



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

12 maggio 2014

10.450 Iniziativa parlamentare Punire severamente la vendita di dati bancari

Rapporto sui risultati della consultazione

Indice

1	Situazione iniziale.....	3
2	Procedura di consultazione.....	3
3	Valutazione generale.....	4
4	Argomentazioni favorevoli.....	4
5	Critiche generali e motivi di rifiuto del progetto.....	4
6	Altre osservazioni e proposte.....	5
	Elenco dei partecipanti alla consultazione.....	8

1 Situazione iniziale

Il 17 giugno 2010 il Gruppo liberale radicale ha depositato l'iniziativa parlamentare 10.450 Punire severamente la vendita di dati bancari. Essa chiede che mediante una modifica dell'articolo 47 della legge federale dell'8 novembre 1934¹ sulle banche e le casse di risparmio (LBCR) venga creata la fattispecie qualificata, configurata come crimine, della violazione del segreto professionale.

Le Commissioni dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) e del Consiglio degli Stati (CET-S) hanno deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare.

L'Amministrazione è stata incaricata, in una prima fase, di elaborare un progetto preliminare nel senso dell'iniziativa parlamentare e, successivamente, di estendere l'articolo 47 LBCR a chiunque entri in possesso in un secondo momento di dati bancari, di cui conosca la provenienza illegittima, e li trasmetta o sfrutti traendone profitto.

Il 29 ottobre 2013 la CET-N ha approvato il progetto preliminare e avviato una procedura consultazione. Una minoranza respinge il progetto preliminare e propone di non entrare in materia.

2 Procedura di consultazione

Con lettera del 20 novembre 2013 sono stati invitati a partecipare alla procedura di consultazione i Governi dei 26 Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna e le associazioni mantello dell'economia.

Degli invitati alla consultazione hanno presentato un parere materiale 23 Cantoni (ad eccezione di AI, AR, GR), cinque partiti politici (PBD, PPD, PLR, PS, UDC) e cinque associazioni mantello dell'economia (Federazione delle imprese svizzere [economiesuisse], Società svizzera degli impiegati di commercio [SIC Suisse], Unione sindacale svizzera [USS], Unione svizzera delle arti e mestieri [USAM], Associazione svizzera dei banchieri [SwissBanking]).

Hanno inoltre inviato il loro parere altre sette organizzazioni (Ministero pubblico della Confederazione [MPC], Centre patronal [CP], Chambre vaudoise des arts et métiers [CVAM], Conferenza dei direttori cantonali delle finanze [CDCF], Ministère public du Canton de Vaud [MPVD], Association de banques privées suisses [ABPS], Associazione svizzera di gestori di patrimoni [ASG]).

L'Unione delle città svizzere e l'Unione svizzera degli imprenditori hanno espressamente rinunciato a inoltrare il loro parere.

Per ragioni di chiarezza il presente rapporto si concentra sulle principali osservazioni critiche formulate nei confronti del progetto preliminare. Per i dettagli si rimanda alle risposte alla consultazione, rese accessibili al pubblico mediante la consegna di copie in forma elettronica (art. 9 cpv. 2 della legge sulla consultazione, LCo)². Le richieste devono essere indirizzate al Servizio giuridico del Dipartimento federale delle finanze (DFF).

¹ RS 952.0

² RS 172.061

3 Valutazione generale

Il progetto preliminare è stato approvato senza riserve da 10 partecipanti alla consultazione (LU, UR, OW, SH, TI, PLR, CP, CVAM, Association de banques privées suisses e USAM).

23 partecipanti alla consultazione esprimono il loro sostegno al progetto, formulando tuttavia osservazioni e proposte (ZH, BE, SZ, NW, GL, ZG, FR, BS, BL, SG, AG, TG, VS, NE, GE, JU, PBD, PPD, UDC, economiesuisse, SwissBanking, ASG, CDCF).

I Cantoni SO e VD si sono mostrati scettici. PS, USS e SIC Suisse sono contrari al progetto, tuttavia l'USS non si oppone al fatto di punire anche le persone che entrano in possesso in un secondo momento di dati bancari e li trasmettono.

Il MPC e il MPVD prendono posizione soltanto su alcuni punti del progetto.

4 Argomentazioni favorevoli

Secondo i partecipanti il progetto consente una migliore protezione dei dati dei clienti bancari (FR, NE, CVAM, CP), per cui può accrescere la fiducia di questi ultimi nella piazza finanziaria svizzera (CVAM, CP, ASG). NE interpreta il progetto come un forte segnale della volontà di difendere la credibilità delle banche svizzere, anche se in prima linea spetterebbe agli istituti adottare le relative misure per impedire infrazioni di questo tipo.

ZH ritiene la revisione opportuna, necessaria e adeguata. Permette di colmare una lacuna esistente e riscuote anche il favore dei Cantoni NW e FR.

Secondo i Cantoni OW, FR, TI e l'ASG il progetto produrrebbe un effetto dissuasivo. Il reato qualificato è giudicato opportuno (SG), l'aumento della sanzione è ritenuto proporzionato (SH) e accolto favorevolmente (OW, PBD).

Il PBD approva espressamente il fatto che diventi possibile sorvegliare le telefonate. Le banche private constatano che il progetto preliminare permetterebbe di evitare eventuali distinzioni artificiali tra l'ottenimento «attivo» o «passivo» di dati rubati.

5 Critiche generali e motivi di rifiuto del progetto

Gli scettici e i contrari al progetto fanno leva sull'argomentazione della minoranza, secondo cui con l'introduzione dello scambio automatico di informazioni viene meno l'incentivo a rubare dati di clienti bancari (PS, SIC Suisse), pertanto il progetto di legge sarebbe superfluo (PS, SIC Suisse, USS). Anche diversi fautori si chiedono fino a che punto il progetto sia ancora giustificato in considerazione dello scambio automatico di informazioni (SO, BS, NE, GE, SwissBanking). VS propone di sintonizzare le due tematiche.

Secondo il PS le disposizioni non ottengono l'auspicato effetto dissuasivo. Chi commette il reato potrebbe essere indotto ad agire per motivi non solo finanziari, ma anche ideologici. Inoltre il progetto limiterebbe ulteriormente la concessione dell'assistenza amministrativa, suscitando incomprensione all'estero. La sanzione proposta è ritenuta sproporzionata. L'USS giudica inutile la creazione di una fattispecie qualificata, che rappresenterebbe, da un lato, un inasprimento estraneo alla sistematica giuridica e, dall'altro lato, una reazione politica esagerata alla vendita, di recente fortemente mediatizzata, di dati bancari alle autorità fiscali. Non è tuttavia contraria a punire le persone, che entrano in possesso in un secondo momento di dati di clienti bancari e li trasmettono; ciò corrisponde alle altre disposizioni con-

cernenti la protezione della sfera privata e, quindi, è in linea con la sistematica del codice penale (CP)³.

VD deplora che il disegno di legge rappresenti solo una revisione parziale. Ritiene infatti che la questione del furto di dati debba essere affrontata in un'ottica generale e non solo nell'ambito bancario. In questo caso VD potrebbe condividere l'inasprimento delle sanzioni in caso di furto e utilizzo di dati protetti dal segreto professionale. Senza rifiutare il progetto, anche SwissBanking propone di non limitare la fattispecie qualificata del furto di dati al solo settore finanziario introducendola nel codice penale, ad esempio con un'aggiunta agli articoli 143 e 143^{bis} CP.

SO ritiene importante armonizzare le sanzioni proposte con quelle del codice penale e del diritto penale accessorio e in proposito rimanda all'avamprogetto di legge federale sull'armonizzazione delle pene, non ancora trattato alle Camere federali. In rapporto ai reati contro il patrimonio nel diritto penale le sanzioni appaiono comunque, a prima vista, non adeguate.

SIC Suisse ritiene problematica l'estensione della responsabilità penale a terzi, che non sono in prima persona detentori del segreto, in particolare relativamente ai giornalisti e ai denunciatori (*whistleblower*).

6 Altre osservazioni e proposte

In generale

FR constata che il progetto non si pronuncia in merito a Stati o persone giuridiche che fungono da utenti intermedi o finali di dati rubati. JU intravede possibili problemi nell'attuazione delle disposizioni riviste, in particolare quando si tratterà di dimostrare la conoscenza soggettiva della provenienza dei dati.

Viene inoltre richiesto di non formulare le disposizioni in modo troppo rigido. La punibilità della trasmissione illegale di dati non dovrebbe essere limitata a un vantaggio patrimoniale, dal momento che esistono anche altri tipi di atti con un grado analogo di illiceità. Dovrebbe dunque essere lasciata alla giurisprudenza la facoltà di giudicare nel singolo caso la gravità del reato in base alle circostanze, dando origine a una giurisprudenza orientata alla prassi e flessibile (PBD, *economiesuisse*). *economiesuisse* propone pertanto di aumentare le sanzioni solo di 3–5 anni e di stralciare il capoverso 1^{bis}.

Viene infine criticato che è difficile distinguere tra «vantaggio» e «vantaggio patrimoniale», pertanto sarebbe auspicabile un'armonizzazione (VD, MPVD).

³ RS 311.0

Punibilità

La CDCF e diversi Cantoni (BE, SZ, NW, GL, ZG, BS, BL, SG, TG, VS, GE) chiedono che sia adeguatamente chiarita la questione della punibilità delle autorità fiscali, tra le quali sarebbe prassi corrente utilizzare le informazioni di cui sono giunte in possesso per determinare la tassazione con maggiore precisione. Tuttavia le nuove disposizioni non escluderebbero a priori che tale utilizzo dei dati sia considerato punibile. La CDCF è contraria al fatto che le autorità fiscali rinuncino a utilizzare questi dati e preferisce che la questione sia disciplinata dal legislatore, piuttosto di lasciarne la valutazione alla prassi e ai giudici. Viene dunque proposto di iscrivere nella legislazione che l'utilizzo da parte dell'autorità fiscale di dati bancari giunti casualmente in suo possesso e, quindi, il ricorso a essi per la tassazione non siano considerati infrazioni.

In considerazione che le nuove disposizioni potrebbero indurre a punire persone che violano inconsapevolmente un segreto, TG chiede dunque di precisare che il segreto deve essere identificabile come tale.

Il MPVD auspica una distinzione tra autori «primari» e «secondari» del reato. Ritiene infatti che l'estensione della punibilità all'«autore secondario» della violazione del segreto sia opinabile e sarebbe più legittimo sanzionare quest'ultimo solo se ha agito con l'intenzione di ottenere un vantaggio patrimoniale per sé o per un terzo. Di conseguenza il reato qualificato del capoverso 1^{bis} deve riguardare solo l'autore «primario», ciò che garantirebbe una maggiore coerenza. Nella stessa ottica per l'autore «secondario» dovrebbe essere esclusa anche la punibilità per negligenza.

ZH ritiene che la trasmissione dei dati di clienti bancari a un sistema informatico al di fuori della banca debba essere punibile. L'articolo 47 LBCR deve essere completato in tal senso.

Reati susseguenti

Per le banche private è importante che siano punibili tutte le violazioni del segreto susseguenti alla violazione originaria del segreto professionale, mentre il PBD è del parere che debba essere punito solo chi trasmette un segreto a persone non autorizzate. Secondo il PBD è dunque opportuno valutare se non si possa rinunciare del tutto all'istituzione di reati susseguenti.

Anche l'UDC nutre qualche riserva in merito ai reati susseguenti e ritiene che l'attuale approccio sia sufficiente.

Istigazione alla violazione del segreto

economiesuisse ritiene che l'attuale approccio del diritto penale e, in particolare, le disposizioni della parte generale del codice penale, siano sufficienti.

Anche il Cantone VD e il MPVD ritengono estranea al sistema la punibilità di persone che entrano in possesso in un secondo momento di dati di clienti bancari e li sfruttano traendone profitto.

Competenza in materia di perseguimento penale

Secondo il MPVD le regole di attribuzione della competenza delle rispettive leggi dovrebbero essere generalmente riconsiderate orientandosi verso una competenza generale del MPC con possibilità di delega ai Cantoni, nella misura in cui i casi comportano sistematicamente un doppio aspetto internazionale e politico. Il MPC è contrario, dal momento che esiste già una competenza federale non appena un fatto abbia carattere politico e il solo aspetto inter-

nazionale non sarebbe un motivo sufficiente per trasferire le competenze cantonali alla Confederazione.

Il Cantone VD e il MPVD sono favorevoli a un'aggiunta all'articolo 150 LICol con un riferimento all'articolo 148 capoverso 1 lettera I LICol e all'articolo 148 capoverso 1^{bis} relativamente alla prevista competenza dei Cantoni in materia di perseguimento penale (SO).

Strumenti di perseguimento penale

economiesuisse dubita che gli strumenti a disposizione delle autorità di perseguimento penale siano sufficienti per agire efficacemente contro le violazioni del segreto professionale. Viene dunque suggerito di valutare il ricorso ad altri strumenti di indagine, ad esempio la sorveglianza della corrispondenza e del traffico delle telecomunicazioni.

Sanzioni

Il PPD è favorevole a rinunciare alla sanzione prevista e a emanare un provvedimento di confisca ai sensi dell'articolo 70 CP sistematicamente, ogni volta che è applicato l'articolo 47 capoverso 1^{bis} LBCR.

Elenco dei partecipanti alla consultazione

Cantoni

1.	Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
2.	Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
3.	Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
4.	Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
5.	Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
6.	Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
7.	Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
8.	Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
9.	Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
10.	Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
11.	Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
12.	Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
13.	Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
14.	Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
15.	Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
16.	Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
17.	Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
18.	Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
19.	Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
20.	Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS
21.	Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
22.	Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
23.	Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU

Partiti politici

24.	Bürgerlich-Demokratische Partei	BDP
	Parti bourgeois-démocratique	PBD
	Partito borghese democratico	PBD
25.	Christlichdemokratische Volkspartei	CVP
	Parti démocrate-chrétien	PDC
	Partito popolare democratico	PPD
26.	FDP.Die Liberalen	FDP
	PLR.Les Libéraux-Radicaux	PLR
	PLR.I Liberali Radicali	PLR
27.	Schweizerische Volkspartei	SVP
	Union Démocratique du Centre	UDC
	Unione Democratica di Centro	UDC
28.	Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP
	Parti socialiste suisse	PS
	Partito socialista svizzero	PS

Associazioni mantello dell'economia

29.	economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere	economiesuisse
30.	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri	SGV USAM USAM
31.	Schweizerische Bankiervereinigung Association suisse des banquiers Associazione svizzera dei banchieri	SwissBanking
32.	Schweiz. Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera	SGB USS USS
33.	Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio	KV Schweiz SEC Suisse SIC Suisse

Partecipanti spontanei

34.	Vereinigung Schweizerischer Privatbanken Association de banques privées suisses	Privatbanken ABPS
35.	Bundesanwaltschaft Ministère public de la Confédération Ministero pubblico della Confederazione	BA MPC MPC
36.	Centre patronal	CP
37.	Chambre vaudoise des arts et métiers	CVAM
38.	Konferenz der kantonale Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances Conferenza dei direttori cantonali delle finanze	FDK CDF CDCF
39.	Ministère public du Canton de Vaud	MPVD
40.	Verband Schweizerischer Vermögensverwalter Association suisse des gérants de fortune Associazione svizzera di gestori di patrimoni	VSV ASG ASG