

07.078

**Messaggio
concernente la Convenzione
delle Nazioni Unite contro la corruzione**

del 21 settembre 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione.

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

21 settembre 2007 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La Convenzione dell'ONU contro la corruzione è il primo strumento che stabilisce norme di portata mondiale per prevenire e combattere la corruzione. Poiché i suoi obiettivi coincidono con gli interessi della Svizzera, è logico che essa vi aderisca.

Da alcuni anni, la corruzione è uno dei temi principali della politica svizzera e internazionale in materia di lotta contro la criminalità. La corruzione mina segnatamente la fiducia dei cittadini nelle istituzioni statali e si ripercuote negativamente sullo Stato e sull'economia. Di conseguenza, i potenziali danni della corruzione sono considerevoli. Prevenzione e lotta contro la corruzione hanno quindi a giusto titolo una grande importanza sia in Svizzera sia a livello internazionale.

L'importanza di questo tema è dimostrata da tutta una serie di convenzioni internazionali. Per la Svizzera la prima ad entrare in considerazione è stata la Convenzione dell'OCSE del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali che il nostro Paese ha ratificato il 31 maggio 2000. Il 1° luglio 2006, ha aderito alla Convenzione penale del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 sulla corruzione e al Protocollo aggiuntivo del 15 maggio 2003. Nell'ambito dell'attuazione di queste Convenzioni, le norme penali contro la corruzione di pubblici ufficiali nazionali e stranieri, nonché contro la corruzione in ambito privato sono state radicalmente modificate per affrontare le sfide costituite dalla corruzione sistemica e transnazionale.

La presente Convenzione è il primo strumento globale di lotta contro la corruzione. Per la prima volta, sono sancite norme di portata mondiale per prevenire e combattere la corruzione. La nuova Convenzione contiene segnatamente disposizioni per prevenire la corruzione e norme per disciplinare la collaborazione internazionale. Obbliga gli Stati Parte a punire le diverse forme di corruzione e quindi a reprimere la corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali e la corruzione attiva di pubblici ufficiali stranieri. Un altro capitolo importante della Convenzione concerne la restituzione dei beni acquisiti illecitamente. Essa è il primo strumento internazionale a stabilire a livello multilaterale il principio in base al quale i beni acquisiti illecitamente devono essere restituiti a determinate condizioni.

La Convenzione si distingue per il suo approccio globale e per il fatto di perseguire un'armonizzazione delle corrispondenti norme nazionali. Gli aspetti preventivi e repressivi della lotta alla corruzione sono disciplinati in modo esaustivo. Rispetto ad altre convenzioni analoghe affronta in modo più incisivo gli aspetti della lotta contro la corruzione prevedendo misure nell'ambito dell'organizzazione della funzione pubblica degli Stati Parte. A prescindere da questo aspetto, la portata della Convenzione dell'ONU non va oltre quella di altre convenzioni regionali. In molti settori sui quali durante i negoziati non è stato possibile trovare un consenso, essa rimane non vincolante, in particolare nell'ambito degli elementi costitutivi della corruzione in ambito privato e dei meccanismi per valutare l'attuazione e l'effettiva applicazione della Convenzione negli Stati Parte. Altre Convenzioni, segnatamente quelle del Consiglio d'Europa e dell'OCSE contemplano in parte disciplinamenti molto più restrittivi.

Il diritto svizzero vigente soddisfa le esigenze della Convenzione, in particolare anche grazie alla completa revisione delle norme penali in materia di corruzione.

Anche se l'adesione alla Convenzione avrà un impatto minimo sulla pratica in Svizzera, essa rappresenta un passo importante nella lotta internazionale contro la corruzione. È nell'interesse del nostro Paese che la lotta contro questa forma di criminalità sia organizzata a livello mondiale secondo norme più efficaci e che la cooperazione e l'assistenza giudiziaria tra i numerosi Stati Parte possano essere intensificate e semplificate. Per questi motivi, è opportuno che la Svizzera aderisca alla Convenzione.

Indice

Compendio	6666
1 Linee generali della Convenzione	6671
1.1 Situazione iniziale	6671
1.2 Genesi della Convenzione	6672
1.3 Sintesi del contenuto della Convenzione	6672
1.4 Valutazione	6673
1.5 Rinuncia alla procedura di consultazione	6674
2 Le principali disposizioni della Convenzione e la loro relazione con il diritto svizzero	6674
2.1 Disposizioni generali (art. 1–4)	6674
2.1.1 Oggetto (art. 1)	6674
2.1.2 Terminologia (art. 2)	6675
2.1.2.1 Pubblico ufficiale (lett. a)	6675
2.1.2.2 Pubblico ufficiale straniero (lett. b)	6676
2.1.2.3 Funzionario di un'organizzazione pubblica internazionale (lett. c)	6676
2.1.2.4 Altre definizioni (lett. d–i)	6676
2.1.3 Campo d'applicazione (art. 3)	6677
2.1.4 Protezione della sovranità (art. 4)	6677
2.2 Misure preventive (art. 5–14)	6677
2.2.1 Politiche e pratiche di prevenzione della corruzione (art. 5)	6677
2.2.2 Organo od organi di prevenzione della corruzione (art. 6)	6680
2.2.3 Settore pubblico (art. 7)	6681
2.2.4 Codici di condotta dei pubblici ufficiali (art. 8)	6683
2.2.5 Stipulazione di appalti pubblici e gestione delle finanze pubbliche (art. 9)	6684
2.2.6 Informazione del pubblico (art. 10)	6686
2.2.7 Misure concernenti i giudici ed i servizi inquirenti (art. 11)	6686
2.2.8 Settore privato (art. 12)	6687
2.2.9 Partecipazione della società (art. 13)	6688
2.2.10 Misure volte a prevenire il riciclaggio di denaro (art. 14)	6689
2.3 Incriminazione, individuazione e repressione (art. 15–42)	6690
2.3.1 Incriminazione e individuazione (art. 15–26)	6690
2.3.1.1 Corruzione di pubblici ufficiali nazionali (art. 15)	6691
2.3.1.1.1 Corruzione attiva di pubblici ufficiali nazionali (lett. a)	6691
2.3.1.1.2 Corruzione passiva di pubblici ufficiali nazionali (lett. b)	6692
2.3.1.2 Corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche (art. 16)	6693
2.3.1.2.1 Corruzione attiva (art. 16 par. 1)	6693
2.3.1.2.2 Corruzione passiva (art. 16 par. 2)	6694
2.3.1.3 Sottrazione, appropriazione indebita, od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale (art. 17)	6695

2.3.1.4	Millantato credito (art. 18)	6695
2.3.1.5	Abuso d'ufficio (art. 19)	6697
2.3.1.6	Arricchimento illecito (art. 20)	6697
2.3.1.7	Corruzione nel settore privato (art. 21)	6698
2.3.1.8	Sottrazione di beni nel settore privato (art. 22)	6699
2.3.1.9	Riciclaggio dei proventi del crimine(art. 23)	6699
2.3.1.10	Ricettazione (art. 24)	6700
2.3.1.11	Ostacolo al buon funzionamento della giustizia (art. 25)	6701
2.3.1.12	Responsabilità delle persone giuridiche (art. 26)	6701
2.3.2	Altre disposizioni di diritto penale materiale e procedurale (art. 27–42)	6703
2.3.2.1	Partecipazione e tentativo (art. 27)	6703
2.3.2.2	La conoscenza, l'intenzione e la motivazione in quanto elementi di reato (art. 28)	6704
2.3.2.3	Prescrizione (art. 29)	6704
2.3.2.4	Procedimenti giudiziari, decisione e sanzioni (art. 30)	6704
2.3.2.5	Congelamento, sequestro e confisca (art. 31)	6706
2.3.2.6	Protezione dei testimoni, dei periti e delle parti lese (art. 32)	6707
2.3.2.7	Protezione delle persone che comunicano informazioni (art. 33)	6708
2.3.2.8	Conseguenze degli atti di corruzione (art. 34)	6709
2.3.2.9	Riparazione del danno (art. 35)	6710
2.3.2.10	Autorità specializzate (art. 36)	6710
2.3.2.11	Cooperazione con i servizi di individuazione e repressione della criminalità (art. 37)	6712
2.3.2.12	Cooperazione tra autorità nazionali (art. 38)	6713
2.3.2.13	Cooperazione tra autorità nazionali e settore privato (art. 39)	6713
2.3.2.14	Segreto bancario (art. 40)	6715
2.3.2.15	Precedenti giudiziari (art. 41)	6715
2.3.2.16	Competenza (art. 42)	6715
2.4	Cooperazione internazionale (art. 43–50)	6716
2.4.1	Estradizione (art. 44)	6716
2.4.2	Trasferimento delle persone condannate (art. 45)	6717
2.4.3	Assistenza giudiziaria reciproca (art. 46)	6718
2.4.4	Trasferimento dei procedimenti penali (art. 47)	6719
2.4.5	Cooperazione tra i servizi di individuazione e repressione della criminalità (art. 48)	6719
2.4.6	Indagini comuni (art. 49)	6720
2.4.7	Tecniche investigative speciali (art. 50)	6720
2.5	Recupero di beni (art. 51–59)	6721
2.5.1	Norma generale (art. 51)	6721
2.5.2	Prevenzione e individuazione di trasferimenti di proventi di reato (art. 52)	6721
2.5.3	Misure per il recupero diretto di beni e cooperazione internazionale ai fini della confisca (art. 53–56)	6722
2.5.4	Restituzione e disposizione dei beni (art. 57)	6722

2.5.5 Unità di intelligence finanziaria (art. 58)	6723
2.6 Assistenza tecnica e scambio di informazioni (art. 60–62)	6724
2.6.1 Formazione ed assistenza tecnica (art. 60)	6724
2.6.2 Raccolta, scambio ed analisi delle informazioni sulla corruzione (art. 61)	6724
2.6.3 Altre misure: applicazione della Convenzione mediante lo sviluppo economico e l'assistenza tecnica (art. 62)	6725
2.7 Meccanismi di applicazione (art. 63 e 64)	6726
2.7.1 Conferenza degli Stati Parte alla Convenzione (art. 63) e segreteria (art. 64)	6726
2.8 Disposizioni finali (art. 65–71)	6727
2.8.1 Attuazione della Convenzione (art. 65)	6727
3 Ripercussioni	6728
3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione e per i Cantoni	6728
3.2 Ripercussioni economiche	6728
4 Programma di legislatura	6728
5 Aspetti giuridici	6729
5.1 Costituzionalità	6729
5.2 Rapporto con il diritto europeo	6729
Decreto federale che approva la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Disegno)	6731
Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione	6733

Messaggio

1 Linee generali della Convenzione

1.1 Situazione iniziale

Come dimostrato da tutta una serie di convenzioni internazionali, sia la prevenzione della corruzione sia la lotta contro questo fenomeno hanno assunto una grande importanza in Svizzera e a livello internazionale. Per la Svizzera la prima ad entrare in considerazione è stata la Convenzione dell'OCSE del 17 dicembre 1997¹ sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali che il nostro Paese ha ratificato il 31 maggio 2000². Il 1° luglio 2006, ha aderito alla Convenzione penale del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 sulla corruzione e al Protocollo aggiuntivo del 15 maggio 2003³.

Nell'ambito dell'attuazione di queste Convenzioni, le norme penali contro la corruzione di pubblici ufficiali nazionali e stranieri, nonché la corruzione in ambito privato sono state completamente modificate per affrontare le sfide costituite dalla corruzione sistemica e transnazionale. In questo contesto, segnaliamo inoltre la legge federale del 22 dicembre 1999⁴ sulla deducibilità fiscale delle retribuzioni corruttive, entrata in vigore il 1° gennaio 2001 e il progetto Efficienza che all'inizio del 2002 ha permesso di rafforzare il ruolo della Confederazione in materia di perseguimento del crimine organizzato e della criminalità economica, compresa la corruzione, nonché numerose altre misure prese dalla Svizzera per prevenire la corruzione⁵.

La presente Convenzione delle Nazioni Unite è il primo strumento globale di lotta contro la corruzione.

¹ RS **0.311.21**

² Cfr. messaggio del Consiglio federale del 19 aprile 1999 concernente la modifica del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (revisione delle disposizioni penali in materia di corruzione) nonché l'adesione della Svizzera alla Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, FF **1999** 4721.

³ Convenzione penale n. 173 del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 sulla corruzione, RS **0.311.55** e Protocollo aggiuntivo del 15 maggio 2003 alla Convenzione penale sulla corruzione, RS **0.311.551**. Cfr. inoltre la Convenzione civile n. 174 del Consiglio d'Europa del 4 novembre 1999 sulla corruzione e la Convenzione del 26 maggio 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea. Cfr. anche la Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e i due Protocolli aggiuntivi del 27 settembre 1996 e 19 giugno 1997, come pure la Convenzione interamericana del 29 marzo 1996 contro la corruzione.

⁴ RU **2000** 2147

⁵ Cfr. n. 2.2.1.

1.2 Genesi della Convenzione

Già nell'ambito dei lavori relativi alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale⁶ si è discusso in modo approfondito delle diverse misure di lotta contro la corruzione. A quel momento era stato deciso di introdurre nella Convenzione solo un numero limitato di norme contro la corruzione, sapendo che la Comunità degli Stati avrebbe ben presto elaborato una Convenzione contro la corruzione sotto l'egida dell'ONU.

Il 4 dicembre 2000⁷, l'Assemblea generale dell'ONU ha deciso di istituire un comitato ad hoc incaricato di elaborare una convenzione contro la corruzione il più esauritiva possibile. Dal 21 gennaio 2002 al 1° ottobre 2003, il comitato ha tenuto sette sessioni in totale, durante le quali la Svizzera ha collaborato attivamente. Il progetto di convenzione è stato adottato dall'Assemblea generale in sessione plenaria il 31 ottobre 2003⁸.

La Convenzione dell'ONU contro la corruzione è entrata in vigore il 14 dicembre 2005 e sinora è stata firmata da 140 Stati e ratificata da 90. La Svizzera l'ha firmata il 10 dicembre 2003 in occasione della conferenza per la firma della Convenzione tenutasi in Messico.

1.3 Sintesi del contenuto della Convenzione

La Convenzione dell'ONU contro la corruzione sancisce per la prima volta il principio della restituzione dei beni acquisiti illecitamente, fatto che costituisce un'importante novità non solo dal punto di vista dei Paesi in sviluppo, ma anche di numerosi Stati Parte industrializzati. Per il resto, il tenore della Convenzione non va oltre a quelli delle convenzioni regionali in materia. Le disposizioni e le esigenze essenziali contenute nella Convenzione sono esaminate nei paragrafi seguenti.

Dopo le disposizioni generali (cap. I), la Convenzione tratta le misure preventive (cap. II), obbliga a punire le diverse forme di corruzione e altri tipi di condotta e disciplina la procedura (cap. III). Contiene inoltre disposizioni sulla cooperazione internazionale (cap. IV), disciplina il recupero (restituzione) dei beni acquisiti illecitamente (cap. V), lo scambio d'informazioni e l'assistenza tecnica tra le Parti (cap. VI) e regola i meccanismi di applicazione della Convenzione (cap. VII).

Quale strumento essenziale di prevenzione, la Convenzione prevede disposizioni per il settore pubblico e privato, ad esempio l'obbligo di fornire un'informazione e una formazione specifica al personale, di utilizzare in modo trasparente il denaro pubblico e norme per impedire il riciclaggio di denaro proveniente dalla corruzione (art. 5–14).

⁶ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 26 ottobre 2005 concernente l'approvazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, del Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini e del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria; FF 2005 5961, RS 0.311.54, 0.311.541, 0.311.542, ratificati dalla Svizzera il 27 ottobre 2006.

⁷ Risoluzione 55/61

⁸ Risoluzione 58/4

Gli Stati Parte sono inoltre tenuti a dichiarare punibili le diverse forme di corruzione (corruzione nel settore pubblico e privato) e a emanare le pertinenti disposizioni penali in particolare contro l'appropriazione indebita, l'abuso d'ufficio, il riciclaggio di denaro o la falsa testimonianza (art. 15–25). La Convenzione prevede d'altronde la responsabilità delle persone giuridiche e disciplina dal punto di vista processuale il sequestro di beni, la protezione dei testimoni e delle vittime, nonché il segreto bancario (art. 26–42).

Il capitolo sulla cooperazione internazionale disciplina essenzialmente l'estradizione di persone perseguite penalmente o condannate (art. 44), l'assistenza giudiziaria (art. 46) e il trasferimento dei procedimenti penali (art. 47).

Come già menzionato, le disposizioni sulla restituzione di beni acquisiti illecitamente costituiscono un capitolo centrale della Convenzione. Per la prima volta, uno strumento multilaterale sancisce l'obbligo di restituire tali beni (art. 57), per quanto lo Stato Parte richiedente fornisca la prova del proprio precedente diritto di proprietà su tali beni. A differenza della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale⁹ che lascia allo Stato richiesto la possibilità di decidere come intende disporre di tali valori, la presente Convenzione sancisce il principio della restituzione obbligatoria. Per attuare questo principio, invece, essa stabilisce che vanno presi in considerazione i canali tradizionali dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e il diritto nazionale dello Stato richiesto (art. 55).

Le norme concernenti l'assistenza tecnica e lo scambio di informazioni tra gli Stati Parte prevedono tra l'altro programmi di formazione, misure di cooperazione a livello nazionale e internazionale e il sostegno reciproco nella lotta contro la corruzione (art. 60–62). Il capitolo sui meccanismi di applicazione e di vigilanza, la cui portata è meno ampia rispetto a quella delle vigenti convenzioni regionali, prevede l'istituzione di una Conferenza degli Stati Parte che nel corso di riunioni regolari promuova la collaborazione tra gli Stati, esamini l'attuazione della Convenzione da parte degli Stati Parte e, se necessario, definisca altri meccanismi per promuovere l'attuazione (art. 63 e 64). La prima Conferenza degli Stati Parte si è tenuta nel dicembre 2006.

1.4 Valutazione

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione sancisce per la prima volta norme a livello mondiale per prevenire e combattere la corruzione. La Convenzione si contraddistingue per il suo approccio globale e uniforme e per il fatto di tendere ad un'armonizzazione delle corrispondenti norme nazionali.

Gli aspetti preventivi e repressivi della lotta alla corruzione sono disciplinati in modo esaustivo. Rispetto ad altre convenzioni analoghe affronta in modo più incisivo le questioni della lotta contro la corruzione prevedendo misure nell'ambito dell'organizzazione della funzione pubblica degli Stati Parte. Il principio della restituzione dei beni acquisiti illecitamente è stato il motivo principale che ha portato molti Paesi in sviluppo ad aderire alla Convenzione. Potrebbe accadere che le piazze finanziarie siano sottoposte a una certa pressione da parte di tali Paesi. La Svizzera,

⁹ RS 0.311.54

che in questo ambito dispone già di un'esperienza e di una pratica pluriennali, non dovrebbe tuttavia incontrare difficoltà.

Di tutti gli accordi internazionale comparabili, questa Convenzione è la più voluminosa. Questo fatto non deve tuttavia far dimenticare che essa rimane non vincolante nei settori in cui non è stato possibile raggiungere un consenso, segnatamente per quanto concerne singole fattispecie di reati, la corruzione privata e i meccanismi per valutarne l'attuazione e l'effettiva applicazione negli Stati membri. Altre Convenzioni, segnatamente quelle del Consiglio d'Europa e dell'OCSE contengono al riguardo norme che in taluni aspetti sono molto più restrittive.

Ciononostante, la Convenzione costituisce una tappa importante nella lotta contro la corruzione a livello internazionale. L'elevato numero di Stati che hanno partecipato all'elaborazione e il ragguardevole numero di Stati firmatari e che vi hanno aderito dimostrano il grande valore di questo strumento.

Anche se l'adesione alla Convenzione avrà un impatto minimo sulla pratica in Svizzera, è anche nell'interesse del nostro Paese che la lotta contro questa forma di criminalità sia organizzata a livello mondiale secondo standard più facilmente comparabili e che la cooperazione e l'assistenza giudiziaria tra i numerosi Stati Parte possano essere intensificate e semplificate. È quindi logico che la Svizzera aderisca alla Convenzione, soprattutto anche tenuto conto del fatto che essa ha partecipato attivamente all'elaborazione.

1.5 Rinuncia alla procedura di consultazione

L'adesione della Svizzera alla Convenzione dell'ONU contro la corruzione non comporta adeguamenti del diritto nazionale poiché la Svizzera ha già sancito nella sua legislazione il contenuto delle disposizioni della Convenzione. Per questo motivo in base all'articolo 2 della legge del 18 marzo 2005¹⁰ sulla consultazione, rinunciamo a indire una procedura di consultazione su tale adesione alla presente Convenzione.

2 Le principali disposizioni della Convenzione e la loro relazione con il diritto svizzero

2.1 Disposizioni generali (art. 1–4)

2.1.1 Oggetto (art. 1)

La Convenzione ha per oggetto la promozione e il rafforzamento delle misure volte a prevenire e a combattere la corruzione in modo più efficace, nonché la promozione, l'agevolazione ed il sostegno della cooperazione internazionale e dell'assistenza tecnica, compreso il settore del recupero dei beni.

¹⁰ RS 172.061

2.1.2 Terminologia (art. 2)

La Convenzione si ispira ampiamente alle definizioni di altre convenzioni internazionali. Le definizioni delle lettere d–i¹¹ corrispondono a quelle dell'articolo 2 lettere d–i della Convenzione delle Nazioni unite del 15 novembre 2000¹² contro la criminalità organizzata transnazionale, mentre la definizione delle diverse categorie di pubblici ufficiali (lett. a–c), corrispondono a quelle delle Convenzioni contro la corruzione dell'OCSE¹³ e del Consiglio d'Europa¹⁴. La Svizzera ha ratificato tutte e tre le Convenzioni.

2.1.2.1 Pubblico ufficiale (lett. a)

Secondo la Convenzione il termine di pubblico ufficiale indica chiunque detenga un mandato legislativo, esecutivo, amministrativo o giudiziario di uno Stato Parte, sia esso nominato o eletto, a titolo permanente o temporaneo, remunerato o non remunerato, qualunque sia il suo livello gerarchico. Per il resto, la Convenzione rinvia al diritto nazionale per definire una nozione più ampia del pubblico ufficiale o di chiunque svolga una funzione pubblica, anche per un'autorità o un'impresa pubblica, o fornisca un servizio pubblico.

La Convenzione si prefigge in tal modo di evitare lacune nell'incriminazione della corruzione dei pubblici ufficiali. Designa le categorie più importanti dei pubblici ufficiali istituzionali, ossia i funzionari, ma anche i membri del potere legislativo, esecutivo e giudiziario. In aggiunta, permette a ogni Stato Parte di estendere la definizione di pubblico ufficiale alle persone che svolgono una funzione pubblica o forniscono un servizio pubblico.

La definizione di funzionario prevista dal diritto penale svizzero (art. 110 cpv. 3 CP) e le disposizioni relative alla corruzione (art. 322^{ter} e segg. CP) adempiono le esigenze della Convenzione. Di fatto, le disposizioni penali anticorruzione menzionano, oltre ai funzionari, anche i *membri di un'autorità giudiziaria o di un'altra autorità*. Questa formulazione include tutte le persone che esercitano una carica in ambito esecutivo o legislativo¹⁵.

D'altronde, il Codice penale include sia i funzionari *istituzionali* sia le persone che svolgono *compiti statuali*. In effetti, secondo l'articolo 322^{octies} numero 3 CP i privati che adempiono compiti pubblici sono equiparati a pubblici ufficiali. È irrilevante lo statuto giuridico con cui una persona svolge attività per conto della collettività; è invece determinante che tale persona adempia compiti statali¹⁶.

La definizione di pubblico ufficiale nel diritto svizzero adempie quindi le esigenze della Convenzione.

¹¹ In riferimento all'articolo 2 lettera i della Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale, l'articolo 2 lettera i della Convenzione precisa che il passaggio sul territorio comporta anche l'entrata e l'uscita da questo territorio.

¹² RS **0.311.54**

¹³ RS **0.311.21**

¹⁴ RS **0.311.55**

¹⁵ FF **1999** 4721 4749

¹⁶ FF **1999** 4721 4749

2.1.2.2 **Pubblico ufficiale straniero (lett. b)**

La definizione di pubblico ufficiale straniero ricalca quella di pubblico ufficiale nazionale, con la differenza che il pubblico ufficiale straniero esercita la sua carica in un altro Stato. L'articolo 322^{septies} CP (Corruzione di pubblici ufficiali stranieri) corrisponde agli articoli 322^{ter} e 322^{quater} CP (Corruzione di pubblici ufficiali svizzeri, corruzione attiva e passiva) ad eccezione del fatto che il pubblico ufficiale deve essere attivo in uno Stato estero. Il diritto svizzero adempie quindi le esigenze della Convenzione anche in questo ambito.

2.1.2.3 **Funzionario di un'organizzazione pubblica internazionale (lett. c)**

Secondo la Convenzione, il termine funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica indica un funzionario pubblico internazionale o qualunque altra persona autorizzata da tale organizzazione ad agire in suo nome. L'espressione *di un'organizzazione internazionale pubblica* utilizzata nell'articolo 322^{septies} CP corrisponde a questa definizione¹⁷.

2.1.2.4 **Altre definizioni (lett. d-i)**

Come già precisato (cfr n. 2.1.2), le espressioni «beni», «proventi del reato», «congelamento o sequestro», «confisca», «reato presupposto» e «consegna sorvegliata» sono identiche a quelle della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale¹⁸.

Il termine *beni* secondo la *lettera d* designa tutti i tipi di beni, materiali o immateriali, mobili o immobili, tangibili o intangibili, nonché gli atti giuridici o i documenti che attestano la proprietà di tali beni o i diritti relativi. Per *valori patrimoniali* secondo l'articolo 70 capoverso 1 CP si intendono tutti i vantaggi economici indipendentemente dal fatto che consistano in un aumento di attivo o in una diminuzione di passivi. La definizione comprende quindi anche i diritti reali limitati, i crediti, i diritti immateriali e gli altri vantaggi economici per quanto possano essere stimati, o quantificati nell'ambito di un risarcimento¹⁹. Di conseguenza comprende tutti gli elementi contenuti nella definizione della Convenzione.

Conformemente alla *lettera e*, l'espressione *proventi del reato* indica qualsiasi bene proveniente dalla commissione di un reato od ottenuto, direttamente o indirettamente, dalla commissione di un reato.

Per *congelamento* o *sequestro* secondo la *lettera f*, si intende il divieto temporaneo di trasferimento, conversione, disposizione o movimento di beni, od il fatto di assumere temporaneamente la custodia od il controllo di beni per decisione di un tribunale o di un'altra autorità competente.

¹⁷ FF 1999 4721 4764

¹⁸ FF 2005 5961 5984.

¹⁹ Messaggio del Consiglio federale del 30 giugno 1993 concernente la modificazione del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (Revisione delle norme sulla confisca, punibilità dell'organizzazione criminale, diritto di comunicazione del finanziere), FF 1993 III 193 217 con rimandi.

La *confisca* secondo la *lettera g* indica lo spossessamento permanente di beni per decisione di un tribunale o di un'altra autorità competente. La definizione si riferisce alle sanzioni dirette contro il patrimonio che nel diritto nazionale possono essere pene o misure. Al riguardo è determinante il suo legame con un atto punibile. Sebbene la confisca non debba necessariamente essere ordinata in un procedimento penale, ma può essere decisa anche nell'ambito di un decreto d'abbandono o in una procedura di confisca separata, è indispensabile che la procedura sia svolta da un tribunale indipendente ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 1 CEDU.

L'espressione *reato presupposto* secondo la *lettera h* indica ogni reato a seguito del quale si generano proventi suscettibili di divenire oggetto del reato definito all'articolo 23 della presente Convenzione. Si tratta quindi di atti che hanno permesso di ottenere proventi ai sensi dell'articolo 23 e quindi il riciclaggio di denaro.

La *consegna sorvegliata* secondo la *lettera i* indica il metodo consistente nel permettere l'uscita dal territorio, il passaggio attraverso il territorio, o l'entrata nel territorio di uno o più Stati, di spedizioni illecite o sospette, con la conoscenza e sotto il controllo delle autorità competenti di tali Stati, al fine di indagare su un reato e di identificare le persone coinvolte nella sua commissione.

2.1.3 Campo d'applicazione (art. 3)

La Convenzione si applica alla prevenzione, alle indagini ed ai procedimenti contro la corruzione, nonché al congelamento, al sequestro, alla confisca e alla restituzione dei proventi dei reati stabiliti in conformità alla presente Convenzione.

2.1.4 Protezione della sovranità (art. 4)

Questa disposizione ricorda i principi di uguaglianza sovrana, di integrità territoriale e di non intervento negli affari interni di un altro Stato. Nessuna disposizione della presente Convenzione abilita uno Stato Parte ad esercitare nel territorio di un altro Stato una competenza e delle funzioni esclusivamente riservate alle autorità di tale altro Stato dal suo diritto interno.

2.2 Misure preventive (art. 5–14)

2.2.1 Politiche e pratiche di prevenzione della corruzione (art. 5)

L'articolo 5 obbliga gli Stati Parte a elaborare, applicare o perseguire, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, politiche di prevenzione della corruzione efficaci (*par. 1*) e chiede loro di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione (*par. 2*). Queste misure devono essere oggetto di una valutazione periodica (*par. 3*).

La Svizzera dispone di un dispositivo efficace di norme per prevenire e combattere la corruzione che soddisfa queste esigenze. In dettaglio si tratta delle misure illustrate qui appresso.

Norme penali relative alla corruzione

La revisione nel 2000 e nel 2006 delle disposizioni del Codice penale contro la corruzione dei pubblici ufficiali e la corruzione di privati ha permesso alla Svizzera di disporre di strumenti moderni ed efficaci per perseguire e punire la corruzione. Nel corso degli ultimi anni, il dispositivo penale è stato rafforzato in diversi aspetti (cfr. n. 2.3).

Oltre alla revisione del diritto penale materiale, le competenze della Confederazione in materia di perseguimento della criminalità organizzata transnazionale e della criminalità economica transnazionale sono state rafforzate. La nuova giurisdizione federale comprende anche le fattispecie penali della corruzione (art. 337 CP).

Codice di comportamento dell'amministrazione generale della Confederazione

Il 19 aprile 2000, abbiamo adottato il Codice di comportamento dell'amministrazione generale della Confederazione. Tale codice fissa in modo conciso gli obiettivi e le regole di comportamento cui l'etica professionale dei collaboratori dell'amministrazione federale deve conformarsi²⁰.

Divieto di accettare vantaggi

Oltre al divieto di accettare vantaggi sancito dall'articolo 322^{sexies} CP, la legislazione sul personale della Confederazione contiene prescrizioni specifiche. Secondo l'articolo 21 capoverso 3 della legge del 24 marzo 2000²¹ sul personale federale, al personale è proibito sollecitare, accettare o farsi promettere omaggi o altri vantaggi per sé o per terzi, se ciò avviene nell'ambito del rapporto di lavoro. I datori di lavoro disciplinano i dettagli. L'articolo 93 dell'ordinanza del 3 luglio 2001²² sul personale federale stabilisce che i vantaggi esigui conformi agli usi sociali non sono considerati omaggi o altri vantaggi ai sensi dell'articolo 21 capoverso 3 LPers e che i Dipartimenti possono disciplinare in dettaglio o vietare l'accettazione di tali vantaggi.

Attività accessorie degli impiegati federali

I datori di lavoro dell'amministrazione federale possono sottoporre ad autorizzazione l'esercizio di determinate attività e incarichi pubblici (attività accessorie) per quanto esso possa compromettere l'adempimento dei compiti (art. 23 LPers). Disciplinano i dettagli nelle disposizioni d'esecuzione. Gli impiegati dell'amministrazione federale che esercitano cariche pubbliche e svolgono altre attività al di fuori del loro rapporto di lavoro con la Confederazione devono chiedere un'autorizzazione, segnatamente se il tipo di attività rischia di generare un conflitto con gli interessi del servizio²³.

Clausola d'integrità negli appalti pubblici della Confederazione

Nel settembre 2000 la Commissione degli acquisti della Confederazione ha approvato una clausola d'integrità per evitare la corruzione negli appalti pubblici e l'ha notificata nel novembre 2000 agli organi della Confederazione incaricati degli acquisti e a quelli che aggiudicano le commesse di servizi. Essa raccomanda di includere questa clausola in ogni contratto.

²⁰ Cfr. anche le spiegazioni nel n. 2.2.4.

²¹ RS 172.220.1

²² RS 172.220.111.3

²³ Cfr. art. 91 dell'ordinanza sul personale federale, OPers, RS 172.220.111.3.

Sistema di controllo interno

Il controllo interno nell'amministrazione federale è stato esplicitamente istituito dalla modifica del 1° maggio 2006 della legge sulle finanze della Confederazione²⁴ e dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione²⁵. Di conseguenza, i direttori delle unità amministrative sono responsabili dell'introduzione, dell'impiego e della sorveglianza del sistema di controllo nel loro settore di competenza. I sistemi di controllo interni comprendono misure regolative, organizzative e tecniche. Sono eseguiti nell'ambito delle verifiche svolte dal Controllo federale delle finanze (CDF) e dagli ispettorati delle finanze (revisione interna) conformemente agli articoli 6 e 11 della legge del 28 giugno 1967²⁶ sul Controllo delle finanze (LFC). Nel corso degli ultimi anni, diverse unità amministrative hanno istituito un servizio di revisione interna o hanno potenziato il personale di quelli già esistenti.

«Whistleblowing»

Il 13 giugno 2005, il Consiglio nazionale ha adottato la mozione Gysin²⁷ che chiede al nostro Collegio di presentare al Parlamento un disegno di legge che garantisca una protezione efficace a chi denuncia un caso di corruzione. La mozione è stata modificata dal Consiglio degli Stati che ci ha incaricati di esaminare anche la questione dell'obbligo di denuncia all'autorità competente per gli impiegati della Confederazione che nell'esercizio delle loro funzioni scoprono indizi concreti di reato. Il Consiglio degli Stati ha adottato la mozione, nella forma modificata, il 22 marzo 2006. Il Consiglio nazionale ha adottato la mozione secondo il tenore proposto dal Consiglio degli Stati il 22 giugno 2007.

Inoltre, in seno all'amministrazione federale, ogni impiegato che constatata un caso di presumibile corruzione ha la possibilità di comunicarlo al Controllo federale delle finanze. Questi verifica la fondatezza della denuncia nell'ambito delle revisioni annuali. Se del caso, presenta una denuncia alle autorità di perseguimento penale. Per principio, non rivela la fonte delle informazioni.

Legge sulla trasparenza

In virtù della legge del 17 dicembre 2004²⁸ sulla trasparenza, ogni persona ha il diritto d'accesso a determinate condizioni ai documenti ufficiali senza dover dimostrare un interesse particolare. La legge sulla trasparenza si applica all'amministrazione federale, ai Servizi del Parlamento e alle organizzazioni esterne all'amministrazione federale, che adempiono compiti pubblici nella misura in cui emettano decisioni (p. es. le FFS, la Posta o la SUVA). L'applicazione del principio di trasparenza facilita l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali. Permette di promuovere la trasparenza dell'amministrazione, rafforzando la fiducia della popolazione nelle istituzioni statali.

Parlamentari

Secondo l'articolo 11 della legge del 13 dicembre 2002²⁹ sul Parlamento, all'entrata in funzione e all'inizio di ogni anno, i parlamentari sono tenuti a indicare le loro

24 RS 611.0

25 RS 611.01

26 RS 614.0

27 03.3212 Mozione Gysin. Protezione giuridica per chi denuncia un caso di corruzione.

28 RS 152.3, in vigore dal 1° luglio 2006.

29 RS 171.10

relazioni d'interesse e a informare per scritto l'Ufficio sulle loro attività professionali, le loro attività in organi di direzione e di sorveglianza, nonché in organi di consulenza e simili, di enti, istituti e fondazioni svizzeri ed esteri, di diritto pubblico e privato, le loro attività di consulenza o perizia per servizi federali, le loro attività di direzione o consulenza per gruppi di interesse svizzeri ed esteri, la loro partecipazione a commissioni o ad altri organi della Confederazione. La maggior parte dei Cantoni prevedono l'obbligo dei parlamentari di comunicare le loro relazioni d'interessi.

Secondo il *paragrafo 4* gli Stati Parte, quando necessario e conformemente ai principi fondamentali del loro sistema giuridico, collaborano gli uni con gli altri e con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti nella promozione e nella messa a punto delle misure di cui al presente articolo. Nell'ambito di tale collaborazione, essi possono partecipare a programmi e progetti internazionali volti a prevenire la corruzione.

Per diversi aspetti, la Svizzera partecipa attivamente alla collaborazione internazionale richiesta dalla Convenzione. In particolare è membro del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa e del Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione. Gli Stati membri si sottopongono reciprocamente a una valutazione permanente e rigorosa dei loro sforzi e delle loro prassi messe in atto per prevenire e combattere la corruzione. La Svizzera è altresì attiva nel Comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'OCSE (DAC) e in seno al Gruppo di esperti sul «Managing Conflict of Interest in Public Service» del *Public Governance Komitees* dell'OCSE. Essa sostiene inoltre le attività della Rete anticorruzione dell'OCSE per l'Europa orientale e l'Asia centrale istituita nel 2003.

La lotta contro la corruzione è un tema essenziale anche per la Banca mondiale e le banche regionali per lo sviluppo³⁰. Grazie alle sue partecipazioni finanziarie, la Svizzera è associata alla direzione di queste istituzioni e opera attivamente a favore dell'adozione di misure efficaci di lotta contro la corruzione. Nel settembre 2006 la Banca mondiale ha adottato, con la partecipazione della Svizzera, una nuova strategia per rafforzare la lotta contro la corruzione e promuovere la *good governance*.

2.2.2 Organo od organi di prevenzione della corruzione (art. 6)

Secondo l'*articolo 6 paragrafi 1 e 2*, ciascun Stato Parte assicura, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, l'esistenza di uno o più organi, secondo quanto necessario, incaricati di prevenire la corruzione. Deve garantire a questi organi l'indipendenza necessaria e fornire loro le necessarie risorse materiali.

Per quanto concerne la prevenzione vera e propria, la Svizzera dispone di un *sistema decentralizzato* nell'ambito del quale i diversi organi scambiano informazioni e collaborano secondo le necessità. Simili organi di prevenzione esistono sia a livello federale sia in numerosi Cantoni. In linea generale, i Cantoni hanno le proprie strutture di prevenzione della corruzione. Questa molteplicità è giustificata poiché il fenomeno della corruzione riveste numerosi aspetti e la predisposizione ad essa e i

³⁰ Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, Banca interamericana di sviluppo, Banca africana di sviluppo e Banca asiatica di sviluppo.

problemi concreti che ne derivano possono essere molto diversi. Il sistema decentralizzato svizzero ha il vantaggio di responsabilizzare le unità decentralizzate della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni e di permettere a tali unità di intervenire con cognizione di causa, tenendo conto dei bisogni reali e con la necessaria flessibilità.

In seno all'*amministrazione federale*, i diversi dipartimenti e anche taluni uffici hanno emanato disposizioni dettagliate intese a prevenire la corruzione che completano e concretizzano le disposizioni in materia della legge sul personale federale.

A partire dal 2000, all'interno dell'amministrazione federale vi è un gruppo informale composto di numerosi organi che si occupano dei diversi aspetti della problematica della corruzione. Nell'ambito di questo cosiddetto gruppo consultivo sulla corruzione, la Direzione politica del DFAE organizza un ampio scambio di informazioni tra gli organi interessati due o tre volte l'anno. Essa è inoltre l'organo di collegamento tra le istituzioni estere e i servizi specializzati della Confederazione per i problemi di ordine generale.

Nel 2003, un gruppo di lavoro interdipartimentale istituito dal nostro Collegio e presieduto dall'Ufficio federale del personale ha esaminato l'opportunità di istituire un *centro di competenza per prevenire la corruzione*. Il gruppo di lavoro, cui hanno partecipato anche rappresentanti dei Cantoni, è giunto alla conclusione che i limiti posti a un simile organismo sarebbero stati senza dubbio molto ristretti; l'utilità supplementare sarebbe quindi minima. Nel nostro rapporto del 16 giugno 2003 sulla prevenzione della corruzione (in risposta al postulato «Prevenzione della corruzione» della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale)³¹, abbiamo spiegato che il Controllo federale delle finanze assumeva già numerose funzioni di un simile organismo e che non era quindi necessario istituire un'unità organizzativa particolare.

Secondo il *paragrafo 3*, ogni Stato comunica al Segretario Generale delle Nazioni Unite il nome e l'indirizzo dell'autorità o delle autorità suscettibili di aiutare altri Stati Parte a mettere a punto ed applicare misure specifiche di prevenzione della corruzione. A livello federale questo compito sarà affidato alla DSC. Se riceverà domande riguardanti il settore di attività di altre unità dell'amministrazione federale, essa provvederà a trasmetterle.

2.2.3 Settore pubblico (art. 7)

Secondo il *paragrafo 1*, ogni Stato Parte, si adopera, se del caso e conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, al fine di adottare, mantenere e rafforzare dei sistemi di reclutamento, assunzione, fidelizzazione, promozione e pensionamento del personale che siano idonei a prevenire la corruzione.

In seno all'amministrazione federale, l'assunzione del personale, l'organizzazione dei rapporti di lavoro e i licenziamenti sono decentralizzati a livello delle unità competenti che dispongono di un ampio margine di manovra. Per principio, i posti vacanti sono messi a pubblico concorso³². Le eccezioni che consentono di derogare

³¹ FF 2003 4454

³² Art. 7 LPers.

a questo principio sono definite nelle disposizioni esecutive³³. In alcuni casi, l'unità competente può, con il consenso della persona interessata, chiedere informazioni specifiche (estratto del casellario giudiziale, estratto del registro delle esecuzioni, referenze, ecc.).

La Confederazione sottopone a un *controllo di sicurezza* particolare³⁴, le persone assunte per svolgere funzioni nelle quali hanno conoscenza, in modo regolare e approfondito, dell'attività governativa o di importanti affari di politica della sicurezza, hanno regolarmente accesso a segreti concernenti la sicurezza interna o esterna o a dati personali degni di particolare protezione. Tale controllo può essere ripetuto durante il rapporto di lavoro.

La *formazione e la sorveglianza* dei collaboratori – comprese quelle di coloro che sono esposti al rischio di corruzione inerente all'esercizio della loro funzione – competono alle unità ad hoc decentralizzate. Esse prendono le misure necessarie per prevenire i casi di corruzione nel loro settore di competenza.

La Confederazione punisce con *misure disciplinari*³⁵ le violazioni degli obblighi professionali dei suoi impiegati, in particolare se sono colpevoli di corruzione. A prescindere da eventuali misure disciplinari, la Confederazione in qualità di datore di lavoro può prendere anche *misure amministrative*, segnatamente in caso di violazione degli obblighi legali e del venir meno di una condizione di assunzione; può in particolare modificare il rapporto di lavoro o disdirlo³⁶.

Il nostro Collegio rende regolarmente conto al Parlamento dell'attuazione della sua politica in materia di personale³⁷. Nell'ambito del suo rapporto, può chiedere alle unità organizzative (imprese, dipartimenti, uffici federali) di fornirgli informazioni specifiche (p. es. attività accessorie, stipendi e assegni, accettazione di omaggi e altri vantaggi, formazione e informazione) che permettono di individuare e prevenire i rischi di corruzione.

I *paragrafi 2 e 3* si limitano a incaricare gli Stati Parte di esaminare l'adozione di misure legislative e amministrative appropriate, compatibili con gli obiettivi della presente Convenzione e conformi ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di accrescere la trasparenza nel finanziamento delle candidature ad un pubblico mandato elettivo e, se del caso, del finanziamento dei partiti politici.

Il problema del finanziamento dei partiti politici ritorna spesso nei dibattiti del Parlamento³⁸. Nel corso degli ultimi vent'anni, sono stati presentati una decina di interventi parlamentari su questo argomento, ma nessuna proposta è stata accolta dal plenum. Le cause di questa situazione sono molteplici: la democrazia diretta, il federalismo, il sistema di governo collegiale e il sistema politico di milizia. Contrariamente a quanto avviene all'estero, i partiti politici non dispongono di un grosso apparato di partito (personale, edifici, ecc.) e i loro budget (per quanto si possano valutare visto che non devono essere pubblicati) sono relativamente modesti. Inoltre,

³³ Art. 22 OPers.

³⁴ Art. 19 segg. della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, RS 120; ordinanza del 19 dicembre 2001 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, RS. 120.4.

³⁵ Art. 25 LPers.

³⁶ Art. 12 cpv. 6 e 7 LPers.

³⁷ Art. 5 cpv. 1 LPers.

³⁸ Per una presentazione storica dettagliata, cfr. Balmelli Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Friburgo 2001, p. 309 segg.

il fatto che il Parlamento abbia respinto diversi interventi parlamentari indica che un finanziamento pubblico dei partiti politici non è all'ordine del giorno. Una rigorosa regolamentazione del finanziamento dei partiti presuppone tuttavia proprio un finanziamento pubblico. La lunga tradizione di democrazia diretta della Svizzera ha come corollario il fatto che i partiti politici non siano, e di gran lunga, gli unici attori della vita politica elvetica. I comitati d'iniziativa o i comitati referendari che nascono in occasione di talune votazioni svolgono altresì un ruolo essenziale. Sarebbe quindi relativamente complicato elaborare e applicare una legislazione in materia, vista la diversità degli attori politici.

Secondo il *paragrafo 4* ciascun Stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse.

A questo proposito, rinviando segnatamente alle considerazioni formulate riguardo all'esercizio di attività accessorie da parte degli impiegati della Confederazione, alla legge sulla trasparenza e all'obbligo dei parlamentari di dichiarare le loro relazioni con gruppi d'interesse³⁹.

2.2.4 Codici di condotta dei pubblici ufficiali (art. 8)

Secondo l'*articolo 8*, ogni Stato Parte incoraggia in particolare l'integrità, l'onestà e la responsabilità dei propri pubblici ufficiali, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, adottando codici di condotta, prevedendo regolamentazioni che obbligano tali pubblici ufficiali a dichiarare tutto ciò che potrebbe generare un conflitto d'interessi con le loro funzioni e, da ultimo, prendendo misure che facilitino la denuncia dei casi di corruzione.

Il 19 aprile 2000, abbiamo approvato un codice di comportamento valido per l'amministrazione federale. Tale codice enumera i principi relativi all'etica professionale che il personale della Confederazione deve rispettare. Prevede obiettivi e norme di condotta concise che concretizzano l'etica professionale cui il personale federale deve conformarsi. Grazie all'adozione di una serie di misure, è stato possibile garantire una conoscenza diffusa del codice di condotta a livello di tutta l'amministrazione federale, tant'è vero che il documento è stato spedito a domicilio a mezzo posta a tutti i dipendenti dell'amministrazione federale. Le direzioni degli uffici sono tenute a consegnare il codice a tutti i nuovi dipendenti come parte integrante delle linee direttive dell'amministrazione federale in materia di politica del personale.

Abbiamo trattato in modo esaustivo il suddetto codice e le altre misure tese a prevenire la corruzione nel nostro rapporto del 16 giugno 2003⁴⁰. In particolare si rinvia al *paragrafo 4* che esorta gli Stati Parte ad attuare misure e sistemi tali da facilitare la segnalazione, da parte dei pubblici ufficiali alle autorità competenti, degli atti di corruzione di cui essi sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. In Svizzera, chiunque può segnalare al Controllo federale delle finanze i fatti che fanno presupporre una corruzione.

³⁹ Cfr. n. 2.2.1.

⁴⁰ FF 2003 4648 segg.

Secondo il *paragrafo 1*, ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, prende le misure necessarie per creare sistemi appropriati di stipulazione degli appalti pubblici che siano basati sulla trasparenza, la concorrenza e su criteri obiettivi per l'assunzione delle decisioni e che siano efficaci, *inter alia*, per prevenire la corruzione.

Questo obbligo è importante soprattutto per gli Stati che non sono ancora membri dell'Accordo dell'OMC del 15 aprile 1994⁴¹ sugli appalti pubblici. Gli altri Stati (attualmente 37, tra cui la Svizzera) hanno già preso le misure legislative necessarie per adempiere le condizioni poste dalla Convenzione dell'ONU in questo ambito⁴². Nell'ambito della revisione in corso dell'Accordo summenzionato, si prevede di fare espressamente riferimento alle convenzioni internazionali contro la corruzione, in particolare alla presente Convenzione dell'ONU e di integrare nell'Accordo disposizioni ancora più incisive al fine di combattere la corruzione.

Secondo il *paragrafo 2*, ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, prende le misure appropriate al fine di promuovere la trasparenza e la responsabilità nella gestione delle finanze pubbliche. Tali misure comprendono tra l'altro gli elementi elencati qui appresso.

Lettera a: Procedure per l'adozione del bilancio nazionale

L'elaborazione di un preventivo segue un calendario fisso. A livello federale, il nostro Collegio fissa ogni anno, nel mese di febbraio, gli obiettivi e i valori di riferimento da prendere in considerazione nella preparazione del preventivo dell'anno seguente e del piano finanziario. In marzo, aprile e maggio, i dipartimenti elaborano un progetto di bilancio per il loro settore. Prima delle vacanze estive, incarichiamo l'amministrazione di adeguare il progetto di preventivo e di piano finanziario in modo che gli obiettivi fissati possano essere raggiunti. Dopo le vacanze estive, decidiamo le necessarie riduzioni delle spese e riesaminiamo i valori di riferimento economici (rincaro, crescita economica, tassi d'interesse). Alla fine di settembre, sottoponiamo al Parlamento il messaggio sul preventivo. Nel corso della sessione invernale e dopo la presentazione del nostro progetto, il Parlamento esamina, modifica e approva il preventivo. Se il preventivo è superato, è tenuto a votare un credito supplementare. La sovranità finanziaria compete quindi all'Assemblea federale che non solo adotta il preventivo, ma approva anche il consuntivo⁴³.

⁴¹ RS **0.632.231.422**

⁴² A livello federale, la Svizzera ha adottato i seguenti testi: la legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici, RS **172.056.1**; ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici, RS **172.056.11**; legge federale del 6 ottobre 1995 sul mercato interno, RS **943.02**. A livello cantonale, citiamo: il Concordato intercantonale del 25 novembre 1994/15 marzo 2001 sugli appalti pubblici (CIAP) e le leggi in materia adottate dai vari Cantoni.

⁴³ Le basi legali determinanti sono gli articoli 167 e 183 Cost., RS **101**; la legge sul Parlamento, LParl, RS **171.10** e la legge sulle finanze della Confederazione, LFC, RS **611.0**.

*Lettera b: comunicazione tempestiva delle entrate e delle uscite*⁴⁴

Per la prima volta, i principi di base della contabilità sono sanciti a livello legislativo nella nuova legge del 7 ottobre 2005⁴⁵ sulle finanze della Confederazione e attuati mediante ordinanza⁴⁶. Due principi sono importanti per la comunicazione tempestiva delle entrate e delle uscite: quello *della completezza* secondo cui tutte le operazioni finanziarie e le fattispecie contabili devono essere registrate integralmente e periodicamente e quello della *tempestività* secondo cui la tenuta dei conti deve essere aggiornata tempestivamente e le operazioni devono essere riportate cronologicamente.

Lettera c: sistema di norme in materia di contabilità e di revisione dei conti, e di controllo di secondo livello

L'articolo 47 LFC sancisce i principi della presentazione dei conti. Lo scopo di tali principi è di esporre la situazione reale inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi della Confederazione e, di conseguenza, soddisfare la necessità di informazioni affidabili, comparabili e comprensibili atte a creare trasparenza e fiducia.

L'organizzazione e le competenze dell'organo supremo e indipendente in materia di controllo dei conti sono fissate nella legge sul Controllo delle finanze (LFC)⁴⁷.

Lettera d: sistemi efficaci di gestione dei rischi e di controllo interno

Le disposizioni sul controllo interno e quindi sulla gestione dei rischi sono ora integrate nella LFC (art. 39); l'obiettivo è segnatamente quello di garantire durevolmente la qualità della presentazione dei conti della Confederazione. Gli strumenti del controllo interno e della gestione dei rischi sono specificati nell'ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC)⁴⁸.

Lettera e: misure correttive in caso di inosservanza dei requisiti stabiliti nel presente paragrafo

Poiché la legislazione vigente adempie i requisiti posti dall'articolo 9 paragrafo 2 lettere a-d, non occorrono misure correttive per la Svizzera.

Secondo il *paragrafo 3*, ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, prende le misure civili ed amministrative necessarie per preservare l'integrità dei libri e delle registrazioni contabili, dei rendiconti finanziari o di ogni altro documento concernente le entrate e le uscite pubbliche e per impedirne la falsificazione.

L'articolo 3 dell'ordinanza sui libri di commercio⁴⁹ stabilisce che i libri di commercio devono essere tenuti e conservati e i documenti contabili e la corrispondenza d'affari rilevati e conservati in modo che un'eventuale modifica sia constatabile (integrità e autenticità).

⁴⁴ Per quanto concerne la lettera b, cfr. anche il messaggio del 24 novembre 2004 concernente la revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC), FF **2005 5**.

⁴⁵ Cfr. art. 38 LFC, RS **611.0**.

⁴⁶ Cfr. art. 28 segg. OFC, RS **611.01**.

⁴⁷ RS **614.0**

⁴⁸ Cfr. art. 3 lett. b, 36–39 e 49–52 OFC.

⁴⁹ Ordinanza del 24 aprile 2002 sulla tenuta e la conservazione dei libri di commercio (Olc), RS **221.431**.

Il diritto svizzero soddisfa quindi pienamente le esigenze poste dall'articolo 9 della Convenzione.

2.2.6 Informazione del pubblico (art. 10)

L'articolo 10 obbliga gli Stati Parti ad adottare, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, le misure necessarie al fine di accrescere la trasparenza della propria pubblica amministrazione ed elenca in modo non esaustivo una serie di misure.

La Costituzione federale obbliga il Consiglio federale a informare «tempestivamente e compiutamente» l'opinione pubblica sulla sua attività⁵⁰. Secondo il principio di trasparenza, ogni persona ha il diritto di consultare i documenti ufficiali e di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità⁵¹. L'accesso ai dati personali è retto dalla legge federale sulla protezione dei dati⁵². In questo contesto vanno menzionati anche l'obbligo di pubblicazione della procedura d'aggiudicazione degli acquisti pubblici⁵³ e altre procedure come l'obbligo di pubblicare i piani di costruzione, la pubblicazione del rapporto sull'impatto ambientale e la messa a concorso pubblico delle concessioni nel settore radiotelevisivo e in quello delle telecomunicazioni.

In materia di informazione del pubblico, la Svizzera soddisfa quindi le esigenze della Convenzione.

2.2.7 Misure concernenti i giudici ed i servizi inquirenti (art. 11)

Secondo l'articolo 11 ogni Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, prende le misure necessarie per rafforzare l'integrità e prevenire le opportunità di corruzione dei giudici (*par. 1*) e dei procuratori (*par. 2*) senza pregiudicare la loro indipendenza.

In Svizzera vige il principio della separazione dei poteri.

A livello federale, i giudici sono eletti dall'Assemblea federale per un periodo di sei anni⁵⁴. Nelle loro attività giurisdizionali i Tribunali federali sono indipendenti e sottostanno al solo diritto⁵⁵. I giudici non possono essere membri dell'Assemblea federale o del Consiglio federale, né esercitare alcun'altra funzione al servizio della Confederazione. Non possono esercitare alcuna attività che pregiudichi l'adempimento

⁵⁰ Art. 180 cpv. 2 Cost.

⁵¹ Art. 6 della legge sulla trasparenza, RS 152.3.

⁵² RS 235.1

⁵³ Art. 13 segg. della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici, RS 172.056.1.

⁵⁴ Art. 5 cpv. 1 e 9 cpv. 1 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF), RS 173.110; art. 5 cpv. 1 e 9 cpv. 1 della legge del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale (LTPF), RS 173.71; art. 5 cpv. 1 e 9 cpv. 1 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF), RS 173.32.

⁵⁵ Art. 2 cpv. 1, LTF, art. 2, LTPF, art. 2 LTAF.

mento della loro funzione, l'indipendenza del Tribunale o la sua dignità, né esercitare professionalmente la rappresentanza in giudizio dinanzi al tribunale⁵⁶.

Il Tribunale federale può autorizzare i giudici ordinari a esercitare un'attività accessoria senza scopo lucrativo in quanto non siano pregiudicati il pieno adempimento della loro funzione e l'indipendenza e la dignità del Tribunale⁵⁷. I giudici del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale possono esercitare attività al di fuori del Tribunale soltanto con l'autorizzazione di quest'ultimo⁵⁸. La legislazione prevede tutta una serie di motivi di ricasazione; i giudici devono segnatamente ricusarsi se hanno un interesse personale nella causa⁵⁹.

Pur essendo nominato dal Consiglio federale, il procuratore generale della Confederazione agisce in modo completamente indipendente. La sua indipendenza è espressamente prevista⁶⁰ ed è preservata sebbene esso sia sottoposto amministrativamente alla vigilanza del Consiglio federale. Egli presenta le sue richieste e conclusioni secondo il proprio convincimento⁶¹. I giudici istruttori federali sono nominati dal Tribunale federale⁶².

Anche a *livello cantonale* si applica il principio della separazione dei poteri e tutte le autorità giudiziarie prendono le loro decisioni autonomamente senza ingerenza del potere esecutivo.

2.2.8 Settore privato (art. 12)

Secondo il *paragrafo 1* ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, prende le misure necessarie al fine di prevenire la corruzione che coinvolge il settore privato, rafforzare le norme in materia di contabilità e di revisione dei conti e, se del caso, prevedere delle sanzioni civili, amministrative o penali efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di inosservanza di tali misure. Il *paragrafo 2* elenca in modo non esaustivo le misure per raggiungere questo obiettivo.

La lotta contro la corruzione nel settore privato si basa sul dispositivo di norme penali, completato nel frattempo, e sull'applicazione di tali norme da parte di una giustizia efficace. Come più volte menzionato, dal 1° luglio 2006 la corruzione attiva e passiva nel settore privato in Svizzera è passibile di una pena⁶³. Nel contempo la responsabilità primaria dell'impresa è stata estesa anche ai casi di corruzione attiva nel settore privato⁶⁴. La corruzione attiva nel settore privato mira a ottenere vantaggi in modo sleale nell'ambito della concorrenza economica. Il vero beneficiario del reato è spesso una persona giuridica alla quale la corruzione attiva cerca di procurare un vantaggio. In materia di corruzione, compresa quella nel settore priva-

⁵⁶ Art. 6 cpv. 1 e 2 LTF, art. 6 cpv. 1 e 2 LTPF, art. 6 cpv. 1 e 2 LTAF.

⁵⁷ Art. 7 cpv. 1 LTF.

⁵⁸ Art. 7 LTPF e art. 7 LTAF.

⁵⁹ Art. 34 LTF, art. 38 LTAF.

⁶⁰ Art. 16 cpv. 4 della legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale, PP, RS 312.0.

⁶¹ Art. 14 cpv. 2 PP.

⁶² Art. 15 cpv. 1 lett. e LTPF.

⁶³ Art. 4a in relazione all'articolo 23 della legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI), RS 241.

⁶⁴ Art. 102 CP.

la corruzione, svolto periodicamente in applicazione delle Convenzioni dell'OCSE e del Consiglio d'Europa, favorisce altresì il dialogo e la collaborazione con la società civile. Inoltre, la Confederazione effettua spesso insieme agli attori sociali azioni comuni volte in particolare a sensibilizzare il pubblico sul fenomeno della corruzione⁷⁰. L'accesso del pubblico all'informazione e la trasparenza delle decisioni in Svizzera sono garantiti dalla legge sulla trasparenza⁷¹ e dal sistema della democrazia diretta. Da ultimo, l'articolo 16 della Costituzione federale garantisce la libertà d'opinione e d'informazione.

A livello federale, l'organo competente ai sensi del *paragrafo 2*, al quale il pubblico può denunciare i casi di corruzione, è il Controllo federale delle finanze. Anche la maggior parte dei Cantoni e delle città dispongono di un organo di controllo delle finanze analogo o di un ufficio di mediazione abilitati a ricevere le denunce di casi di corruzione.

2.2.10 Misure volte a prevenire il riciclaggio di denaro (art. 14)

L'articolo 14 prevede una serie di norme volte a prevenire il riciclaggio di denaro. Ad eccezione del *paragrafo 3*, il contenuto di queste norme corrisponde all'articolo 7 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale⁷²; queste norme sono già attuate nel diritto svizzero.

Il *paragrafo 1* elenca le esigenze che un regime interno di regolamentazione e controllo degli intermediari finanziari deve adempiere; ogni Stato Parte deve inoltre garantire che le diverse autorità siano in grado di cooperare e di scambiare informazioni e prevedere a tal fine l'istituzione di un servizio di informazione finanziaria.

Dal 1° aprile 1998 in Svizzera è in vigore la legge sul riciclaggio di denaro⁷³; tale legge è completata da diverse ordinanze in materia bancaria e non bancaria, tra cui le assicurazioni e le case da gioco. Questi strumenti fissano il quadro normativo applicabile agli intermediari finanziari. La Svizzera dispone di un Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro in virtù degli articoli 9 e 23 LRD. L'articolo 27 capoverso 4 LRD prevede le modalità di scambio di informazioni a livello nazionale. Gli articoli 29–32 disciplinano la collaborazione tra le autorità svizzere e le autorità estere.

Il *paragrafo 2* raccomanda le misure di individuazione e monitoraggio del movimento transfrontaliero di numerario e di titoli negoziabili appropriati, fatte salve le garanzie volte ad assicurare l'uso corretto delle informazioni e senza ostacolare in alcun modo la circolazione dei capitali leciti. La Svizzera sta attualmente preparando l'attuazione della Raccomandazione speciale numero IX del Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro (GAFI) che per questo caso prevede una procedura standardizzata. Abbiamo adottato il relativo messaggio il 15 giugno 2007.

⁷⁰ Per esempio, diffusione di informazioni, siti Internet, conferenze stampa, seminari.

⁷¹ Cfr. n. 2.2.1.

⁷² FF **2005** 5988

⁷³ Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (Legge sul riciclaggio di denaro, LRD), RS **955.0**.

Questo oggetto dovrebbe essere trattato dal Parlamento nel corso della sessione autunnale 2007⁷⁴.

Conformemente al *paragrafo 3*, gli Stati Parte devono assicurare che le istituzioni finanziarie consegnino informazioni esatte e utili sull'ordinante in caso di trasferimento elettronico di fondi, conservino tali informazioni lungo l'intera catena del pagamento, esercitino una maggiore sorveglianza sui trasferimenti di fondi non accompagnati da informazioni complete sull'ordinante. Gli articoli 3–6 LRD stabiliscono gli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari, ossia l'identificazione della controparte (art. 3 LRD), l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto (art. 4 LRD), il rinnovo dell'identificazione o accertamento dell'avente economicamente diritto (art. 5 LRD) e l'obbligo speciale di chiarimento (art. 6 LRD). L'articolo 7 capoverso 3 LRD prevede che i documenti devono essere conservati per almeno dieci anni a contare dalla cessazione della relazione d'affari o dalla conclusione della transazione. La conservazione dei dati lungo l'intera catena del pagamento è disciplinata nelle ordinanze delle autorità di vigilanza⁷⁵.

Nel *paragrafo 4*, gli Stati Parte sono invitati ad ispirarsi alle iniziative pertinenti prese dalle organizzazioni regionali, interregionali e multilaterali nella lotta al riciclaggio di denaro. La Svizzera è membro del Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro (GAFI) e attua i punti essenziali delle Raccomandazioni del GAFI. Per questo motivo il dispositivo giuridico svizzero corrisponde agli standard internazionali più esigenti.

Nel *paragrafo 5* gli Stati sono invitati a sviluppare e promuovere la cooperazione multilaterale e bilaterale tra le autorità giudiziarie, i servizi di individuazione e di repressione e le autorità di regolamentazione finanziaria al fine di lottare contro il riciclaggio di denaro. La Svizzera si impegna nell'elaborazione e nell'attuazione di tutti gli strumenti rilevanti in questo ambito, adempiendo in tal modo le esigenze poste da questo paragrafo.

2.3 Incriminazione, individuazione e repressione (art. 15–42)

2.3.1 Incriminazione e individuazione (art. 15–26)

Gli articoli 15–26 riguardano sia gli atti di corruzione (corruzione di pubblici ufficiali nazionali e stranieri e funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche, art. 15 e 16) sia i reati contro il patrimonio o le violazioni del dovere d'ufficio commessi dai pubblici ufficiali (sottrazione/appropriazione indebita di beni [art. 17], millantato credito [art. 18], abuso d'ufficio [art. 19], arricchimento illecito [art. 20]). Gli articoli 21 e 22 trattano della corruzione e della sottrazione nel settore privato, gli articoli 23 e 24 dei reati contro l'amministrazione della giustizia, come il riciclaggio e l'intralcio alla giustizia. L'articolo 24 riguarda la ricettazione e l'articolo 26 concerne la responsabilità delle persone giuridiche.

⁷⁴ Messaggio del 15 giugno 2007 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), FF 2007 5687

⁷⁵ In questo ambito le autorità di vigilanza sono la Commissione federale delle banche, l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro, la Commissione federale delle case da gioco e l'Ufficio federale delle assicurazioni private.

2.3.1.1 Corruzione di pubblici ufficiali nazionali (art. 15)

Secondo la norma fondamentale della Convenzione, ogni Stato Parte adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale agli atti di corruzione attiva o passiva commessi intenzionalmente.

2.3.1.1.1 Corruzione attiva di pubblici ufficiali nazionali (lett. a)

La corruzione attiva secondo la Convenzione consiste nel promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale, direttamente od indirettamente, un indebito vantaggio, per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali. Questa definizione corrisponde in pratica a quelle della Convenzione dell'OCSE e del Consiglio d'Europa e alla definizione contenuta nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale⁷⁶. Fatte salve le precisazioni formulate qui appresso, essa corrisponde ampiamente agli elementi costitutivi del reato dell'articolo 322^{ter} CP.

Per quanto concerne i diversi elementi costitutivi del reato, occorre innanzitutto constatare che sia l'articolo 15 lettera a della Convenzione sia le pertinenti fattispecie penali in Svizzera (art. 322^{ter} CP) menzionano l'idea di promettere, offrire e concedere. La Convenzione prevede il caso della donazione indiretta da parte di un terzo. Anche se il Codice penale non lo menziona esplicitamente, la colpevolezza dell'autore è la medesima sia che abbia concesso egli stesso l'indebito vantaggio sia che l'abbia concesso indirettamente servendosi di una terza persona⁷⁷. Nel diritto penale svizzero in materia di corruzione la nozione di vantaggio comprende tutte le liberalità di natura materiale o immateriale, fatte a titolo gratuito, purché oggettivamente misurabili⁷⁸ e comprende così qualsiasi profitto ai sensi della Convenzione. Infine, la definizione di corruzione della Convenzione e delle pertinenti norme penali svizzere menziona esplicitamente la concessione di vantaggi a terzi. Pertanto il fatto che il vantaggio vada, o sia supposto andare, a beneficio di un terzo o del pubblico ufficiale stesso non ha alcuna rilevanza purché esista un nesso sufficiente fra tale liberalità e l'atto amministrativo⁷⁹.

Sia secondo il diritto svizzero sia secondo la Convenzione, la prestazione chiesta in cambio del vantaggio concesso consiste, per il pubblico ufficiale, nel compiere o nell'astenersi dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni. Le due definizioni fanno così menzione esplicita del fatto che la controprestazione può consistere, per il pubblico ufficiale, nell'astenersi dall'agire. Le norme penali svizzere in materia di corruzione comprendono inoltre atti del pubblico ufficiale per i quali questi non è affatto competente o che non sono previsti dalla legge, come la divulgazione di segreti d'ufficio⁸⁰, per quanto siano in relazione con la sua funzione. In altri termini, il nesso che deve necessariamente essere stabilito fra il comportamento del

⁷⁶ FF 1999 4721 4748 segg., 2004 6189 6203 segg., 2005 5961 5990 seg.

⁷⁷ FF 1999 4721 4752 e 4764, 2004 6189 6203

⁷⁸ FF 1999 4721 4752, 2004 6189 6203

⁷⁹ FF 1999 4721 4751, 2004 6189 6203

⁸⁰ FF 1999 4721 4752, 2004 6189 6204

pubblico ufficiale in seguito alla concessione di un indebito vantaggio o profitto e la sua funzione è espresso in maniera meno restrittiva nel diritto svizzero che nell'articolo 15 lettera a della Convenzione. Inoltre le norme penali svizzere comprendono anche le liberalità assegnate a posteriori, a titolo di ricompensa per atti od omissione di atti del pubblico ufficiale.

Secondo la Convenzione un atto amministrativo (qualunque) può essere oggetto di corruzione. Perché vi sia reato è pertanto sufficiente che il pubblico ufficiale abbia ricevuto un profitto per agire conformemente ai doveri della sua funzione. Non è dunque necessario che l'atto per il quale il pubblico ufficiale è stato sollecitato contrasti con i suoi *doveri d'ufficio o sottostia al suo potere d'apprezzamento*⁸¹, come richiesto dal diritto svizzero. Occorrerebbe pertanto contemplare anche il caso (invero poco probabile) in cui una liberalità – che deve tuttavia essere abbastanza consistente da costituire un indebito profitto – sia concessa per un atto amministrativo che il pubblico ufficiale è comunque tenuto a compiere⁸².

Secondo le pertinenti disposizioni penali svizzere, il reato di corruzione attiva concerne gli atti contrastanti con i doveri d'ufficio del pubblico ufficiale o sottostanti al suo potere d'apprezzamento. Così l'articolo 322^{ter} CP contempla non soltanto i casi nei quali il pubblico ufficiale va oltre o abusa del suo potere d'apprezzamento, ma ugualmente il caso in cui agisce entro il margine d'apprezzamento che gli è conferito. Gli elementi costitutivi del reato di corruzione attiva secondo la norma penale svizzera non sono tuttavia dati per i casi in cui l'atto per il quale il pubblico ufficiale è sollecitato è conforme ai suoi doveri e non sottostà al suo potere d'apprezzamento. Nel diritto penale svizzero, tali casi sono retti dall'articolo 322^{quinquies} CP che va nettamente oltre l'articolo 15 lettera a della Convenzione poiché punisce in maniera generale la concessione di indebiti vantaggi, anche senza un nesso con un atto amministrativo concreto, contemplando pertanto anche i casi detti di alimentazione progressiva⁸³.

In conclusione, le vigenti norme penali in materia di corruzione soddisfano pienamente le esigenze dell'articolo 15 lettera a della Convenzione e vanno persino oltre.

2.3.1.1.2 Corruzione passiva di pubblici ufficiali nazionali (lett. b)

L'articolo 15 lettera b della Convenzione è il pendant dell'articolo 15 lettera a in quanto obbliga gli Stati contraenti a conferire il carattere di illecito penale al fatto per un pubblico ufficiale di sollecitare od accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali. Eccezzuato il reato propriamente detto, i vari elementi della lettera a sono identici a quelli della lettera b.

Un analogo parallelismo si riscontra fra l'articolo 322^{quater} CP che sanziona la corruzione passiva e l'articolo 322^{ter} CP che sanziona la corruzione attiva.

81 FF 2004 6181 6204

82 FF 2004 6181 6204

83 FF 1999 4721 4760, 2004 6181 6204

Visto che i reati di corruzione attiva e di corruzione passiva sono formulati in maniera parallela nella Convenzione e nel diritto penale svizzero, rimandiamo alle spiegazioni date in precedenza in merito all'articolo 15 lettera a della Convenzione per tutti gli altri elementi costitutivi del reato. Per quanto riguarda il reato propriamente detto, i termini utilizzati nella Convenzione e nell'articolo 322^{quater} CP non presentano differenze di ordine materiale.

Come per la corruzione attiva, il campo d'applicazione dell'articolo 322^{quater} CP è, salvo un'eccezione, identico o va addirittura oltre quello della norma in materia di corruzione prevista dalla Convenzione. Anche qui l'eccezione riguarda il caso in cui il pubblico ufficiale si lascia corrompere per compiere un atto che è comunque tenuto a compiere. Nel diritto penale svizzero, tale comportamento è sanzionato non dall'articolo 322^{quater}, ma dall'articolo 322^{sexies} CP (accettazione di vantaggi). Così come l'articolo 322^{quinqies} CP, di cui fa da pendant, questo articolo va ben oltre l'articolo 15 lettera b.

In conclusione, le vigenti norme penali in materia di corruzione soddisfano pienamente le esigenze dell'articolo 15 lettera b della Convenzione.

2.3.1.2 Corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche (art. 16)

Partendo dal principio secondo cui la corruzione è un reato grave che deve essere perseguito non soltanto dallo Stato che ne è vittima, ma da tutti gli Stati Parte alla Convenzione, l'articolo 16 estende i reati di corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali (art. 15) ad altre categorie di autori, ossia il pubblico ufficiale di un altro Stato e il funzionario internazionale⁸⁴ ai sensi dell'articolo 2 lettere b e c della Convenzione.

2.3.1.2.1 Corruzione attiva (art. 16 par. 1)

Ad eccezione della definizione della persona corrotta (pubblico ufficiale straniero e funzionario di un'organizzazione internazionale) e del contesto, limitato alle attività commerciali internazionali, gli elementi costitutivi del reato di cui all'articolo 16 paragrafo 1 della Convenzione sono identici a quelli definiti dall'articolo 15 lettera a (corruzione attiva di pubblici ufficiali nazionali).

Secondo l'art. 322^{septies} comma 1 CP, che punisce la corruzione attiva di pubblici ufficiali, rientrano in questa categoria le persone che operano per uno Stato estero o un'organizzazione internazionale. L'articolo 322^{septies} comma 1 CP sta all'articolo 322^{ter} CP come l'articolo 16 paragrafo 1 della Convenzione all'articolo 15 paragrafo 1, con l'unica eccezione che il diritto svizzero non limita il campo d'applicazione della corruzione passiva di pubblici ufficiali stranieri alle attività commerciali.

⁸⁴ Per semplificazione, il riferimento ai pubblici ufficiali stranieri nel commento relativo all'articolo 16 della Convenzione ingloba anche i funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche. Cfr. anche art. 322^{septies} CP.

Per l'esame della conformità dell'articolo 322^{septies} comma 1 CP alla Convenzione, per quanto concerne gli elementi costitutivi del reato di corruzione attiva si rinvia alle spiegazioni del numero 2.3.1.1.1 (Corruzione attiva di pubblici ufficiali nazionali) e, per quanto concerne l'autore del reato, ai numeri 2.1.2.2 e 2.1.2.3 (Pubblici ufficiali stranieri e funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche). Ne consegue che l'articolo 322^{septies} comma 1 CP soddisfa le esigenze dell'articolo 16 paragrafo 1 della Convenzione e va addirittura oltre. Occorre soltanto esaminare se questa constatazione vale anche per la condotta punibile del pubblico ufficiale. Secondo la Convenzione, la corruzione in questo contesto mira a permettere di ottenere o conservare attività commerciali o altri vantaggi indebiti in relazione ad attività di commercio internazionale.

L'art. 322^{septies} comma 1 CP menziona gli atti o le omissioni di un pubblico ufficiale contrastanti con i doveri d'ufficio e sottostanti al suo potere d'apprezzamento, ma non gli atti legali che non lasciano alcun margine d'apprezzamento. L'articolo 322^{quinquies} CP che punisce la concessione di un indebito vantaggio si applica solo ai pubblici ufficiali svizzeri⁸⁵. Tuttavia, un atto ufficiale allo scopo di ottenere o conservare attività commerciali in relazione all'attività internazionale presuppone necessariamente che il pubblico ufficiale disponga perlomeno di un certo margine d'apprezzamento. La stessa cosa vale per gli altri indebiti vantaggi poiché non è evidente procurare tali vantaggi senza disporre di alcun margine di apprezzamento. Da ultimo, come per la Convenzione dell'OCSE e quella del Consiglio d'Europa⁸⁶, durante i lavori preparatori⁸⁷ relativi alla presente Convenzione è stato precisato che la norma in materia di corruzione di pubblici ufficiali stranieri può esser messa in atto, nel diritto nazionale, mediante una disposizione sui versamenti che incitano il funzionario a violare un obbligo. In conclusione, l'articolo 322^{septies} comma 1 CP adempie anche in questo caso le esigenze poste dall'articolo 16 paragrafo 1 della Convenzione.

2.3.1.2.2 Corruzione passiva (art. 16 par. 2)

L'art. 16 paragrafo 2 della Convenzione è il pendant dell'articolo 16 paragrafo 1 (corruzione attiva) poiché chiede agli Stati Parte di conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente, al fatto, per un pubblico ufficiale straniero od un funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica, di sollecitare o di accettare, direttamente od indirettamente, un indebito vantaggio per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal

⁸⁵ Per i motivi di questa differenziazione, cfr. FF **2004** 6181 6207.

⁸⁶ Secondo le spiegazioni della Convenzione dell'OCSE, le norme penali nazionali, che per la realizzazione del reato presuppongono una violazione dei doveri d'ufficio, possono adempiere le esigenze di questa Convenzione. Cfr. FF **1999** 4721 e N° 3 del commento ufficiale. L'articolo 36 della Convenzione penale del 27 gennaio 1999 del Consiglio d'Europa permette a ogni Stato Parte di dichiarare «che definirà come reato penale la corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali stranieri ai sensi dell'articolo 5, di funzionari internazionali ai sensi dell'articolo 9 o di giudici e di agenti delle corti di giustizia ai sensi dell'articolo 11, unicamente nella misura in cui il pubblico ufficiale o il giudice compie o si astiene dal compiere un atto in violazione dei suoi doveri d'ufficio». La Svizzera ha formulato una simile dichiarazione riguardo agli articoli 5, 9 e 11 della Convenzione del Consiglio d'Europa. Cfr. FF **2004** 6189 6208.

⁸⁷ Cfr. nota N° 24, Interpretative notes for the official records (lavori preparatori) of the negotiations of the United Nations Convention against corruption, A/58/422/Add.1.

compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali. Ad eccezione dell'atto propriamente detto e del campo d'applicazione non limitato alle attività commerciali internazionali, i singoli elementi del paragrafo 2 corrispondono a quelli del paragrafo 1. Per il resto, eccettuata la definizione della persona corrotta (pubblico ufficiale straniero) gli elementi costitutivi del reato previsti dall'articolo 16 paragrafo 2 sono identici a quelli dell'articolo 15 lettera b (corruzione passiva di pubblici ufficiali nazionali).

Va rilevato che l'articolo 16 paragrafo 2 ha una portata più ampia dell'articolo 16 paragrafo 1. Ciononostante, a differenza di quest'ultimo, non è vincolante poiché si limita ad invitare gli Stati Parte a prendere in considerazione la possibilità di adottare misure legislative o di altra natura. L'articolo 322^{septies} comma 2 CP, entrato in vigore il 1° luglio 2006, punisce la corruzione passiva di pubblici ufficiali stranieri. Questa norma penale corrisponde (eccettuata la definizione della cerchia degli autori) a quella che punisce la corruzione passiva di pubblici ufficiali svizzeri (art. 322^{quater} CP) e soddisfa quindi pienamente gli obiettivi della Convenzione.

2.3.1.3 Sottrazione, appropriazione indebita, od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale (art. 17)

L'articolo 17 della Convenzione prevede che ogni Stato Parte conferisca il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente, alla sottrazione, all'appropriazione indebita o ad un altro uso illecito, da parte di un pubblico ufficiale, a suo vantaggio o a vantaggio di un'altra persona o entità, di qualsiasi bene, fondo o valore pubblico o privato o di ogni altra cosa di valore che sia stata a lui affidata in virtù delle sue funzioni.

Il diritto penale svizzero prevede diversi reati che corrispondono agli atti definiti nella Convenzione. L'articolo 138 CP (appropriazione indebita) punisce chiunque per procacciare a sé o ad altri un indebito profitto si approprii di una cosa mobile che gli è stata affidata o impiega indebitamente a profitto proprio o di un terzo valori patrimoniali affidatigli. Se ha commesso il fatto in qualità di membro di un'autorità o di funzionario la pena è più severa (art. 138 n. 2 CP). Può entrare in linea di conto anche l'articolo 314 CP (infedeltà nella gestione pubblica) qualora il pubblico ufficiale al fine di procurare a sé o ad altri un indebito profitto, reca danno in un negozio giuridico agli interessi pubblici che esso doveva salvaguardare. Da ultimo, l'articolo 158 CP (amministrazione infedele) può essere sussidiariamente applicabile.

2.3.1.4 Millantato credito (art. 18)

Conformemente all'articolo 18 della Convenzione, ogni Stato Parte esamina l'adozione di misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale al millantato credito attivo o passivo. Per millantato credito attivo (lett. a), si intendono la promessa, l'offerta o la concessione a un pubblico ufficiale o a ogni altra persona, direttamente o indirettamente, di un indebito vantaggio affinché il pubblico ufficiale o la persona abusi della sua influenza reale o supposta al fine di ottenere da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte un indebito vantaggio per l'istigatore iniziale di tale atto o per ogni altra persona. Per mil-

lantato credito passivo (lett. b) si intende invece la sollecitazione o l'accettazione da parte di un pubblico ufficiale o di ogni altra persona, direttamente o indirettamente, di un indebito vantaggio per se o per un'altra persona al fine di abusare della sua influenza reale o supposta per ottenere un indebito vantaggio da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte.

Questo reato presuppone una relazione triangolare nella quale una persona, che può esercitare un'influenza reale o supposta su un pubblico ufficiale, scambia questa influenza contro un vantaggio fornito da un terzo. L'articolo 18 della Convenzione corrisponde materialmente alla norma prevista dalla Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione⁸⁸, che punisce il traffico d'influenza nel suo articolo 12.

Nel nostro messaggio relativo alla Convenzione di cui sopra, abbiamo spiegato nei dettagli quali erano i motivi per cui non era auspicabile sanzionare il traffico d'influenza⁸⁹. Il Parlamento ha seguito questa concezione e ha deciso di formulare una riserva all'articolo 12 di detta Convenzione. Attualmente non vi sono motivi fondati per derogare alla posizione presa al momento della ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa.

Il Codice penale copre in parte i comportamenti di cui all'articolo 12 della Convenzione del Consiglio d'Europa e 18 della presente Convenzione. Il legislatore ha voluto concentrarsi sui comportamenti che ritiene più pericolosi, ovvero su quelli che minacciano la fiducia che i cittadini devono poter riporre nell'amministrazione pubblica, nella giustizia e nelle autorità in generale. Il diritto svizzero vigente si incentra quindi sul comportamento dell'ultimo anello della catena, ovvero il pubblico ufficiale, estendendo il campo d'applicazione del Codice penale (corruzione in senso stretto di cui agli art. 322^{ter} e 322^{quater} CP) ai casi di concessione di vantaggi e accettazione di vantaggi (art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP).

Per contro, se il pubblico ufficiale non riceve vantaggi e se questi non è a conoscenza dell'accordo concluso fra altri privati che egli conosce fuori dell'ambiente dei compiti pubblici, tali comportamenti non sono sanzionati dal Codice penale. Conformemente al nostro parere espresso al momento della ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa, il legislatore ha ritenuto che non si giustificava un'estensione del diritto penale della corruzione a un numero sempre maggiore di comportamenti. Questi ultimi costituiscono in primo luogo un fenomeno sociale che non deve essere oggetto di un intervento del diritto penale ma deve essere corretto mediante la prevenzione, l'istituzione di regole deontologiche e il ricorso a sanzioni civili, amministrative e politiche.

Occorre infine precisare che l'articolo 18 della Convenzione non obbliga gli Stati Parte a introdurre tale norma nella loro legislazione nazionale, trattandosi di una disposizione potestativa.

⁸⁸ FF **2004** 6189 6219

⁸⁹ FF **2004** 6189 6219 segg. segnatamente 6220

2.3.1.5 Abuso d'ufficio (art. 19)

Secondo l'articolo 19, ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per se o per un'altra persona o entità.

Secondo l'articolo 312 CP, i membri di una autorità o i funzionari che abusano dei poteri della loro carica al fine di procurare a sé o ad altri un indebito profitto o di recar danno ad altri sono punibili. Secondo il diritto svizzero, l'abuso di autorità è più di una semplice violazione dei doveri d'ufficio. Presuppone una grave violazione di questi ultimi⁹⁰. Il legislatore ha quindi voluto sanzionare penalmente solo i casi più gravi di violazione dei doveri d'ufficio. La commissione dell'abuso di autorità mediante omissione è presa in considerazione se il comportamento passivo del pubblico ufficiale è contrario a un obbligo di agire. Anche se il reato di cui all'articolo 312 CP è caratterizzato da una violazione qualificata dei doveri d'ufficio, mentre la Convenzione definisce l'abuso delle proprie funzioni come un atto commesso in violazione delle leggi, occorre constatare che il diritto svizzero rientra perfettamente nello spirito dell'articolo 19 della Convenzione che è peraltro espresso in forma potestativa.

2.3.1.6 Arricchimento illecito (art. 20)

Secondo la Convenzione, ciascuno Stato Parte, fatta salva la propria costituzione ed i principi fondamentali del proprio sistema giuridico, esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, all'arricchimento illecito, ossia un aumento sostanziale dei beni di un pubblico ufficiale che quest'ultimo non può ragionevolmente giustificare rispetto ai suoi redditi legittimi.

L'articolo 20 prevede quindi un capovolgimento dell'onere della prova, dal momento che il pubblico ufficiale deve fornire la prova che qualsiasi aumento sostanziale del suo patrimonio proviene da un'attività lecita. Queste norme sono comunemente ammesse in alcuni sistemi giuridici latino-americani. La Convenzione interamericana contro la corruzione del 29 marzo 1996 dell'Organizzazione degli Stati americani (OAS) comprende una disposizione molto simile all'articolo 20.

Il diritto svizzero ha istituito il capovolgimento dell'onere della prova nell'ambito dei valori patrimoniali che appartengono a una persona che ha partecipato o fornito il suo sostegno a un'organizzazione criminale (art. 260^{ter} CP). Si presume che questi valori siano sottoposti, fino a prova contraria, al potere di disposizione dell'organizzazione e che per questo motivo possano essere confiscati (art. 72 CP). La Convenzione va molto più lontana del diritto svizzero: da un lato, non prevede nessun nesso tra l'aumento sostanziale del patrimonio e un comportamento punibile; dall'altro, l'articolo 20 non corrisponde a «un'altra misura» (art. 66 segg. CP), come previsto dal Codice penale svizzero per quanto concerne la confisca di valori patrimoniali, ma identifica come reato penale distinto il fatto stesso di essersi arricchiti con il provento del reato.

⁹⁰ DTF 114 IV 42 consid. 2

Analogamente ad altri Paesi europei⁹¹, la Svizzera non ha una simile concezione giuridica. Si può tuttavia menzionare l'obbligo del pubblico ufficiale di annunciare qualsiasi attività accessoria e, in alcuni casi, di riversarne il reddito alla Confederazione⁹². Ricordiamo infine che l'articolo 20 non è vincolante.

2.3.1.7 Corruzione nel settore privato (art. 21)

Secondo l'articolo 21, ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali, al fatto di promettere, offrire o concedere, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio ad ogni persona che dirige un'entità nel settore privato o lavori per tale entità, a qualunque titolo, per se o per un'altra persona, affinché, in violazione dei propri doveri, essa compia o si astenga dal compiere un atto (lett. a). L'articolo 21 lettera b disciplina l'aspetto passivo del reato, vale a dire la sollecitazione o l'accettazione dell'indebito vantaggio.

Questa disposizione intende preservare la fiducia e la lealtà senza le quali le relazioni private non possono esistere. La punibilità si avvicina a quella della corruzione dei pubblici ufficiali prevista nell'articolo 15, in particolare per quanto concerne la descrizione del comportamento, del vantaggio e degli elementi soggettivi. Di conseguenza, le osservazioni formulate riguardo alla corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali (art. 15) si applicano mutatis mutandis al presente articolo. Quest'ultimo si distingue tuttavia per il suo campo di applicazione limitato alle attività economiche, finanziarie o commerciali, per la qualità degli eventuali destinatari del vantaggio e per la natura della controprestazione (violazione degli obblighi).

La ratifica e l'attuazione della Convenzione penale del Consiglio d'Europa da parte della Svizzera ha dato luogo alla modifica della legge federale del 19 dicembre 1986⁹³ contro la concorrenza sleale (LCSI). In effetti, secondo quest'ultima, la corruzione passiva nel settore privato non era sanzionata e, dal punto di vista attivo, il suo campo di applicazione era piuttosto restrittivo⁹⁴. Il nuovo articolo 4a LCSI (in combinato disposto con l'art. 23 LCSI), entrato in vigore il 1° luglio 2006, riprende per diversi aspetti gli elementi costitutivi della corruzione attiva e passiva dei pubblici ufficiali e copre inoltre, in particolare, la corruzione passiva nel settore privato che non era punibile con il vecchio diritto. Questa nuova disposizione, che consente alla Svizzera di soddisfare l'obbligo imposto dalla Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione⁹⁵, rientra indubbiamente nella linea dell'articolo 21 della Convenzione dell'ONU contro la corruzione la quale si limita, anche in questo caso, a invitare gli Stati Parte a prevedere la possibilità di conferire il carattere di reato penale alla corruzione nel settore privato.

⁹¹ Per esempio Germania, Francia, Austria.

⁹² Cfr. art. 91 e 92 OPers, RS 172.220.111.3.

⁹³ RS 241

⁹⁴ FF 2004 6189 6212

⁹⁵ FF 2004 6189 6210

2.3.1.8 Sottrazione di beni nel settore privato (art. 22)

L'articolo 22 invita ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali, alla sottrazione da parte di una persona che diriga un'entità del settore privato o lavori per tale entità, a qualsiasi titolo, di ogni bene, fondo o valore privato o di ogni altra cosa di valore che sia stata a lei affidata in virtù delle sue funzioni.

L'articolo 22 costituisce il pendant dell'articolo 17 (pubblico ufficiale), salvo che non prevede il disegno di arricchimento illecito e menziona unicamente l'atto di sottrazione. L'articolo 138 CP risponde alle esigenze della Convenzione e va addirittura oltre dal momento che non si limita alle attività economiche.

2.3.1.9 Riciclaggio dei proventi del crimine (art. 23)

L'articolo 23 si ispira molto ampiamente alle disposizioni relative al riciclaggio di denaro che figurano negli strumenti internazionali di riferimento come la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (art. 6)⁹⁶, la Convenzione delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1988⁹⁷ contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (art. 3) e la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, conclusa l'8 novembre 1990 (art. 6)⁹⁸.

Secondo l'articolo 23 *paragrafo 1*, ciascuno Stato Parte adotta, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale al riciclaggio di denaro, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente. Le definizioni degli elementi costitutivi che figurano nel paragrafo 1 sono identiche a quelle che si trovano nelle disposizioni summenzionate delle convenzioni internazionali citate. Esse corrispondono inoltre agli elementi costitutivi del riciclaggio di denaro definiti nell'articolo 305^{bis} CP⁹⁹.

Il *paragrafo 2 lettera a* invita gli Stati Parte ad applicare il *paragrafo 1* alla più ampia gamma possibile di reati presupposti (reati preliminari). Secondo le esigenze minime vincolanti formulate nella *lettera b*, ciascuno Stato Parte include nei reati presupposti *al minimo una gamma completa di illeciti penali* stabiliti conformemente alla Convenzione. Questa formulazione un po' contraddittoria deve essere compresa nel senso di una gamma il più ampia possibile di atti da considerare come reati di base nel diritto nazionale.

Conformemente all'articolo 305^{bis} CP, un atto può essere punibile secondo le disposizioni sul riciclaggio di denaro solo se i valori patrimoniali in questione provengono da un crimine. Tutti gli atti che secondo la Convenzione devono essere identificati come reati penali dagli Stati Parte (e che formano il nocciolo duro della Convenzio-

⁹⁶ FF 2005 5961 5986

⁹⁷ RS 0.812.121.03

⁹⁸ Convenzione n. 141, conclusa l'8 novembre 1990 a Strasburgo e entrata in vigore per la Svizzera il 1° settembre 1993, RS 0.311.53.

⁹⁹ FF 2005 5961 5986

ne) possono costituire nel diritto svizzero un atto preliminare al riciclaggio di denaro (art. 15 corruzione di pubblici ufficiali nazionali, art. 16 corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche, art. 17 sottrazione, appropriazione indebita, od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale, art. 25 ostacolo al buon funzionamento della giustizia). In conclusione si può affermare che il diritto svizzero risponde alle esigenze delle *lettere a e b* del paragrafo 2.

Secondo la *lettera c*, il riciclaggio di denaro deve poter essere punito anche se il reato presupposto – a condizione che sia punibile nei due Stati – non rientra nella competenza giudiziaria dello Stato Parte. Questa condizione è soddisfatta conformemente all'articolo 305^{bis} numero 3 CP.

La *lettera d* obbliga inoltre gli Stati Parte a consegnare al Segretario generale dell'ONU una copia o una descrizione delle leggi che attuano l'articolo 23 della Convenzione e una copia o una descrizione di tutte le modifiche apportate successivamente a queste leggi.

2.3.1.10 Ricettazione (art. 24)

Conformemente alla Convenzione, ogni Stato Parte è invitato a identificare come reato il fatto di dissimulare o di trattenere in modo continuato dei beni sapendo che detti beni provengono da uno qualsiasi dei reati stabiliti conformemente alla Convenzione, senza che vi sia stata partecipazione a detti reati.

Secondo la Convenzione, si tratta di un reato indipendente dal reato presupposto, che è già stato commesso quando interviene il reato di cui all'articolo 24 e di conseguenza il suo comportamento non può essere considerato come un atto di partecipazione.

Il reato descritto nell'articolo 24 della Convenzione comporta, alla luce del diritto svizzero, sia elementi costitutivi del reato di riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP) sia elementi costitutivi del reato di ricettazione (art. 160 CP).

Secondo il diritto svizzero (art. 160 CP), costituiscono ricettazione l'acquisto, l'occultamento o l'aiuto ad alienare una cosa di cui l'autore sa o deve presumere che un terzo l'ha ottenuta mediante un reato contro il patrimonio. L'oggetto della ricettazione nel diritto svizzero è più restrittivo della nozione di beni che figura nella Convenzione. In effetti, può trattarsi solo di una cosa *materiale*, mobiliare o immobiliare. Questa definizione include le somme di denaro liquido ma esclude per esempio i crediti. Questi ultimi rientrano invece nella definizione di beni conformemente all'articolo 23 della Convenzione (riciclaggio) e all'articolo 305^{bis} CP.

Secondo l'articolo 161 CP, il reato presunto dev'essere un reato contro il patrimonio¹⁰⁰. La Convenzione istituisce invece come reati presunti per la maggioranza reati che non costituiscono atti contro il patrimonio secondo il diritto svizzero. Questi reati costituiscono per contro per la maggior parte crimini ai sensi dell'articolo 305^{bis} CP.

¹⁰⁰ Non è necessario che un reato sia classificato nel Codice penale tra i reati contro il patrimonio; è sufficiente che il reato, come il sequestro, il rapimento con richiesta di riscatto o la presa di ostaggio, sia diretto contro il patrimonio di terzi. DTF 127 IV 83 consid. 2b e c.

In conclusione, il diritto svizzero copre ampiamente la nozione di ricettazione conformemente all'articolo 24 della Convenzione anche se alcuni comportamenti possono non essere punibili nel diritto svizzero. Si tratta in particolare dei casi nei quali il reato presunto non costituirebbe né un crimine conformemente all'articolo 305^{bis} CP né un reato contro il patrimonio conformemente all'articolo 160 CP. Dal momento che l'articolo 24 è redatto in forma potestativa, si può affermare che il diritto svizzero è conforme alle esigenze della Convenzione.

2.3.1.11 Ostacolo al buon funzionamento della giustizia (art. 25)

Conformemente all'articolo 25, gli Stati sono tenuti a identificare come reato l'Ostacolo al buono funzionamento della giustizia. Devono quindi essere punibili: l'uso di forza fisica, minacce o intimidazione o la promessa, l'offerta o la concessione di un indebito vantaggio per ottenere una falsa testimonianza o impedire una testimonianza o la presentazione di elementi probatori (*lett. a*), nonché l'uso di forza fisica, minacce o intimidazione per impedire a un funzionario della giustizia o dei servizi di individuazione e di repressione i doveri della sua carica (*lett. b*).

Nel diritto penale svizzero si trovano diversi reati che rispondono alla definizione dell'ostacolo al buon funzionamento della giustizia data dalla Convenzione. Gli atti di cui alla *lettera a* rientrano nel campo d'applicazione delle disposizioni relative ai crimini e delitti contro l'amministrazione della giustizia e in particolare dell'articolo 307 CP (falsa testimonianza, falsa perizia, falsa traduzione od interpretazione). Secondo i mezzi utilizzati, può trattarsi di crimini o delitti contro la vita e l'integrità corporale, contro la libertà o può trattarsi di infrazioni alle disposizioni in materia di corruzione. Gli atti di cui alla *lettera b* sono invece retti dall'articolo 285 CP (violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari).

2.3.1.12 Responsabilità delle persone giuridiche (art. 26)

Conformemente all'articolo 26 della Convenzione, gli Stati Parte si impegnano a stabilire la responsabilità delle persone giuridiche che partecipano ai reati stabiliti conformemente alla Convenzione (*par. 1*). Questa responsabilità può essere a scelta penale, civile o amministrativa (*par. 2*). Le persone giuridiche ritenute responsabili ai sensi dell'articolo 26 della Convenzione devono, in ogni caso, essere oggetto di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, comprese le sanzioni pecuniarie (*par. 4*). Inoltre, la responsabilità delle imprese non deve pregiudicare la responsabilità delle persone fisiche che hanno commesso i reati (*par. 3*). Gli Stati Parte sono al contrario chiamati a stabilire le responsabilità delle persone giuridiche indipendentemente dalla responsabilità delle persone fisiche.

Questa disposizione della Convenzione rientra in una tendenza generale del diritto penale volta a stabilire la responsabilità delle persone giuridiche. Diverse convenzioni internazionali hanno peraltro previsto questa responsabilità¹⁰¹.

Le Camere federali hanno introdotto la responsabilità penale delle imprese nell'ambito della revisione della Parte generale del Codice penale, sotto forma di nuovi articoli 102 e seguenti CP¹⁰² e al fine di garantire l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite per la repressione del finanziamento del terrorismo¹⁰³.

L'articolo 102 CP prevede una responsabilità penale generale, ma sussidiaria, delle persone giuridiche se un reato non può essere ascritto a un persona fisica determinata per carenza organizzazione dell'impresa (*cpv. 1*). Indipendentemente dalla punibilità delle persone fisiche, la responsabilità penale dell'impresa è primaria per determinate categorie di reati gravi se le si può rimproverare di non aver preso tutte le misure organizzative ragionevoli e necessarie per impedire un simile reato (*cpv. 2*). L'elenco dei reati comprende la corruzione attiva di pubblici ufficiali svizzeri (322^{ter} CP), la corruzione attiva di pubblici ufficiali stranieri (art. 322^{septies} cpv. 1 CP), la concessione di vantaggi (art. 322^{quiquies} CP), la corruzione nel settore privato (art. 4a LCS1), la partecipazione a un'organizzazione criminale (art. 260^{ter} CP), il finanziamento del terrorismo (art. 260^{quinqies} CP) e il riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP).

Stabilendo la responsabilità *primaria* delle imprese che partecipano a reati penali gravi come quelli che figurano nell'elenco dei reati di cui all'articolo 102 capoverso 2, la Svizzera soddisfa le esigenze principali dell'articolo 26, dal momento che punisce la persona giuridica che ha commesso atti che costituiscono il nocciolo duro della Convenzione, vale a dire atti di corruzione – nel settore privato o pubblico – e atti di riciclaggio di denaro.

Gli altri reati della Convenzione non coperti dall'elenco di cui all'articolo 102 capoverso 2 CP sono coperti dalla responsabilità *sussidiaria* dell'impresa (art. 102 cpv. 1 CP) che si applica a tutti i crimini e delitti. La Convenzione prevede tuttavia, nell'articolo 26 paragrafo 3, una responsabilità parallela della persona fisica. L'articolo 102 capoverso 1 CP non consente di sanzionare sia l'impresa sia la persona fisica che ha commesso il reato (responsabilità sussidiaria dell'impresa). Dal momento che la Convenzione prevede che lo Stato Parte disciplini la responsabilità delle persone giuridiche conformemente ai suoi principi giuridici, si può affermare che il diritto svizzero corrisponde globalmente alle esigenze della Convenzione, tanto più che quest'ultima non richiede obbligatoriamente che la responsabilità delle persone giuridiche sia una responsabilità penale. In effetti, essa ammette anche che la responsabilità delle persone giuridiche sia civile o amministrativa. A titolo di esempio, conformemente all'articolo 52 CC, le unioni di persone e gli istituti che si propongono uno scopo illecito o immorale non possono ottenere la personalità. Di conseguenza, devono essere sciolti e il loro patrimonio decade a favore degli enti pubblici (art. 57 cpv. 3 CC). Inoltre, sono previste sanzioni amministrative per le

¹⁰¹ Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, RS **0.311.54**; Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, RS **0.353.22**; Convenzione del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, RS **0.311.21**; Convenzione penale del Consiglio d'Europa n. 173 del 27 gennaio 1999 sulla corruzione, RS **0.311.55**; Convenzione del Consiglio d'Europa n. 185 del 23 novembre 2001 sulla cibercriminalità, firmata dalla Svizzera il 23.11.2001.

¹⁰² FF **2002** 7351 segg.

¹⁰³ RS **0.353.22**

imprese sottoposte a una vigilanza dello Stato (p. es., la Commissione federale delle banche ritira alla banca che non adempie più le condizioni richieste o che viola gravemente i suoi obblighi legali l'autorizzazione di esercitare la sua attività¹⁰⁴).

2.3.2 Altre disposizioni di diritto penale materiale e procedurale (art. 27–42)

Le questioni concernente il grado di realizzazione (partecipazione e tentativo), di intenzione (conoscenza, intenzione, motivazione) e di prescrizione sono trattati dalla Convenzione negli articoli 27–29. I procedimenti giudiziari, le decisioni e le sanzioni sono affrontati nell'articolo 30. L'articolo 31 della Convenzione disciplina il congelamento, il sequestro e la confisca dei proventi dei reati definiti nella Convenzione. La protezione delle persone che comunicano informazioni è affrontata nell'articolo 33, mentre gli articoli 34 e 35 trattano le conseguenze degli atti di corruzione e della riparazione del danno. L'articolo 37 fa riferimento alla cooperazione degli autori di reati con i servizi di individuazione e repressione della criminalità, mentre gli articoli 38 e 39 stabiliscono che gli Stati Parte promuovono, da un lato, la cooperazione tra autorità nazionali e, dall'altro, tra autorità nazionali e settore privato. Secondo l'articolo 40, il segreto bancario non deve costituire un ostacolo al perseguimento di un reato. I precedenti giudiziari sono affrontati nell'articolo 41 e infine la competenza giurisdizionale di uno Stato Parte si basa sull'articolo 42.

2.3.2.1 Partecipazione e tentativo (art. 27)

Conformemente all'articolo 27 della Convenzione, qualsiasi atto di partecipazione (*par. 1*) a un reato stabilito conformemente alla Convenzione deve essere punito. Per quanto riguarda il tentativo (*par. 2*), la sua punibilità è prevista a titolo facoltativo dalla Convenzione. Gli articoli 24 e seguenti CP trattano delle diverse forme di partecipazione (istigazione e complicità) e gli articoli 22 e seguente CP riguardano i gradi di realizzazione, tra cui il tentativo. Il diritto svizzero risponde pienamente alle esigenze dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 27.

Il *paragrafo 3*, redatto in forma potestativa, invita gli Stati Parte a conferire il carattere di illecito penale alla preparazione di un reato stabilito conformemente alla Convenzione. Il diritto svizzero definisce come reati penali gli atti preparatori caratteristici di determinati reati gravi (art. 260^{bis} CP), come l'omicidio, la presa d'ostaggio o il genocidio. L'elenco di cui all'articolo 260^{bis} CP non comprende però i reati che figurano nella Convenzione. Il diritto svizzero punisce tuttavia senza eccezioni il tentativo per qualsiasi crimine e delitto.

¹⁰⁴ Art. 23quinquies della legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio, LBCR, RS 952.0.

2.3.2.2 La conoscenza, l'intenzione e la motivazione in quanto elementi di reato (art. 28)

Secondo l'articolo 28, gli elementi costitutivi di un reato possono essere dedotti da circostanze fattuali obiettive.

L'articolo 12 capoverso 2 CP prevede espressamente il dolo eventuale come forma d'intenzione e non solo per la corruzione ma per qualsiasi categoria di reato. Secondo la giurisprudenza relativa al reato di riciclaggio di denaro, ciò che l'autore sa o doveva presumere può essere dedotto da circostanze fattuali obiettive¹⁰⁵ e serve come base per determinare la volontà dell'autore. Questa giurisprudenza si applica peraltro più in generale per stabilire l'intenzione dell'autore per qualsiasi reato. Dal momento che l'ordinamento giuridico svizzero applica il principio del libero apprezzamento delle prove, il giudice svizzero è in grado di dedurre da circostanze fattuali obiettive l'intenzione dell'autore di un reato così come definita nella Convenzione.

2.3.2.3 Prescrizione (art. 29)

L'articolo 29 invita gli Stati Parte a prevedere un lungo termine di prescrizione dei procedimenti per i reati stabiliti conformemente alla Convenzione e di prorogare questo termine o sospenderlo fintanto che il presunto autore si sia sottratto alla giustizia. Secondo l'articolo 97 CP, l'azione penale si prescrive in 15 anni se per il reato è comminata una pena detentiva superiore a tre anni, ciò che il caso per i reati che costituiscono il nocciolo duro della Convenzione, e di sette anni se è comminata un'altra pena. La legislazione svizzera soddisfa quindi le intenzioni della Convenzione.

2.3.2.4 Procedimenti giudiziari, decisione e sanzioni (art. 30)

Conformemente al *paragrafo 1*, gli Stati Parte devono prevedere la punibilità della commissione di un reato stabilito conformemente alla Convenzione con sanzioni che tengano conto della gravità del reato in questione. La corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali svizzeri e stranieri può dar luogo a una pena detentiva massima di cinque anni o a una pena pecuniaria. La concessione e l'accettazione di un vantaggio e la corruzione privata costituiscono delitti che possono dar luogo a una pena di tre anni al massimo o a una pena pecuniaria. Il riciclaggio di denaro è punito nei casi gravi (in particolare organizzazione criminale) con una pena detentiva di cinque anni al massimo o con una pena pecuniaria. In caso di pena detentiva, è pronunciata anche una pena pecuniaria. Gli altri reati coperti dalla Convenzione sono, per la grande maggioranza, puniti con pene detentive che possono raggiungere cinque anni. Per quanto concerne le imprese, esse sono punite con una multa fino a 5 milioni di franchi.

Conformemente al *paragrafo 2*, ciascuno Stato Parte prende le misure necessarie per stabilire o mantenere, conformemente al proprio sistema giuridico e ai propri principi costituzionali, un equilibrio appropriato tra ogni immunità o privilegio giurisdizionale concesso ai propri pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, e la

¹⁰⁵ DTF 119 IV 242

possibilità, se necessario, di ricercare, perseguire e giudicare effettivamente i reati stabiliti conformemente alla Convenzione.

Secondo il diritto svizzero¹⁰⁶, i parlamentari, così come i membri del governo e i magistrati eletti dal Parlamento, beneficiano di un'immunità relativa per i reati in relazione alle loro funzioni o alla loro attività parlamentare. È detta relativa perché essi possono comunque essere perseguiti penalmente, ma con l'autorizzazione delle due Camere. Per quanto riguarda gli impiegati della Confederazione, è necessaria un'autorizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia per avviare un procedimento penale nei loro confronti a causa di reati in relazione con la loro attività o una loro situazione ufficiale. Ciò nonostante, se un reato e le condizioni legali del perseguimento penale sembrano realizzati, l'autorizzazione può essere rifiutata solo nei casi di scarsa gravità e se, considerate tutte le circostanze, appare sufficiente una misura disciplinare nei confronti del colpevole.

Secondo il *paragrafo 3*, ogni Stato che accorda alle sue autorità di perseguimento penale un potere discrezionale si adopera affinché lo stesso sia esercitato in modo tale da ottimizzare l'efficacia della giustizia penale. L'efficacia dell'inchiesta in materia penale e l'effetto dissuasivo delle sanzioni devono essere garantiti. Secondo la Corte di cassazione del Tribunale federale, la certezza del diritto e l'uguaglianza davanti alla legge richiedono il rispetto del principio della legalità, in modo che questo può essere sospeso solo a titolo eccezionale e in casi strettamente definiti¹⁰⁷. Si può quindi affermare che l'efficacia della giustizia penale non è minacciata, anche se quest'ultima è retta da un Codice di procedura penale che ammette un'applicazione misurata del principio di opportunità.

Il *paragrafo 4* chiede agli Stati Parte di fare in modo che le condizioni alle quali sono subordinate le decisioni di scarcerazione in attesa di giudizio o di appello tengano conto della necessità di assicurare la presenza dell'imputato nell'ulteriore procedimento penale. Il diritto svizzero prevede misure non carcerarie che possono sostituire la detenzione preventiva come la fornitura di garanzie o l'obbligo di presentarsi regolarmente a un servizio amministrativo.

Il *paragrafo 5* obbliga gli Stati Parte a prendere in considerazione la gravità dei reati interessati nell'esaminare l'eventualità di una liberazione anticipata o condizionale di persone riconosciute colpevoli di tali reati. L'articolo 86 e seguenti CP consentono la scarcerazione solo se il detenuto ha già scontato almeno due terzi della pena, se il suo comportamento durante l'esecuzione lo giustifica e se non v'è da temere che commetta nuovi crimini o delitti. Queste condizioni tengono conto indirettamente della gravità del reato.

Conformemente al *paragrafo 6*, ciascuno Stato Parte, compatibilmente con i principi fondamentali del proprio sistema giuridico, esamina l'istituzione di procedure che permettano all'autorità competente, se del caso, di revocare, sospendere o trasferire un pubblico ufficiale accusato di un reato stabilito conformemente alla Convenzione, avendo a mente il rispetto del principio della presunzione d'innocenza. Il *paragrafo 7* prevede la possibilità per uno Stato Parte di interdire le persone riconosciute colpevoli dei reati stabiliti conformemente alla Convenzione dal diritto di ricoprire un pubblico ufficio e di ricoprire una funzione in un'impresa della quale lo Stato è

¹⁰⁶ Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), RS 172.010; legge sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali, RS 170.32; legge sull'Assemblea federale (LParl), RS 171.10.

¹⁰⁷ DTF 109 IV 49 seg.

totalmente o parzialmente proprietario. Infine, il *paragrafo 8* prevede che possono essere applicate anche sanzioni disciplinari. Il Codice penale (art. 67) e il diritto che disciplina lo statuto del personale pubblico contengono norme corrispondenti alle intenzioni della Convenzione.

In conclusione, il diritto svizzero soddisfa pienamente le esigenze dell'articolo 30 della Convenzione.

2.3.2.5 Congelamento, sequestro e confisca (art. 31)

L'articolo 31 corrisponde, fatta eccezione per il suo *paragrafo 3*, all'articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale¹⁰⁸. Nei *paragrafi 1 e 2*, l'*articolo 31* esige che gli Stati Parte prevedano la confisca degli oggetti utilizzati o destinati a essere utilizzati per i reati stabiliti conformemente alla Convenzione e dei proventi di questi reati o dei beni il cui valore corrisponde a quello dei proventi. Devono inoltre adottare tutte le misure necessarie per permettere l'identificazione, la localizzazione, il congelamento o il sequestro di quanto menzionato al *paragrafo 1* ai fini di un'eventuale confisca. Il *paragrafo 8* suggerisce agli Stati di attribuire all'autore del reato l'onere della prova in caso di dubbio riguardo all'origine illecita dei valori patrimoniali.

Con gli articoli 69 e seguenti CP, la Svizzera si è dotata di disposizioni efficaci in materie di confisca, che rispondono alle esigenze dei *paragrafi 1 e 2* della Convenzione. Essi consentono, in vista di una successiva confisca, il sequestro di oggetti (art. 69 CP) e il sequestro di valori patrimoniali che costituiscono il prodotto di un reato o erano destinati a determinare o a ricompensare l'autore di un reato (art. 70 cpv. 1 CP). Le possibilità di confisca e di sequestro sono particolarmente estese per i valori patrimoniali in possesso di un'organizzazione criminale. In questo caso, il giudice può, conformemente all'articolo 72 CP, pronunciare la confisca di tutti i valori di cui un'organizzazione criminale ha facoltà di disporre. Per i valori che appartengono a una persona che ha partecipato o ha fornito il suo sostegno a un'organizzazione criminale si presume, fino a prova contraria, che siano sottoposti alla facoltà di disporre dell'organizzazione. Quest'ultima regola risponde quindi al *paragrafo 8* della Convenzione.

Secondo il *paragrafo 3*, ogni Stato Parte prende le misure necessarie per l'amministrazione dei beni sequestrati o confiscati. Le autorità di perseguimento penale svizzere applicano, in materia di gestione dei valori patrimoniali che sono oggetto di una misura di blocco, le raccomandazioni emanate in materia¹⁰⁹.

Se il provento del reato è stato trasformato o convertito, parzialmente o totalmente, in altri beni, questi ultimi sono soggetti, secondo il *paragrafo 4*, alle misure previste in luogo dei citati proventi. Se i proventi del crimine sono stati mischiati a beni legittimamente acquisiti, tali beni, secondo il *paragrafo 5*, sono confiscabili a concorrenza del valore stimato dei proventi che vi sono stati mischiati. Conformemente al *paragrafo 6*, le entrate derivanti dai proventi del crimine sono oggetto delle stesse misure applicate ai proventi del crimine.

¹⁰⁸ FF 2005 5961 5994 seg.

¹⁰⁹ Raccomandazioni della Commissione Crimine organizzato e criminalità economica della Conferenza dei capi dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia del 30 marzo 1999 concernente la gestione di valori patrimoniali oggetto di una misura di blocco.

Secondo l'articolo 71 CP, il giudice può, se i valori patrimoniali da confiscare non sono più reperibili, ordinare un risarcimento equivalente in favore dello Stato. Il risarcimento equivalente include, se del caso, il reddito prodotto dai valori da confiscare o il risarcimento equivalente tra il momento dell'ottenimento dei beni e quello della decisione di confisca o della decisione di sostituzione con un risarcimento equivalente¹¹⁰. Queste disposizioni soddisfano le misure richieste dalla Convenzione.

Secondo il *paragrafo 7*, gli Stati Parte sono tenuti a garantire la produzione e la sicurezza dei documenti bancari, finanziari o commerciali che devono essere sequestrati o confiscati. Non possono appellarsi al segreto bancario per sottrarsi a tale obbligo. L'articolo 47 capoverso 4 della legge sulle banche¹¹¹ svincola gli istituti bancari del segreto bancario in caso di obbligo di dare informazioni all'autorità o di testimoniare in giudizio. Le possibilità dell'autorità di ordinare la produzione di documenti sono disciplinate in modo esaustivo nelle norme procedurali applicabili in materia. Infine, secondo l'articolo 70 capoversi 2 e 4 CP, i diritti dei terzi in buona fede possono, a determinate condizioni, essere preservati, ciò che risponde alle esigenze di cui al *paragrafo 9* della Convenzione.

2.3.2.6 Protezione dei testimoni, dei periti e delle parti lese (art. 32)

L'articolo 32 della Convenzione corrisponde materialmente all'articolo 24 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale¹¹² per quanto concerne la protezione dei testimoni. La protezione accordata dall'articolo 32 è estesa ai periti. Inoltre, l'articolo 32 *paragrafo 5* chiede che gli Stati Parte riconoscano alle parti lese diritti di partecipazione nell'ambito della procedura penale.

L'articolo 32 *paragrafo 1* stabilisce il principio generale secondo il quale ciascuno Stato Parte prende, conformemente al proprio sistema giuridico interno e nei limiti dei propri mezzi, le misure appropriate per assicurare una protezione efficace da eventuali atti di rappresaglia o di intimidazione ai testimoni e periti che depongono in relazione a reati stabiliti conformemente alla Convenzione e, se del caso, ai loro parenti ed altre persone loro vicine.

Secondo il *paragrafo 2 lettera a*, queste misure possono consistere in una protezione fisica di tali persone, come ad esempio il loro trasferimento in altro luogo e l'autorizzazione alla non divulgazione o alla divulgazione limitata delle informazioni riguardanti l'identità e il recapito delle stesse. Secondo il *paragrafo 2 lettera b*, possono anche consistere in una protezione dei testimoni durante la loro deposizione, ricorrendo a tecniche di comunicazione quali i collegamenti video o ad altri mezzi adeguati.

Misure di protezione dei testimoni come quelle descritte nel *paragrafo 2 lettera b* sono previste nella maggior parte dei codici cantonali di procedura penale. A livello federale, la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati prevede misure di prote-

¹¹⁰ Niklaus Schmid, *Kommentar Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei*, volume I, Zurigo, 1998, n. 110 ad art. 59 vCP.

¹¹¹ RS **952.0**

¹¹² FF **2005** 5961 6003 seg.

zione della personalità della vittima sia come testimone sia come parte¹¹³. Anche se il perito non è un testimone nel senso stretto del termine, diversi codici di procedura cantionali¹¹⁴ rinviano alle regole dell'audizione dei testimoni quando si tratta di sentire periti. Osserviamo inoltre che il disegno di Codice di procedura penale svizzero¹¹⁵ estende esplicitamente, in particolare ai periti, la protezione accordata ai testimoni.

Le *misure extraprocedurali* conformemente al *paragrafo 2 lettera a* si basano sul mandato generale di protezione che spetta ai Cantoni e obbliga i loro corpi di polizia a prevenire i rischi diretti per la vita e l'integrità fisica dei cittadini. Si può citare, per esempio, la protezione personale da parte della polizia prima, durante e dopo il processo. Ciò nonostante, contrariamente ad altri Stati, la Svizzera non dispone, a livello federale, di programmi che consentano di proteggere i testimoni dopo la fine del processo. Per ragioni giuridiche e pratiche, il disegno di Codice di procedura penale svizzero non ha previsto di istituire programmi volti a proteggere i testimoni dopo la fine del processo; consente tuttavia alla Confederazione e ai Cantoni di prevedere tali programmi¹¹⁶.

Dal momento che gli Stati non devono necessariamente mettere in atto tutte le misure proposte nel paragrafo 2 per soddisfare le esigenze del paragrafo 1, si può concludere che la legislazione Svizzera adempie le condizioni stabilite dalla Convenzione.

Per quanto concerne le vittime, il *paragrafo 5* chiede a ogni Stato di fare in modo che i pareri e le preoccupazioni delle parti lese siano prese in considerazione nell'ambito del procedimento penale. Questo tipo di partecipazione alla procedura penale è possibile in tutti Cantoni. Inoltre, il diritto svizzero va addirittura oltre le esigenze della Convenzione dal momento che le vittime beneficiano anche di misure di protezione e di diritti di procedura speciali¹¹⁷.

2.3.2.7 Protezione delle persone che comunicano informazioni (art. 33)

L'articolo 33 incoraggia gli Stati Parte a garantire la protezione delle persone che segnalano, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati stabiliti dalla Convenzione. La protezione è destinata a qualsiasi persona che è parte in causa in un rapporto di diritto pubblico o di diritto privato.

Il diritto svizzero del lavoro e il diritto della funzione pubblica accordano, a determinate condizioni, una protezione alla persona che ha denunciato un atto punibile. In questo caso, il licenziamento è considerato abusivo conformemente all'articolo 336

¹¹³ Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati, LAV, RS 312.5. Cfr. anche le misure protettive di cui all'art. 146 segg. del disegno di unificazione del diritto processuale penale D-CPP; FF 2006 989 1094 segg.

¹¹⁴ Cfr. art 177 Cpp JU, art. 133 Cpp BE, per esempio.

¹¹⁵ Cfr. art.146 segg. D-CPP, FF 2006 989 1094 segg.

¹¹⁶ Cfr. art.153 D-CPP. Nel rapporto del Consiglio federale del 9 giugno 2006 in risposta al postulato 05.3006 «Lottare più efficacemente contro il terrorismo e la criminalità organizzata», il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di istituire nel diritto federale le condizioni in vista dell'attuazione di misure extraprocedurali di protezione dei testimoni.

¹¹⁷ LAV, RS 312.5

del Codice delle obbligazioni¹¹⁸ (CO) se la persona in questione si rivolge in primo luogo al datore di lavoro, quindi alle autorità e in ultima istanza ai media. Per quanto riguarda più specificamente il pubblico ufficiale, secondo l'articolo 14 capoverso 3 della legge federale sul personale federale¹¹⁹, a quest'ultimo verrà offerto il precedente lavoro oppure, se ciò non è possibile, un altro lavoro ragionevolmente esigibile.

Osserviamo inoltre che una mozione¹²⁰, adottata dal Consiglio degli Stati nella primavera del 2006 e dal Consiglio nazionale il 22 giugno 2007, intende in particolare rafforzare la protezione dell'impiegato (settore privato e pubblico) che denuncia un atto illecito. La questione dell'obbligo di denunciare per il personale federale sarà esaminata in questo ambito.

Il Controllo federale delle finanze gestisce una piattaforma per le denunce. Gli informatori dell'Amministrazione federale possono contattarla non solo per telefono ma anche via Internet. La sezione Svizzera di Transparency International gestisce un ufficio di comunicazione indipendente che riceve denunce, in particolare dal settore privato.

Osserviamo infine che il Codice penale svizzero punisce l'intimidazione se assume la forma di minacce, coazione o estorsione. Le misure di protezione menzionate a proposito dell'articolo 32 della Convenzione possono applicarsi anche in questo caso.

Riassumendo, si può affermare che la legislazione attuale risponde già alle esigenze della Convenzione che sono espresse in forma potestativa.

2.3.2.8 Conseguenze degli atti di corruzione (art. 34)

L'articolo 34 stabilisce il principio secondo il quale ciascuno Stato Parte deve adottare misure per combattere le conseguenze della corruzione. Spetta a ciascuno Stato scegliere le misure in questione, conformemente ai principi fondamentali del suo diritto interno. Secondo la Convenzione, la corruzione può costituire un motivo per l'annullamento o la rescissione di un contratto o di qualsiasi altro atto giuridico.

Nel diritto svizzero, un contratto è nullo secondo l'articolo 20 CO se ha per oggetto una cosa impossibile o contraria alle leggi o ai buoni costumi. Un contratto concluso in seguito a un atto di corruzione sarà nullo secondo questa disposizione se l'atto di corruzione ha influenzato il contenuto del contratto. Se l'atto di corruzione porta alla conclusione di un contratto dal contenuto illecito, questo contratto è annullabile per dolo (art. 28 CO) o errore essenziale (art. 24 cpv. 1 n. 4 CO).

Nel diritto amministrativo, si applicano i principi generali, in particolare le regole sulla revoca.

¹¹⁸ RS 220

¹¹⁹ RS 172.220.1

¹²⁰ 03.3212 Mozione Gysin. Protezione giuridica per le persone che scoprono casi di corruzione.

2.3.2.9 Riparazione del danno (art. 35)

Secondo l'articolo 35, ciascuno Stato Parte deve accordare alla vittima di un atto di corruzione la possibilità di avviare procedimento legale nei confronti dei responsabili del danno al fine di ottenere una riparazione.

La vittima di un atto di corruzione può chiedere il risarcimento del danno conformemente agli articoli 41 e seguenti CO (responsabilità per atti illeciti). Nell'ambito di una relazione contrattuale, può inoltre fondarsi sulla responsabilità *per culpa in contrahendo*.

2.3.2.10 Autorità specializzate (art. 36)

Conformemente a questo articolo, assicura l'esistenza, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, di uno o più organi o persone specializzate nella lotta alla corruzione mediante attività di individuazione e repressione. Esse devono godere della necessaria indipendenza e non subire alcuna indebita influenza. Infine, lo Stato Parte deve assicurarsi che le persone incaricate di questo compito ricevano una formazione e risorse adeguate per esercitare le loro mansioni.

La competenza di perseguire e di giudicare atti di corruzione spetta da un lato ai Cantoni, dall'altro alla Confederazione se sono date le condizioni di cui agli articoli 336 o 337 CP.

Quasi tutti Cantoni dispongono di unità specializzate nella lotta contro la criminalità economica, incaricate anche di trattare affari di corruzione. Queste specializzazioni possono esistere ai diversi stadi della procedura, sia a livello di polizia e istruzione (settore finanziario e giudici istruttori specializzati) sia a livello di giudizio (tribunale penale economico). Alcuni Cantoni hanno previsto questi organismi a tutti gli stadi della procedura.

Sono stati messi a disposizione mezzi importanti per le autorità giudiziarie e di polizia federale nella lotta contro il crimine organizzato, il riciclaggio di denaro e la corruzione. Dal 1° gennaio 2002, data di entrata in vigore delle nuove competenze delle autorità di perseguimento penale della Confederazione, il Ministero pubblico ha dovuto essere rafforzato. È stato istituito un settore specifico per combattere il crimine organizzato, il riciclaggio di denaro e la corruzione. Esso conta attualmente 15 gruppi composti ognuno di un procuratore federale, di un procuratore federale sostituto o di un assistente e di un cancelliere. Una sezione composta di tre gruppi si occupa in particolare dei casi di corruzione che implicano funzionari federali o degli atti commessi a danno della Confederazione. Infine, una terza sezione, composta attualmente di tre gruppi, è specializzata nell'esecuzione delle domande di assistenza internazionale rivolte alla Svizzera. Presso l'Ufficio federale di polizia, è stata istituita una divisione della Polizia giudiziaria federale (PGF) denominata «Inchieste protezione dello Stato / compiti speciali», suddivisa in diversi commissariati, di cui uno è destinato specificamente alla lotta contro la corruzione. Attualmente questa entità è costituita da sette persone di cui la metà circa si occupa della lotta contro la corruzione. A ciò si aggiunge l'attività dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) che serve da interfaccia tra i servizi finanziari e le autorità di perseguimento penale.

Il 1° aprile 2004, il nuovo Tribunale penale federale, la cui sede si trova Bellinzona, ha cominciato la sua attività. Si tratta dell'autorità giurisdizionale di prima istanza della Confederazione in materia penale. La sua attività è suddivisa in due corti indipendenti, la Corte penale e due Corti dei reclami. Dal 1° gennaio 2007, il tribunale penale (con la seconda Corte dei reclami) si pronuncia anche su reclami in materia di assistenza penale internazionale, sostituendosi in qualità di autorità di ricorso ai Cantoni e, in parte, al Tribunale federale.

Oltre alla formazione di tre mesi data a tutti i nuovi collaboratori impiegati dal Ministero pubblico o dalla Polizia giudiziaria, alcuni collaboratori sono stati invitati a seguire una formazione dispensata ai magistrati svizzeri (Forensik I e II). Hanno inoltre seguito una formazione postgrade per un anno e mezzo nel settore della criminalità economica. Gli inquirenti della Confederazione partecipano regolarmente in modo attivo o passivo a conferenze nazionali e internazionali organizzate sul tema della corruzione e della criminalità economica organizzata. Il Consiglio federale attribuisce grande importanza alla formazione e al perfezionamento professionale degli impiegati degli organi di polizia della Confederazione. I corsi devono riguardare il diritto positivo, ma anche la concezione dell'assistenza amministrativa e i legami tra prevenzione e repressione. I cicli di formazione continua possono essere organizzati all'interno o essere seguiti nell'ambito dell'offerta di istituti specializzati come l'Istituto svizzero di polizia o l'Istituto di lotta contro la criminalità economica.

I corsi di formazione di cui sopra sono seguiti ampiamente anche dai membri delle autorità cantonali.

Considerato quanto precede, la Svizzera attribuisce ai servizi specializzati risorse e una formazione sufficienti per adempiere gli standard della Convenzione.

L'indipendenza delle autorità penali è invece garantita dal principio costituzionale della separazione dei poteri.

Anche se è nominato dal Consiglio federale, il procuratore generale opera in piena indipendenza. Quest'ultima è espressamente prevista dall'articolo 16 capoverso 4 della legge federale sulla procedura penale (PP), la quale precisa anche che la stessa indipendenza vale per i sostituti e i rappresentanti nei confronti del procuratore generale. L'articolo 14 capoverso 2 PP stabilisce che egli presenta le sue richieste e conclusioni secondo il proprio convincimento. I giudici istruttori, dal canto loro, sono nominati dal Tribunale federale (art. 15 cpv. 1 lett. LTPF). Attualmente, la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione è esercitata dal Tribunale penale federale, mentre la sua vigilanza amministrativa dipende dal Dipartimento di giustizia e polizia. Nell'ambito dei lavori di riorganizzazione delle autorità della Confederazione, si sta esaminando se tutta la vigilanza del Ministero pubblico della Confederazione non debba essere affidata al DFGP.

I giudici federali sono eletti dal Parlamento federale per una durata di sei anni¹²¹.

In tutti Cantoni vige il principio della separazione dei poteri. Il sistema di designazione dei magistrati è ovunque l'elezione. La durata dei mandati varia tra 3 e 10 anni¹²². Anche per i rappresentanti del Ministero pubblico la regola è quella dell'ele-

¹²¹ Art. 5 cpv. 1 e art. 9 cpv. 1 LTF, RS 173.110; art. 5 cpv. 1 e art. 9 cpv. 1 LTPF, RS 173.71; art. 5 cpv. 1 e art. 9 cpv. 1 LTAF, RS 173.32.

¹²² Cfr. Gérard Piquerez, *Traité de procédure pénale suisse*, 2006, pag. 256.

zione; solo una piccola minoranza dei Cantoni prevede la nomina da parte del potere esecutivo.

2.3.2.11 Cooperazione con i servizi di individuazione e repressione della criminalità (art. 37)

Conformemente al *paragrafo 1*, ciascuno Stato Parte prende le misure appropriate al fine di incoraggiare le persone che partecipano o hanno partecipato alla commissione di un reato a cooperare con la giustizia. Quest'obbligo è formulato in modo generale. Spetta a ciascuno Stato Parte scegliere le misure che intende istituire per raggiungere lo scopo perseguito, conformemente al suo diritto interno. La cooperazione deve consentire di facilitare la ricerca delle prove e di privare gli autori del reato dei proventi del crimine.

Conformemente al *paragrafo 2*, gli Stati Parte *esaminano* la possibilità di prevedere, nei casi appropriati, un alleggerimento della pena. In generale, la giurisprudenza del Tribunale federale ammette che la cooperazione di un imputato possa comportare un'attenuazione importante della pena¹²³. L'articolo 260^{ter} CP (organizzazione criminale) prevede nel suo numero 2 che «Il giudice può attenuare la pena se l'agente si sforza d'impedire la prosecuzione dell'attività criminale dell'organizzazione». Occorre tuttavia osservare che la considerazione di questa cooperazione dell'imputato ha effetti concreti sono nella fase dei dibattimenti e non consente di un dare garanzie anticipate.

Nell'ambito dell'elaborazione del Codice di procedura penale svizzero¹²⁴, si prevede di attribuire in futuro maggiore importanza alla cooperazione degli imputati nella procedura. Il disegno prevede una procedura abbreviata (art. 365–369 D-CPP), secondo la quale l'imputato che ha ammesso i fatti essenziali ai fini dell'apprezzamento giuridico e le eventuali pretese civili può chiedere lo svolgimento di una procedura abbreviata al Ministero pubblico.

La formulazione non vincolante del *paragrafo 2* è ripresa nel *paragrafo 3*, secondo il quale spetta a ogni Stato Parte regolare la questione dell'immunità giudiziaria a chiunque cooperi in modo sostanziale all'indagine o ai procedimenti relativi a un reato. Com'è stato menzionato in precedenza, la persona che coopera può pretendere unicamente un'attenuazione della pena. Non può sfuggire a qualsiasi sanzione. Nel disegno di Codice di procedura penale svizzero si è peraltro rinunciato a introdurre un programma di immunità o di riduzione delle sanzioni. Anche se l'articolo 260^{ter} CP costituisce un passo in questa direzione, l'autore non sfugge tuttavia a qualsiasi sanzione.

Secondo il *paragrafo 5*, gli Stati Parte *possono esaminare* la possibilità di concludere accordi sull'attenuazione della pena o l'immunità giudiziaria a favore di una persona di cui al paragrafo 1, se questa si trova in uno Stato Parte e fornisce a un altro Stato Parte una cooperazione sostanziale.

Riassumendo, il diritto svizzero è conforme agli obiettivi di cui all'articolo 37 della Convenzione.

¹²³ DTF 121 IV 202, consid. 2d/cc, cfr. anche DTF 118 IV 342 consid. 2d.

¹²⁴ FF 2006 989 1197 segg.

2.3.2.12 Cooperazione tra autorità nazionali (art. 38)

L'articolo 38 prevede misure volte a incoraggiare la cooperazione tra, da un lato, le autorità pubbliche e i propri pubblici ufficiali e, dall'altro, le autorità incaricate delle indagini e dei procedimenti relativi ad illeciti penali. L'estensione del dovere di questa collaborazione è definita dal diritto interno.

La Confederazione non prevede un obbligo generale, per il personale federale, di denunciare reati. Quest'obbligo può tuttavia, in alcuni casi, derivare dall'obbligo di fedeltà e di lealtà degli impiegati. La maggioranza dei Cantoni, dal canto loro, impongono ai loro pubblici ufficiali un obbligo generale di denunciare i reati di cui vengono a conoscenza nell'ambito della loro funzione. Nel settore privato, l'obbligo generale di fedeltà può, in alcuni casi, istituire un obbligo per il lavoratore di denunciare ai suoi superiori eventuali reati.

Sia i Cantoni sia la Confederazione prevedono la possibilità di sentire i funzionari in qualità di testimoni dopo averli liberati dal segreto d'ufficio. Il disegno di Codice di procedura penale svizzero (art. 167 D-CPP)¹²⁵ prevede che i funzionari che sottostanno a un obbligo di denuncia sono tenuti a deporre, mentre gli altri possono farlo solo con l'accordo dell'autorità superiore, che deve liberarli dal segreto d'ufficio se l'interesse alla ricerca della verità è superiore all'interesse del mantenimento del segreto.

2.3.2.13 Cooperazione tra autorità nazionali e settore privato (art. 39)

Secondo il *paragrafo 1*, ciascuno Stato Parte prende le misure necessarie per incoraggiare, conformemente al proprio diritto interno, la cooperazione tra le autorità nazionali incaricate delle indagini e dei procedimenti e le entità del settore privato, in particolare gli istituti finanziari, su questioni concernenti la commissione di reati stabiliti conformemente alla Convenzione. Gli Stati hanno un certo margine di manovra nell'applicazione di questa disposizione, dal momento che la considerazione della legislazione interna di ciascuno Stato è menzionata esplicitamente.

Da qualche anno, la corruzione – considerata come reato preliminare al riciclaggio di denaro – e il denaro sporco legato alla corruzione sono diventati temi importanti nel dibattito pubblico svizzero, ripresi dai media e sulla scena politica. Oltre al suo dispositivo giuridico che vuole essere dissuasivo e performante in materia di repressione, la Svizzera ha intrapreso ampi sforzi, in particolare nello sviluppo di strutture centrali performanti e lavorando sempre più strettamente con gli organismi privati, in particolare gli intermediari finanziari. Nel settore finanziario, esiste un sistema di cooperazione, che trova il suo fondamento giuridico nella legge sul riciclaggio di denaro (LRD), tra le autorità di perseguimento penale e gli intermediari finanziari. L'articolo 9 LRD prevede che l'intermediario finanziario che sa o ha il sospetto fondato che i valori patrimoniali oggetto di una relazione d'affari provengono da un'operazione di riciclaggio di denaro o da un altro crimine come la corruzione deve darne comunicazione senza indugio all'Ufficio di comunicazione in materia di

¹²⁵ FF 2006 989 1105

riciclaggio di denaro (MROS)¹²⁶. Oltre all'obbligo di comunicare i suoi sospetti, l'intermediario deve immediatamente bloccare i fondi che gli sono stati affidati, conformemente all'articolo 10 LRD. L'obbligo di comunicare comprende il diritto degli intermediari finanziari di segnalare alle autorità competenti, vale a dire le autorità di perseguimento penale svizzere e il MROS, i valori patrimoniali di origine sospetta (art. 305^{ter} cpv. 2 CP). Se riceve una comunicazione di sospetti, il MROS analizza la comunicazione e decide se trasmetterla alle autorità di perseguimento penale conformemente all'articolo 23 capoverso 4 LRD. Capita anche che gli intermediari finanziari siano informati della procedura da seguire da parte del MROS e inoltrino in seguito la loro denuncia direttamente alle autorità di perseguimento penale competenti. Gli intermediari finanziari hanno in tal modo una relazione diretta e indiretta con le autorità di perseguimento penale. L'autorità penale interpellata si assumerà in seguito il caso che le è stato affidato e informerà, in base alle regole di procedura che disciplinano la sua attività, l'intermediario sul seguito da dare alla denuncia. Se il reato di corruzione è stato considerato come un reato preliminare al riciclaggio di denaro, il MROS sarà in seguito informato conformemente all'articolo 29 capoverso 2 LRD che prevede la trasmissione di qualsiasi decisione penale presa in applicazione degli articoli 260^{ter}, 305^{bis} e 305^{ter} CP.

Conformemente all'articolo 8 LRD, gli intermediari finanziari devono provvedere affinché il loro personale sia sufficientemente formato per individuare qualsiasi infrazione alla LRD in senso lato. Allo scopo di sensibilizzare gli intermediari finanziari sul problema della corruzione, il MROS partecipa attivamente all'organizzazione di corsi di perfezionamento destinati agli intermediari finanziari durante i quali viene affrontato, tra l'altro, il tema della corruzione.

Il MROS allestisce inoltre tutti gli anni una statistica sull'evoluzione della lotta contro il riciclaggio di denaro, che comprende un'analisi (tipologia) dei reati preliminari, tra cui quello della corruzione. Questo rapporto annuale è trasmesso dal MROS agli intermediari finanziari a scopo di formazione. Inoltre, i frequenti rapporti dei media, nel corso dei due anni scorsi, su casi di corruzione internazionale, in particolare sulle procedure penali avviate in Svizzera nell'ambito del programma delle Nazioni Unite «Petrolio in cambio di cibo» hanno contribuito in misura importante alla sensibilizzazione del settore privato su questo tema. Questo aspetto è stato messo in evidenza nel rapporto annuale del MROS 2006 che illustra l'importanza dei media in quanto fattore scatenante della comunicazione di sospetti. Nel 2006, 195 casi di comunicazione sono stati lanciati dai media, contro 83 casi nel 2005, ciò che rappresenta un aumento di 112 casi.

Il *paragrafo 2* traccia una sorta di prospettiva futura, nella misura in cui lo Stato Parte è invitato a incoraggiare i propri cittadini a denunciare alle autorità nazionali incaricate delle indagini e dei procedimenti la commissione di un reato di corruzione.

Su questo punto, occorre menzionare che il Consiglio nazionale ha adottato il 13 giugno 2005 la mozione Gysin¹²⁷ che ci incarica di presentare al Parlamento un disegno di legge che garantisca una protezione efficace degli informatori (*whistle-blower*) nel diritto del lavoro. Questa mozione è stata emendata dal Consiglio degli

¹²⁶ La sigla inglese MROS significa «Money Laundering Reporting Office of Switzerland». Il MROS è annesso al Dipartimento federale di giustizia e polizia.

¹²⁷ 03.3212 Mozione Gysin. Protezione giuridica per le persone che scoprono casi di corruzione.

Stati. Dal nostro mandato è stato eliminato l'esame della questione dell'obbligo di comunicare all'autorità competente sospetti concreti di commissione di un reato del quale gli impiegati della Confederazione sono venuti a conoscenza nell'esercizio della loro funzione. Il Consiglio degli Stati ha adottato la mozione, nella forma emendata, il 22 marzo 2006. Il Consiglio nazionale l'ha adottata il 22 giugno 2007 nel tenore proposto dal Consiglio degli Stati.

2.3.2.14 Segreto bancario (art. 40)

Conformemente all'articolo 46, ciascuno Stato deve prevedere meccanismi adeguati per superare gli ostacoli che possono derivare dall'applicazione delle leggi sul segreto bancario in caso di inchieste giudiziarie.

Il segreto bancario, anche se protetto dalla legge¹²⁸, non costituisce un ostacolo alle inchieste delle autorità di perseguimento penale e a quelle della Commissione federale delle banche (CFB), in quanto autorità di vigilanza dei mercati finanziari. La legge¹²⁹ fa salvo esplicitamente l'obbligo di dare informazioni all'autorità o di testimoniare in giudizio. Il diritto svizzero è pienamente conforme alla Convenzione.

2.3.2.15 Precedenti giudiziari (art. 41)

Conformemente all'articolo 41 della Convenzione, ciascuno Stato Parte può prevedere nella sua legislazione nazionale che una condanna della quale il presunto autore di un reato è stato precedentemente oggetto in un altro Stato possa essere presa in considerazione nell'ambito del suo procedimento penale nazionale.

Il vecchio diritto (art. 67 vCP) prevedeva espressamente la recidiva come circostanza aggravante della pena. Precisava inoltre che l'esecuzione all'estero di una pena o di una misura analoga era assimilata a un'esecuzione in Svizzera. Secondo il diritto in vigore dal 1° gennaio 2007, la recidiva non è più oggetto di una regolamentazione esplicita. Il giudice tiene ora conto dei precedenti giudiziari dell'autore nell'ambito della commisurazione della pena (art. 47 CP), e quindi anche di una condanna pronunciata all'estero. Questo presuppone che la Svizzera venga a conoscenza di tale condanna, ciò che è stabilito nell'ambito di accordi bilaterali e nella Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale¹³⁰. Quest'ultima prevede in effetti la comunicazione delle condanne tra gli Stati Parte.

2.3.2.16 Competenza (art. 42)

La Convenzione distingue tra competenza obbligatoria e competenza facoltativa degli Stati Parte in relazione ai reati da essa previsti.

Secondo il *paragrafo 1*, sono obbligatoriamente di competenza di uno Stato Parte i reati commessi sul proprio territorio (principio di territorialità), i reati commessi a bordo di una nave battente bandiera di tale Stato o di un velivolo immatricolato in

¹²⁸ Art. 47 n. 1 LBCR, RS **952.0**

¹²⁹ Art. 47 n. 4, LBCR, RS **952.0**

¹³⁰ RS **0.351.1**

base al suo diritto interno al momento della commissione del reato (principio della bandiera). In questi casi, sono competenti i tribunali svizzeri: la competenza per reati commessi sul territorio svizzero risulta dall'articolo 3 CP e nel caso di reati commessi a bordo di navi battenti bandiera Svizzera, la competenza delle autorità svizzere è chiaramente stabilita dall'articolo 4 numero 2 della legge federale del 23 settembre 1953¹³¹ sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera. L'articolo 97 capoverso 1 della legge federale del 21 dicembre 1948¹³² sulla navigazione aerea contiene una disposizione analoga che si applica ai reati commessi a bordo di un velivolo.

Uno Stato Parte può inoltre, a titolo facoltativo, stabilire la sua competenza nei quattro casi descritti nel *paragrafo 2*, per esempio se l'autore o la vittima del reato commesso all'estero è un cittadino dello Stato Parte in questione. Conformemente al principio della personalità attiva e passiva derivante dall'articolo 7 capoverso 1 CP, i crimini e delitti commessi all'estero da una persona o su una persona di cittadinanza svizzera possono rientrare nella giurisdizione penale svizzera. La competenza dei tribunali svizzeri è, di principio, stabilita negli altri casi previsti dal *paragrafo 2* e nel caso coperto dal *paragrafo 4*.

Secondo il *paragrafo 3*, la Svizzera deve poter stabilire la sua competenza anche nel caso in cui il presunto autore di un reato sia presente sul proprio territorio e non venga estradato perché ha la cittadinanza svizzera. L'obbligo di perseguire penalmente l'autore di un crimine o di un delitto che non è estradato perché possiede la cittadinanza dello Stato nel quale soggiorna (*aut dedere, aut iudicare*) è oggetto dell'articolo 44 *paragrafo 11* (estradizione) della Convenzione. Applicando il principio della personalità attiva (art. 7 cpv. 1 CP), si può già oggi affermare che la Svizzera soddisfa pienamente questa esigenza.

2.4 Cooperazione internazionale (art. 43–50)

2.4.1 Estradizione (art. 44)

Questo articolo disciplina l'estradizione degli autori dei reati previsti dalla Convenzione (cfr. art. 15–26). L'estradizione è possibile solo a condizione che il reato sia punibile dal diritto interno dello Stato richiedente e dello Stato richiesto.

Le norme dell'articolo 44 corrispondono essenzialmente a quelle di strumenti internazionali simili, in particolare al contenuto dell'articolo 16 della Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale¹³³. La loro applicazione non pone alcun problema alla Svizzera.

I principi essenziali che enunciano sono i seguenti:

- il principio della *doppia incriminazione* secondo il quale il reato per il quale è chiesta l'estradizione deve essere punito dal diritto interno dello Stato Parte richiedente e da quello dello Stato Parte richiesto (*par. 1*); a questo proposito si veda anche l'articolo 43 *paragrafo 2* della Convenzione;

¹³¹ Legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera, RS **747.30**.

¹³² Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea, RS **748.0**.

¹³³ FF **2005** 5961 5997

- l’extradizione è subordinata alle condizioni previste dal diritto interno dello Stato Parte richiesto o dai trattati di estradizione applicabili, comprese le condizioni concernenti *i requisiti minimi di pena previsti per l’extradizione* e i motivi sulla base dei quali lo Stato Parte richiesto può rifiutare l’extradizione (*par. 8*)¹³⁴. La condizione concernente la pena minima non pone alcun problema per quanto concerne il diritto svizzero dal momento che i reati previsti dalla Convenzione sono tutti passibili di una pena detentiva di almeno un anno¹³⁵;
- la massima *«aut dedere aut judicare»* applicabile nel caso in cui lo Stato richiesto non procede all’extradizione di una persona per il solo motivo che si tratta di un suo cittadino (*par. 11*)¹³⁶;
- il *divieto di discriminazione* che consente allo Stato richiesto di rifiutare l’extradizione se ha fondati motivi di ritenere che la richiesta sia stata fatta al fine di perseguire o punire una persona a causa del suo sesso, razza, religione, nazionalità, origine etnica o idee politiche o che l’accettazione della richiesta possa essere pregiudizievole alla posizione di detta persona a causa di uno qualunque dei motivi specificati (*par. 15*);
- la clausola detta di *«defiscalizzazione»*, conformemente alla quale gli Stati Parte non possono rifiutare una domanda di estradizione esclusivamente in considerazione del fatto che il reato implichi anche questioni di materia fiscale (*par. 16*). Secondo la dottrina giuridica Svizzera, i reati previsti dalla Convenzione (corruzione, riciclaggio di denaro, crimine e ostacolo al buon funzionamento della giustizia) non costituiscono reati fiscali, in modo che già con il diritto attuale non costituiscono un ostacolo all’extradizione¹³⁷.

2.4.2 Trasferimento delle persone condannate (art. 45)

L’*articolo 45* è formulato in termini potestativi. Invita gli Stati Parte a prevedere di concludere accordi o intese bilaterali o multilaterali sul trasferimento nel loro territorio delle persone condannate alla reclusione o ad altre forme di privazione della libertà personale per i reati stabiliti ai sensi della Convenzione, allo scopo di permettere a queste persone di scontarvi il residuo della pena. La Svizzera ha già aderito a questi strumenti¹³⁸. Per il rimanente, l’articolo 45 corrisponde all’articolo 17 della Convenzione dell’ONU contro la criminalità organizzata transnazionale¹³⁹.

¹³⁴ Per esempio, art. 2 segg. della legge federale del 20 marzo 1981 sull’assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale, AIMP), RS **351.1**.

¹³⁵ Art. 35 cpv. 1 lett. a AIMP.

¹³⁶ Art. 7 AIMP.

¹³⁷ Cfr. anche l’art. 13 della Convenzione internazionale del 9 dicembre 1999 per la repressione del finanziamento del terrorismo, RS **0.353.22**.

¹³⁸ Menzioniamo in particolare la Convenzione del 21 marzo 1983 sul trasferimento dei condannati, RS **0.343** e il Protocollo addizionale del 18 dicembre 1997 alla Convenzione sul trasferimento dei condannati, RS **0.343.1**.

¹³⁹ FF **2005** 5961 5999

2.4.3 Assistenza giudiziaria reciproca (art. 46)

Le disposizioni sull'assistenza giudiziaria corrispondono complessivamente all'articolo 18 della Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale¹⁴⁰. La loro applicazione non pone alcun problema per la Svizzera.

In sostanza i principi essenziali che enunciano sono i seguenti:

- sottopongono gli Stati Parte a un obbligo generale di concedersi reciprocamente *la più ampia assistenza giudiziaria* in caso di procedimenti concernenti i reati stabiliti conformemente alla Convenzione (*par. 1*);
- gli Stati Parte non possono appellarsi al *segreto bancario* per rifiutare una domanda di assistenza giudiziaria (*par. 8*). In Svizzera, il segreto bancario non costituisce un ostacolo all'assistenza giudiziaria in materia penale e non impedisce l'attuazione di strumenti internazionali conclusi in questo settore dal momento che, in applicazione dell'articolo 1 capoverso 1 AIMP, essa è prioritaria rispetto al diritto interno¹⁴¹;
- è fatta esplicitamente salva la *doppia incriminazione*. Nella misura in cui l'aiuto da fornire è compatibile con il diritto interno dello Stato richiesto e non implica misure coercitive, occorre prestare l'assistenza giudiziaria anche in assenza della doppia incriminazione (*par. 9*).
- il *trasferimento di persone condannate*¹⁴², la cui presenza è richiesta da un altro Stato Parte nell'ambito di un procedimento penale, è disciplinato nei paragrafi 10–12.
- ciascuno Stato Parte designa un'*autorità centrale*¹⁴³, il cui nome deve essere comunicato al Segretario generale delle Nazioni Unite. L'autorità centrale assicura l'esecuzione o la trasmissione rapida e corretta all'autorità competente delle domande di assistenza ricevute (*par. 13*);
- la Convenzione sancisce espressamente la *regola di specialità*, secondo la quale lo Stato richiedente non può comunicare né utilizzare le informazioni o gli elementi probatori forniti dallo Stato richiesto per indagini, azioni penali o procedimenti giudiziari diversi da quelli contemplati dalla domanda, senza il consenso preliminare dello Stato richiesto (*par. 19*);
- la Convenzione elenca una serie di *motivi per rifiutare l'assistenza giudiziaria* (*par. 21*)¹⁴⁴;
- in materia di assistenza giudiziaria, la Convenzione prevede una clausola detta di «*defiscalizzazione*» (*par. 22*), come quella prevista nel settore dell'estradizione (art. 44 par. 16). Secondo il diritto in vigore, l'assistenza giudiziaria è già ora ammissibile per il perseguimento dei reati previsti dalla Convenzione.

¹⁴⁰ FF 2005 5961 5999

¹⁴¹ DTF 123 II 160, consid. 7

¹⁴² Si tratta in particolare di persone che non sono accusate personalmente nello Stato richiedente.

¹⁴³ In Svizzera è l'Ufficio federale di giustizia.

¹⁴⁴ P. es. art. 1a o 2 AIMP.

2.4.4 Trasferimento dei procedimenti penali (art. 47)

Questa disposizione in forma potestativa corrisponde all'articolo 21 della Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale.

2.4.5 Cooperazione tra i servizi di individuazione e repressione della criminalità (art. 48)

Anche questo articolo invita gli Stati Parte a cooperare strettamente in materia di perseguimento penale e di concludere, a questo scopo, accordi o intese bilaterali o multilaterali. Il suo testo riprende quasi totalmente quello dell'articolo 27 della Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale¹⁴⁵. La sua attuazione non pone alcun problema per la Svizzera.

L'entità dello scambio internazionale di informazioni e le condizioni alle quali può aver luogo sono disciplinate, a livello interno, in particolare nell'articolo 13 capoverso 2 LUC¹⁴⁶, nell'articolo 102^{quater} PP¹⁴⁷, negli articoli 350–353 CP (collaborazione con INTERPOL), e infine, per quanto concerne l'assistenza giudiziaria in materia penale, dall'AIMP¹⁴⁸. In questo contesto, diversi elementi rivestono una sicura importanza: in primo luogo INTERPOL, le cui attività si svolgono nel mondo intero; in seguito, a livello europeo, l'accordo di Schengen¹⁴⁹; infine i diversi accordi bilaterali che la Svizzera ha concluso¹⁵⁰. I centri di cooperazione in materia di polizia e doganale di Ginevra e di Chiasso, la cui base legale è contenuta nei protocolli aggiuntivi agli accordi conclusi con la Francia e l'Italia, contribuiscono in misura significativa a facilitare gli scambi di informazioni.

Per quanto concerne il rafforzamento della cooperazione in materia di inchieste, la Svizzera utilizza molti sistemi d'informazione che consentono di prendere più facilmente misure per identificare persone di cui si sospetta che abbiano commesso i reati previsti dalla Convenzione, il luogo in cui si trovano, la natura delle loro attivi-

¹⁴⁵ FF **2005** 5961 6004

¹⁴⁶ Legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (LUC), RS **360**.

¹⁴⁷ Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale, RS **312.0**.

¹⁴⁸ AIMP, RS **351.1**

¹⁴⁹ L'accordo di Schengen consentirà alla Svizzera di intensificare la cooperazione in materia di polizia, grazie soprattutto al sistema di ricerca di persone e oggetti (SIS).

¹⁵⁰ Accordo del 27 aprile 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e giudiziaria (in vigore dal 1° marzo 2002), RS **0.360.136.1**; Accordo del 27 aprile 1999 tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera delle autorità preposte alla sicurezza e alla dogana (in vigore dal 1° luglio 2001), RS **0.360.163.1**; Accordo dell'11 maggio 1998 tra il Consiglio federale e il Governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia giudiziaria, di polizia e doganale (in vigore dal 1° ottobre 2000), RS **0.360.349.1**; Accordo del 10 settembre 1998 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana sulla cooperazione relativa alla cooperazione tra le autorità di polizia e doganali (in vigore dal 1° maggio 2000), RS **0.360.454.1**; Accordo del 5 febbraio 1999 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica di Ungheria sulla collaborazione nella lotta contro la criminalità (in vigore dal 14 ottobre 2001), RS **0.361.418.1**. Questi strumenti contengono tutte le clausole che consentono uno scambio di informazioni intenso, diretto e rapido in materia di polizia e, parzialmente, in materia giudiziaria. Sei altri accordi della stessa natura sono stati firmati e dovrebbero essere ratificati fra poco (Slovenia, Lettonia e Repubblica Ceca, Romania, Albania e Macedonia).

tà e il luogo in cui soggiornano altre persone eventualmente implicate in questi reati¹⁵¹. Gli addetti svizzeri di polizia all'estero e gli agenti di collegamento stranieri distaccati in Svizzera contribuiscono in misura preponderante a garantire un coordinamento il più efficace possibile tra le autorità degli Stati Parte interessati.

Per quanto concerne gli accordi bilaterali, rimandiamo agli strumenti che la Svizzera ha concluso con molti Stati nel settore dell'assistenza giudiziaria e dell'estradizione. Tra gli strumenti multilaterali a cui la Svizzera ha aderito, citiamo in particolare la Convenzione europea sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato¹⁵², la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale¹⁵³, il secondo Protocollo addizionale a questa Convenzione¹⁵⁴ e infine la Convenzione europea di estradizione¹⁵⁵.

2.4.6 Indagini comuni (art. 49)

Questa disposizione incoraggia gli Stati Parte a concludere accordi o intese bilaterali o multilaterali per consentire alle loro autorità competenti di svolgere indagini comuni. Il suo testo è identico a quello dell'articolo 19 della Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale¹⁵⁶, le cui esigenze sono già oggi soddisfatte dalla Svizzera.

2.4.7 Tecniche investigative speciali (art. 50)

Conformemente a questo articolo, ciascuno Stato Parte è tenuto ad adottare, nei limiti consentiti dai principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico interno, e conformemente alle condizioni stabilite dal proprio diritto interno, le misure necessarie a consentire l'appropriato impiego da parte delle autorità competenti della consegna controllata e, laddove ritenuto opportuno, di altre tecniche speciali di investigazione, quali la sorveglianza elettronica o di altro tipo e le operazioni sotto copertura. Il testo di questo articolo corrisponde essenzialmente a quello dell'articolo 20 della Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale¹⁵⁷. Una regolamentazione simile figura anche nel Secondo Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001 alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale¹⁵⁸. La legislazione svizzera è quindi compatibile con l'articolo 50 della Convenzione.

¹⁵¹ L'Ufficio federale di polizia registra nel sistema automatico d'identificazione delle impronte digitali (AFIS) i dati segnaletici emanati dalle autorità federali, cantonali e internazionali allo scopo di consentire l'identificazione di persone vive o decedute (art. 351^{septies} cpv. 1 vCP). Il sistema di ricerca informatizzato di polizia (RIPOL) serve in particolare a ricercare il luogo di soggiorno di persone coinvolte in un'inchiesta penale o scomparse o di veicoli o oggetti persi o rubati (art. 351^{bis} cpv. 1 lett. a vCP).

¹⁵² RS **0.311.53**

¹⁵³ RS **0.351.1**

¹⁵⁴ RS **0.351.12**

¹⁵⁵ RS **0.353.1**

¹⁵⁶ FF **2005** 5961 6001

¹⁵⁷ FF **2005** 5961 6002

¹⁵⁸ RS **0.351.12**; art. 18 segg.

A determinate condizioni può essere ordinata una vigilanza per perseguire i reati enumerati in modo esaustivo nella legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni¹⁵⁹. Il ricorso a inchieste mascherate nell'ambito di procedure penali svolte dalla Confederazione e dai Cantoni è disciplinato dalla legge federale del 20 giugno 2003 sull'inchiesta mascherata¹⁶⁰. L'impiego di un agente infiltrato nell'ambito di una procedura di assistenza giudiziaria richiede, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, un accordo concluso tra gli Stati interessati¹⁶¹. L'accordo concluso con la Germania autorizza le inchieste mascherate anche sul territorio tedesco¹⁶². Per quanto concerne le consegne sorvegliate, la Svizzera può ricorrervi sul territorio di alcuni Stati vicini, in collaborazione con gli stessi¹⁶³.

2.5 Recupero di beni (art. 51–59)

2.5.1 Norma generale (art. 51)

L'articolo 51 stabilisce che la restituzione dei beni costituisce un principio fondamentale della Convenzione e che gli Stati Parte dovranno prestarsi reciprocamente la più ampia cooperazione ed assistenza a tale riguardo. Anche se non ha un effetto giuridico, questo articolo manifesta la volontà degli Stati Parte di fare il possibile affinché la Convenzione porti a un miglioramento determinante rispetto ai testi precedenti.

2.5.2 Prevenzione e individuazione di trasferimenti di proventi di reato (art. 52)

L'articolo 52 enuncia le regole e i principi che gli Stati Parte dovranno seguire per prevenire e individuare i trasferimenti di proventi illeciti. È in effetti fondamentale impedire che beni acquisiti grazie alla corruzione trovino accesso al sistema finanziario internazionale. I fornitori di servizi finanziari devono prendere misure specifiche per identificare i loro clienti e la provenienza dei fondi. In questo settore, le norme svizzere relative agli obblighi di diligenza costituiscono l'elemento centrale del dispositivo di difesa in materia. Queste regole includono in particolare il trattamento dei beni di persone politicamente esposte e il divieto di istituire relazioni d'affari con banche fittizie. La Svizzera procede inoltre, conformemente alla risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza, alla trasmissione agli intermediari finanziari di alcuni elenchi nazionali nei quali figurano l'identità di persone fisiche e giuridiche delle quali si suppone che abbiano legami con attività terroristiche e che tra l'altro devono essere sottoposte a maggiori doveri di diligenza da parte degli intermediari finanziari. Gli obblighi stabiliti dall'articolo 52 sono quindi integralmente coperti dal diritto svizzero in vigore.

¹⁵⁹ LSCPT, RS **780.1**

¹⁶⁰ LFIM, RS **312.8**

¹⁶¹ DTF **132** II 1, consid. 3

¹⁶² Cfr. art. 17 e 18 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e giudiziaria.

¹⁶³ Cfr. Accordo concluso con la Germania (art. 19) e Accordo concluso con l'Austria e il Principato del Liechtenstein (art. 12).

2.5.3 Misure per il recupero diretto di beni e cooperazione internazionale ai fini della confisca (art. 53–56)

Gli articoli 53–56 trattano dettagliatamente del recupero dei beni a livello nazionale e internazionale. Il diritto svizzero prevede un'ampia regolamentazione relativa alla confisca dei valori patrimoniali, integrata nel Codice penale, unitamente a disposizioni che disciplinano questa materia contenute nella legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP)¹⁶⁴.

2.5.4 Restituzione e disposizione dei beni (art. 57)

Il *paragrafo 2* obbliga ciascuno Stato Parte ad adottare le misure legislative o di altra natura necessarie a consentire alle proprie autorità competenti di procedere alla restituzione dei beni oggetto di confisca. Secondo l'articolo 74a capoverso 1 AIMP, su richiesta dell'autorità estera competente, gli oggetti o i valori sequestrati a titolo conservativo possono essere consegnati secondo la procedura di assistenza, in vista della confisca o della restituzione all'avente diritto. Il capoverso 3 di questo articolo prevede che la consegna può avvenire in ogni stadio del procedimento estero, di regola su decisione passata in giudicato ed esecutiva dello Stato richiedente. Dal momento che non si limita ai valori confiscati, la legislazione Svizzera va oltre l'obbligo della Convenzione. In questo contesto, è importante sottolineare che la Convenzione offre allo Stato richiedente garanzie che gli consentono di rifiutare di accordare l'assistenza giudiziaria a Stati che non sono Stati di diritto. Conformemente all'articolo 46 paragrafo 21 della Convenzione, l'articolo 2 AIMP consente di dichiarare irricevibili domande che non rispettano determinati principi fondamentali, in particolare le garanzie procedurali contenute nella CEDU. Si osserva inoltre che l'esigenza di un giudizio definitivo dello Stato richiedente implica la sua completa cooperazione. In assenza di tale giudizio, lo Stato richiesto può sempre restituire gli averi confiscati allo Stato richiedente ma non ne ha l'obbligo.

In caso di appropriazione di fondi pubblici di cui è vittima lo Stato richiedente, quest'ultimo può invocare, come parte lesa, il suo diritto di proprietà sui fondi in questione che dovranno essergli restituiti. È il caso coperto dal paragrafo 3 lettera a, secondo il quale lo Stato parte richiesto dovrà «in caso di sottrazione di fondi pubblici ovvero di riciclaggio di fondi pubblici sottratti, come previsto dagli articoli 17 e 23 della presente Convenzione, laddove la confisca sia stata eseguita in conformità con l'articolo 55 e sulla base di una sentenza definitiva nello Stato Parte richiedente, requisito al quale lo Stato Parte richiesto potrà rinunciare, restituire il bene oggetto di confisca allo Stato Parte richiedente». Per questi casi, il testo della Convenzione stabilisce un vero e proprio obbligo di restituzione a carico degli Stati richiesti, ciò che costituisce, dal punto di vista del diritto internazionale, un notevole progresso, che tiene conto della natura particolare dei reati in questione. Se invece non si è in presenza di una sottrazione di fondi pubblici, vale a dire per i proventi di tutti gli altri reati previsti dalla Convenzione, le risposte devono essere più sfumate. In effetti potrebbero esserci casi nei quali lo Stato richiedente non può far valere i diritti preponderanti sugli averi confiscati e nei quali occorre trovare altre soluzioni a

¹⁶⁴ Cfr. art. 70 segg. CP e art. 74a AIMP, in particolare.

favore delle vittime della corruzione. Per tener conto di queste situazioni di cui al paragrafo 3 lettera b e c, la Convenzione istituisce un regime diverso che non prevede un automatismo per la restituzione allo Stato richiedente e che consente di riservare la sorte più giusta ed equa agli averi confiscati, in ogni situazione particolare, tenuto conto di tutte le circostanze di fatto e di diritto. In Svizzera, la legge federale del 19 marzo 2004¹⁶⁵ sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati è già conforme alla Convenzione e potrà essere applicata.

Come indennizzo per il suo ruolo nella procedura di restituzione, lo Stato richiesto può laddove opportuno, a meno che gli Stati Parte non decidano diversamente, dedurre le spese ragionevoli sostenute per le indagini, l'azione penale o i procedimenti giudiziari che abbiano reso possibile la restituzione (*par. 4*). Per spese ragionevoli si intendono i costi e le spese affrontate e non gli onorari di intermediari o altre spese senza precisa destinazione. Gli Stati sono incoraggiati a consultarsi sulle spese probabili¹⁶⁶.

Il *paragrafo 5* ricorda che lo Stato richiesto e lo Stato richiedente dispongono di un'alternativa per tentare di risolvere una situazione il cui esito appare dubbioso, in particolare qualora lo Stato richiedente non è in grado di cooperare sul piano giudiziario. Affinché il rimpatrio dei fondi confiscati all'estero avvenga più rapidamente, 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 potrà quindi esprimere la sua opinione, in particolare sulla sorte dei fondi rimpatriati, che dovranno essere utilizzati, per quanto possibile, a beneficio della popolazione e delle vittime della corruzione.

2.5.5 Unità di intelligence finanziaria (art. 58)

L'articolo 58 invita gli Stati Parte a considerare la costituzione di un'unità di intelligence finanziaria incaricata di ricevere, analizzare e divulgare alle competenti autorità rapporti sulle transazioni finanziarie sospette.

In Svizzera questi compiti sono già assunti dall'Ufficio di comunicazione di materia di riciclaggio di denaro (MROS), conformemente alla legge federale del 10 ottobre 1997¹⁶⁷ relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario.

¹⁶⁵ RS 312.4

¹⁶⁶ Cfr. i lavori preparatori, A/58/422/Add. 1., pag. 11.

¹⁶⁷ LRD, RS 955.0

2.6 Assistenza tecnica e scambio di informazioni (art. 60–62)

2.6.1 Formazione ed assistenza tecnica (art. 60)

Il *paragrafo 1* elenca, a titolo esemplificativo, settori nei quali ciascuno Stato Parte potrebbe, senza esservi costretto, agire in materia di formazione specifica; gli Stati Parte conservano quindi una grande libertà nella scelta delle misure o raccomandazioni che intendono adottare.

In Svizzera vi sono mezzi di formazione diversi, offerti da istituti concepiti per la formazione di base e continua come l'Istituto svizzero di polizia o l'Istituto di lotta contro la criminalità economica. Queste formazioni si rivolgono ai collaboratori delle procure cantonali e agli uffici cantonali dei giudici istruttori, come peraltro anche ai collaboratori del Ministro pubblico della Confederazione e dell'Ufficio federale di polizia. Tutti i collaboratori della Polizia giudiziaria federale (PGF), impiegati per attuare le nuove competenze della Confederazione che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 340^{bis} CP, hanno inoltre seguito programmi di formazione interna della durata di tre mesi. In generale, i collaboratori della PGF seguono regolarmente corsi di perfezionamento, in Svizzera e all'estero.

I *paragrafi 2 e seguenti* pongono l'accento sulla necessità di accordare un'assistenza tecnica e un sostegno materiale ad altri Paesi, in particolare ai Paesi in sviluppo e in transizione. Anche lo scambio di informazioni è al centro delle misure da applicare. Si stabilisce inoltre che ciascuno Stato Parte dovrebbe versare contributi all'UNODC per garantire l'applicazione della Convenzione nei Paesi in sviluppo.

La Svizzera, per il tramite della DSC, offre già un'assistenza tecnica, in materia di lotta contro la corruzione e il riciclaggio di denaro, ai Paesi che la richiedono. Lo fa attraverso programmi di governance più generali o attraverso programmi specifici di lotta contro la corruzione. Mette inoltre a disposizione un'offerta di formazione in Svizzera, con l'intento di istituire moduli specializzati secondo i bisogni e le particolarità dei Paesi in questione. Lo scambio di informazioni e la direzione di ricerche e di studi sul fenomeno della corruzione si svolgono in collaborazione o in regia con organizzazioni della società civile o istituti accademici in Svizzera o nei Paesi in sviluppo o in transizione. Possono essere versati contributi puntuali all'UNODC, a favore di progetti precisi. Infine, per quanto concerne la polizia, menzioniamo che nell'ambito del progetto OCTN (Organised Crime Training Network for operational managers in South Eastern Europe), la Svizzera – con l'aiuto dell'Austria e della Norvegia – assiste altri Stati Parte alla Convenzione nell'istituzione di corsi di formazione nel Sud-Est europeo. Lo scopo dell'operazione è di aumentare l'efficacia della polizia.

2.6.2 Raccolta, scambio ed analisi delle informazioni sulla corruzione (art. 61)

L'*articolo 61* invita gli Stati Parte ad analizzare, in consultazione con esperti, le tendenze della corruzione nel proprio territorio, e a condividere le loro conoscenze al di là delle frontiere nazionali per trovare i mezzi in grado di prevenire e combattere la corruzione, quindi a monitorare le misure prese e a valutare la loro efficacia ed efficienza.

Il *Servizio di analisi e prevenzione (SAP)* dell'Ufficio federale di polizia segue da vicino l'evoluzione della criminalità in generale, in particolare di quella organizzata transnazionale. Questo servizio allestisce rapporti di analisi strategica in diversi settori della criminalità economica e più precisamente inerenti alla corruzione. I rapporti servono come base decisionale e d'informazione ai responsabili politici e ai servizi di polizia, nonché ad altre autorità della Confederazione e dei Cantoni. Alcuni rapporti sono destinati all'informazione del pubblico¹⁶⁸. Questo servizio ha inoltre il compito di garantire gli scambi di informazioni con le autorità internazionali e i servizi scientifici.

2.6.3 Altre misure: applicazione della Convenzione mediante lo sviluppo economico e l'assistenza tecnica (art. 62)

L'*articolo 62* invita in particolare gli Stati Parte ad assistere finanziariamente, materialmente e tecnicamente i Paesi in sviluppo negli sforzi per combattere la corruzione.

La Svizzera partecipa a diverse iniziative internazionali e regionali volte a rafforzare le capacità di altri Paesi di prevenire e combattere la corruzione. Gli sforzi messi in atto dalla Svizzera in questo settore mirano a trattare il male alla radice. Diversi programmi istituiti nell'ambito della cooperazione bilaterale allo sviluppo perseguono un miglioramento della governance nei Paesi partner mediante misure come le riforme delle amministrazioni e delle finanze pubbliche, le riforme della giustizia o il rafforzamento dello statuto della stampa e della società civile. La Svizzera è un importante contribuente della Banca mondiale e delle banche regionali di sviluppo¹⁶⁹ come pure dell'ONU e delle sue organizzazioni specializzate e milita inoltre, nell'ambito multilaterale, affinché siano istituite misure efficaci sia a livello nazionale sia a livello regionale e mondiale per prevenire la corruzione e per combatterla. La Svizzera è inoltre membro del «Global Corporate Governance Forum»¹⁷⁰, che è stato fondato dal gruppo della Banca mondiale e dall'OCSE e che è finanziato da diversi contribuenti. È inoltre rappresentata nell'ambito del «Network on Governance» dell'OCSE¹⁷¹. Partecipa attivamente a due iniziative di portata regionale sotto l'egida dell'OCSE: la «Stability Pact Anti-Corruption Initiative for South Eastern Europe» (SPA1) e l'«Anti-Corruption Initiative for Eastern Europe and Central Asia». Sostiene inoltre progetti specifici nei diversi Paesi, sia fornendo il suo sostegno a istituzioni e autorità nazionali di lotta contro la corruzione¹⁷² sia finanziando campagne radiofoniche di sensibilizzazione della popolazione¹⁷³. La Svizzera forni-

¹⁶⁸ P. es. il rapporto annuale sulla sicurezza interna della Svizzera.

¹⁶⁹ Banche africana, asiatica e interamericana di sviluppo.

¹⁷⁰ Questo forum si è posto gli obiettivi principali di favorire la presa di conoscenza dei problemi legati alla corruzione e di dar vita a istituzioni e strutture atte a prevenire e combattere efficacemente la corruzione nei Paesi in sviluppo.

¹⁷¹ In questo ambito si cercano in particolare soluzioni che consentano di rafforzare il coordinamento delle azioni dei Paesi donatori nell'ambito dei programmi di lotta contro la corruzione.

¹⁷² Per esempio, Ecuador e Madagascar.

¹⁷³ Per esempio, Senegal, Benin e Niger.

sce il suo sostegno a diverse ONG che operano nel settore della prevenzione della corruzione¹⁷⁴.

Nell'ambito della collaboratori internazionali, la Svizzera sostiene in primo luogo le misure prese a livello governativo (riforme istituzionali) e le azioni rivolte alla società civile (sensibilizzazione, approcci partecipativi, audit sociali). In materia di lotta contro la corruzione, occorre distinguere due aspetti. Da un lato, la corruzione dev'essere considerata come un male in sé al quale occorre porre rimedio mediante misure dirette¹⁷⁵; dall'altro, occorre vedervi il sintomo di una governance lacunosa da parte dello Stato, di cui occorre ricercare le cause ed eliminarle¹⁷⁶. La DSC svolge a questi livelli diversi programmi, sostiene le iniziative regionali, offre un'assistenza tecnica e coordina le sue azioni con quelle di altri Stati donatori. Menzioniamo infine l'effetto preventivo della clausola anticorruzione che DSC e SECO integrano sistematicamente negli accordi bilaterali in materia di cooperazione allo sviluppo.

Da ciò che precede risulta che in materia di sviluppo economico e di assistenza tecnica la Svizzera svolge un'intensa attività, rispondendo pienamente agli obiettivi di questa disposizione.

2.7 Meccanismi di applicazione (art. 63 e 64)

2.7.1 Conferenza degli Stati Parte alla Convenzione (art. 63) e segreteria (art. 64)

La Conferenza degli Stati Parte alla Convenzione ha lo scopo di migliorare la capacità degli Stati Parte di raggiungere gli obiettivi enunciati nella Convenzione e di promuovere e di esaminare la sua applicazione (*art. 63 par. 1*). Essa adotta un regolamento interno (*art. 63 par. 3*). L'*articolo 63 paragrafo 4* elenca, a titolo esemplificativo, misure che possono essere prese per raggiungere gli obiettivi della Convenzione. Si tratta non solo di migliorare e di facilitare gli scambi di informazioni, ma anche di esaminare periodicamente l'applicazione della Convenzione da parte degli Stati Parte e di formulare raccomandazioni di conseguenza. Per gli scopi previsti nel paragrafo 4, gli Stati Parte sono tenuti a comunicare alla Conferenza, quando essa lo richiede, informazioni sui loro programmi, piani e pratiche e sulle misure legislative e amministrative che hanno preso per garantire l'attuazione della Convenzione (*art. 63 par. 6*). Il Segretario generale dell'ONU fornisce i necessari servizi di segreteria alla Conferenza degli Stati Parte (*art. 64 par. 1*).

La Conferenza degli Stati Parte alla Convenzione ha tenuto la sua prima riunione in Giordania nel dicembre 2006. Ha deciso le condizioni che devono essere rispettate a livello internazionale per attuare la Convenzione che è in vigore del dicembre 2005. Il principale risultato di questa riunione è stata l'istituzione di gruppi di esperti incaricati di seguire l'attuazione della Convenzione (gestione strategica dell'attuazione degli Stati Parte, restituzione di valori patrimoniali acquisiti illecitamente,

¹⁷⁴ Per esempio Burkina Faso e Mozambico.

¹⁷⁵ Per esempio, riforme del diritto penale, istituzione di agenzie anticorruzione, protezione degli informatori («whistleblower»).

¹⁷⁶ Per esempio, promuovere l'accesso all'informazione, riformare il sistema giudiziario e l'amministrazione pubblica, istituire meccanismi che obbligano lo Stato a rendere conto ai cittadini.

assistenza tecnica). Questi gruppi di esperti inizieranno le loro attività nel corso del 2007 e sottoporranno raccomandazioni concrete alla Conferenza degli Stati Parte che terrà la sua seconda assemblea all'inizio del 2008.

2.8 Disposizioni finali (art. 65–71)

2.8.1 Attuazione della Convenzione (art. 65)

Gli articoli 65–71 contengono le disposizioni finali usuali concernenti l'attuazione della Convenzione, la composizione delle controversie, la firma, l'entrata in vigore, l'emendamento, la denuncia, il depositario e le lingue.

Attuazione della Convenzione (art. 65)

Ciascuno Stato Parte adotta le misure necessarie, comprese misure legislative ed amministrative, in conformità con i principi fondamentali del suo diritto interno, per assicurare l'esecuzione dei suoi obblighi ai sensi della Convenzione (*par. 1*). Ciascuno Stato Parte può adottare misure più strette o severe di quelle previste dalla Convenzione al fine di prevenire e combattere la corruzione (*par. 2*).

Composizione delle controversie (art. 66)

L'articolo 66 stabilisce la procedura di composizione delle controversie concernenti l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione. Gli Stati Parte devono, innanzitutto, sforzarsi di risolvere le controversie mediante negoziazione (*par. 1*). In una seconda fase, le stesse sono sottoposte ad arbitrato su richiesta di uno degli Stati Parte (*par. 2*). Infine, se gli Stati Parte non trovano un accordo, la controversia può essere riferita alla Corte internazionale di Giustizia (*par. 2*).

Il testo dell'articolo 66 corrisponde a quello utilizzato in altre Convenzioni delle Nazioni Unite alle quali la Svizzera ha aderito (in particolare in materia di lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata). Ricordiamo inoltre che la Svizzera ha aderito allo Statuto della Corte internazionale di Giustizia¹⁷⁷ e ne riconosce la giurisdizione obbligatoria ai sensi del suo articolo 36.

Firma, ratifica, entrata in vigore e denuncia (art. 67, 68 e 70)

La Convenzione è stata aperta alla firma di tutti gli Stati dal 9 all'11 dicembre 2003 a Merida (Messico), successivamente, fino al 9 dicembre 2005, alla sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite a New York (*art. 67 par. 1*). La Convenzione è stata firmata da 140 Stati e, sinora, 90 l'hanno ratificata. La Svizzera ha firmato la Convenzione il 10 dicembre 2003.

L'articolo 68 stabilisce che la Convenzione entra in vigore il novantesimo giorno successivo al deposito del trentesimo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione. Per gli Stati che ratificano, accettano o approvano la Convenzione o che vi aderiscono dopo il deposito del trentesimo strumento, il paragrafo 2 prevede che la Convenzione entri in vigore il trentesimo giorno successivo alla data di deposito del relativo strumento da parte degli Stati in questione. La Convenzione è entrata in vigore il 14 dicembre 2005.

¹⁷⁷ RS 0.193.501; lo Statuto è entrato in vigore per la Svizzera il 28 luglio 1948.

Infine, ciascuno Stato Parte può denunciare la Convenzione inviando una notifica scritta al Segretario generale delle Nazioni Unite (*art. 70*).

3 Ripercussioni

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

La ratifica della Convenzione non dovrebbe complessivamente avere ripercussioni dirette sulle finanze o sull'effettivo del personale. Dal momento che il diritto svizzero soddisfa già ora pienamente le esigenze poste dalla Convenzione, non sarà necessario procedere a modifiche legislative.

Non è escluso che la portata universale della Convenzione comporti un aumento del lavoro e degli oneri finanziari per le autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni e un aumento del numero di domande di assistenza giudiziaria. Le eventuali ripercussioni a livello finanziario e sull'effettivo del personale potranno tuttavia essere stimate solo quando si inizierà ad applicare la Convenzione.

L'unico nuovo compito imposto alla Svizzera dalla Convenzione, vale a dire l'invio di delegazioni alle Conferenze degli Stati Parte, conformemente all'articolo 63, dovrebbe poter essere assunto con le risorse umane esistenti.

3.2 Ripercussioni economiche

La ratifica della Convenzione non avrà ripercussioni dirette per l'economia. Si suppone tuttavia che in particolare l'aumento dell'efficacia della prevenzione e della repressione della corruzione comporterà, in tutto il mondo, una certa diminuzione dei danni che questo tipo di criminalità fa subire all'economia.

4 Programma di legislatura

Il presente disegno non è annunciato nel rapporto del Consiglio federale del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007¹⁷⁸ dal momento che il disegno di Convenzione è stato adottato dall'assemblea plenaria dell'ONU solo alla fine del 2003.

¹⁷⁸ FF 2004 969 segg.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il decreto federale che approva la Convenzione si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo il quale gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e a ratificare i trattati internazionali. Dal canto suo, l'Assemblea federale è competente di approvare questi trattati, conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 Cost., sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3).

La Convenzione oggetto del presente messaggio può essere denunciata in qualsiasi momento e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. La sua ratifica non richiede alcuna modifica del diritto svizzero. In compenso, aderendo alla Convenzione, gli Stati Parte si impegnano a soddisfare a livello internazionale le norme minime da essa previste e a prendere se necessario le misure legislative e altre misure adeguate per raggiungere questo obiettivo. L'attuazione di queste norme richiederebbe l'adozione di nuove disposizioni legislative federali, se la legislazione Svizzera attuale non contenesse già le regolamentazioni necessarie.

Il decreto dell'Assemblea federale che approva la Convenzione sottostà quindi al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali. Secondo l'articolo 163 capoverso 2 Cost. e l'articolo 24 capoverso 3 LParl¹⁷⁹, l'Assemblea federale deve approvare la Convenzione sotto forma di decreto federale.

5.2 Rapporto con il diritto europeo

La Svizzera ha ratificato la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione e il Protocollo aggiuntivo a detta Convenzione. Questi strumenti intendono armonizzare, negli Stati membri, le disposizioni penali che puniscono la corruzione e rafforzare in tal modo la collaborazione internazionale. La loro attuazione è garantita in particolare dagli esami dell'applicazione ai quali si sottopongono reciprocamente gli Stati membri. L'armonizzazione a livello europeo delle norme penali che definiscono gli elementi costitutivi della corruzione di pubblici ufficiali e della corruzione nel settore privato è iniziata sotto l'effetto di questi due strumenti ed è quindi progredita notevolmente grazie al numero relativamente elevato di Stati che vi hanno aderito. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione consente di completare questi sforzi di armonizzazione a livello mondiale.

In questi ultimi anni, anche l'Unione europea ha contribuito alla lotta contro la corruzione a livello internazionale; in questo senso ha allineato in ampia misura la sua legislazione alle disposizioni esistenti adottate sotto l'egida del Consiglio

¹⁷⁹ RS 171.10

d'Europa, in particolare a quelle della Convenzione penale¹⁸⁰. Inoltre, il 2 marzo 2006, la Commissione ha sottoposto al Consiglio un progetto di decisione concernente la firma a nome della Comunità europea della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione¹⁸¹. Il disegno che vi sottoponiamo è quindi in sintonia con il diritto dell'UE, anche se quest'ultimo non è vincolante per la Svizzera.

¹⁸⁰ Cfr. messaggio del 10 novembre 2004 concernente l'approvazione e l'attuazione della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione e del relativo Protocollo aggiuntivo, FF **2004** 6189 6247.

¹⁸¹ Proposta del 2 marzo 2006 di Decisione del Consiglio concernente la firma della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione in nome della Comunità europea COM 2006 0082 finale.