trova un certo appoggio nella dottrina e merita un approfondimento. Il principio della presunzione d'innocenza costituisce un elemento della nozione di processo equo. In virtù di tale principio, è punibile soltanto la persona la cui colpevolezza sia stata legalmente accertata. Ogni persona è quindi considerata innocente finché non esiste una con-

<sup>103</sup> 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 lug. 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.

<sup>104</sup> Cfr. art. 36 segg. PC.

<sup>105</sup> Art. 44 cpv. 2 LTAF

danna passata in giudicato a suo carico<sup>106</sup>. Affinché una questione possa essere posta nella prospettiva della presunzione d'innocenza, il procedimento controverso deve riguardare la fondatezza dell'accusa penale, oppure, in casi eccezionali, deve sussistere un nesso manifesto tra il procedimento controverso e un'accusa penale<sup>107</sup>. Quanto alla nozione di «accusa penale» di cui all'articolo 6 CEDU, essa ha una portata autonoma. Conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la nozione in oggetto è definita con l'ausilio di tre criteri: l'appartenenza della norma al diritto interno (importanza relativa), la natura dell'illecito e il grado di severità della sanzione prevista<sup>108</sup>.

Poiché la confisca contemplata dal presente disegno di legge è in larga misura ricalcata sulla fattispecie della confisca prevista dall'articolo 6 LRAI, ne presenta anche la stessa natura giuridica. Ora, benché la dottrina si sia divisa sulla natura della confisca disciplinata dalla LRAI, la giurisprudenza ha chiaramente risolto la questione: in una pertinente sentenza, ormai passata in giudicato, il Tribunale federale ha stimato che la confisca contemplata dalla LRAI non costituisce un provvedimento con un carattere penale preponderante e di conseguenza non è assimilata a un'«accusa in materia penale»; le garanzie specifiche in materia penale non possono essere invocate<sup>109</sup>. Anche volendo considerare che la confisca contemplata dalla LRAI abbia una rilevanza penale ai sensi della CEDU, occorrerebbe comunque ammettere che la presunzione d'illiceità degli averi e le sua modalità di applicazione non violerebbero le norme di base che disciplinano l'equità di un processo ai sensi dell'articolo 6 CEDU<sup>110</sup>. Tali principi possono essere applicati, mutatis mutandis, al procedimento di confisca previsto dal presente disegno di legge e pertanto ne deriva che la presunzione d'illiceità di cui all'articolo 15 è conforme alla Costituzione e alla CEDU. Il Consiglio federale ha peraltro sempre sostenuto che prevedendo entro certi limiti una possibilità d'inversione dell'onere della prova non faceva che recepire requisiti del diritto superiore e adesso la sua tesi è stata convalidata dal potere giudiziario. Per le considerazioni che precedono, l'articolo 15 non è stato abolito nel disegno di legge. La presunzione d'illiceità non è tuttavia stata rafforzata, come invece avevano chiesto alcuni partecipanti in sede di procedura di consultazione: da una parte essa ha infatti dimostrato la propria efficacia nel caso degli averi Duvalier e dall'altra l'invalidamento della presunzione deve restare ragionevolmente possibile per la PPE i cui valori patrimoniali sono oggetto del procedimento di confisca.

In virtù della giurisprudenza della Corte EDU e del suo carattere dinamico, non si può pertanto escludere interamente che in futuro in un caso concreto la confisca prevista dal progetto di legge venga rivestita di un carattere penale ai sensi dell'articolo 6 CEDU. Tuttavia, anche qualora in un caso concreto dovesse essere riconosciuto l'aspetto penale della confisca, la presunzione d'illiceità prevista dall'articolo 15 del presente disegno di legge dovrebbe restare compatibile con 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 fondamentalmente inconciliabili con il principio della pre-

<sup>106</sup> Sentenza della Corte EDU *A.L. c. Germania* del 28 apr. 2005, § 31; DTF **129 I** 49 consid. 4; Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, *Diritto costituzionale svizzero*, vol. II: I diritti fondamentali, 3<sup>a</sup> ed., Berna 2013, p. 621 s. n° 1363.

<sup>107</sup> Sentenza della Corte EDU *Y.c. Norvegia* dell'11 feb. 2003, § 43.

<sup>108</sup> DTF **134 I** 140 consid. 4.2 e rimandi citati.

<sup>109</sup> Sentenza del Tribunale amministrativo federale del 24 set. 2013, C-2528/2011, consid. 6.5.

<sup>110</sup> *Ibid.*, consid. 6.6 e 6.7

sunzione 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<sup>111</sup>. La regolamentazione proposta dall'articolo 15 soddisfa le esigenze formulate dalla Corte EDU; il suo campo d'applicazione è rigorosamente circoscritto ai valori patrimoniali delle PPE e della loro cerchia e 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 la confisca è ammissibile solamente se, in virtù di questo apprezzamento complessivo delle prove, esso giunge al convincimento che i valori patrimoniali derivano effettivamente da reati.

Il Consiglio federale ritiene infine che il diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU) e le garanzie che derivano da un processo equo (art. 6 CEDU), in particolare la garanzia della via giudiziaria, siano rispettati dal presente disegno di legge (cfr. in merito i commento relativo all'art. 21).

### **Convenzione dell'ONU contro la corruzione**

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (CNUCC) 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, quindi 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, concernenti anche la restituzione degli averi di provenienza illecita.

La CNUCC dedica un intero capitolo (V) al recupero dei beni provenienti da reato. L'articolo 51 CNUCC stabilisce che la restituzione di beni costituisce un principio fondamentale della Convenzione e che gli Stati Parte dovranno prestarsi reciprocamente la più ampia cooperazione e 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 precedenti<sup>112</sup>. 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 della CNUCC. Il presente disegno di legge (come già la LRAl) è perfettamente in linea con il nuovo corso che imprime la CNUCC 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

<sup>111</sup> Sentenza Salabiaku c. Francia del 7 ott. 1988, serie A, vol. 141, n. 28. Nello stesso senso, cfr. sentenza Pham Hoang c. Francia del 25 set. 1992, serie A, vol. 243 n. 32 e sentenza Janosevic c. Svezia del 23 lug. 2002.

<sup>112</sup> Messaggio del 21 set. 2007 concernente la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, FF **2007** 6665, in particolare pag. 6720.

casi, infrequenti, in cui l'assistenza giudiziaria non abbia esito a causa del dissesto delle strutture statuali nello Stato richiedente. Il disegno di legge estende la possibilità di confisca persino ai casi in cui l'assistenza giudiziaria sia esclusa in virtù di una situazione dei diritti dell'uomo non conforme nello Stato di provenienza. 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 disegno di legge prevede, in conformità con la CNUCC, 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 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. Anche i principi concernenti la restituzione dei valori patrimoniali oggetto di confisca sono dunque integrati nel disegno di legge.

La Convenzione è stata rafforzata attraverso l'istituzione di un meccanismo per l'attuazione<sup>113</sup> adottato nel 2009. Nel 2012 la Svizzera si è sottoposta con successo a un primo esame<sup>114</sup>.

### **5.3 Forma dell'atto**

Il presente disegno di legge prevede disposizioni importanti contenenti norme di diritto, che vanno emanate sotto forma di legge federale conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettere b e g Cost.

### **5.4 Subordinazione al freno alle spese**

Il disegno 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 LOGA, 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 com-

<sup>113</sup> Esso verifica sotto forma di esami per Paese (cosiddetti «Peer Reviews») gli Stati Parte in merito alla loro trasposizione (e applicazione) della Convenzione nel diritto nazionale.

<sup>114</sup> Sono stati verificati il Capitolo III (Incriminatione, individuazione e repressione) e il Capitolo IV (Cooperazione internazionale) della CNUCC.

petenza, affinché il rimpatrio dei valori patrimoniali possa essere avviato con rapidità ed efficienza.

## **5.6 Protezione dei dati**

L'attuazione del presente disegno di legge presuppone il trattamento di dati personali a opera delle autorità federali incaricate della sua esecuzione, segnatamente il DFAE, il DFGP e il DFF. È dunque necessario prevedere una base giuridica che autorizzi tali soggetti al trattamento di siffatti dati e proprio questo è l'oggetto dell'articolo 23 (cfr. commento relativi alla disposizione in oggetto). Il disegno di legge abilita inoltre espressamente all'articolo 5 le autorità federali a trattare e pubblicare dati personali, ivi compresi dati sensibili, nel quadro della pubblicazione delle liste nella RS e nella RU nonché del loro eventuale adeguamento.