



XX.XX Legge federale sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione

1 Situazione iniziale

Il 24 febbraio 2010, il Consiglio federale ha deciso di avviare una procedura di consultazione presso i Cantoni, i partiti politici, le cerchie interessate, nonché le associazioni mantello dell'economia, dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna che operano sul piano nazionale (cfr. elenco dei destinatari allegato).

Affinché l'avamprogetto possa essere applicato al caso Duvalier, attualmente pendente, il termine della procedura di consultazione è stato abbreviato conformemente all'articolo 7, capoverso 3 lettera a della legge sulla consultazione.

La consultazione è durata dal 24 febbraio fino al 16 aprile 2010.

2 Avamprogetto

L'avamprogetto mira a risolvere i casi di averi di provenienza illecita depositati in Svizzera da persone politicamente esposte (PPE), nel caso in cui non possano essere risolti nel quadro dell'assistenza giudiziaria internazionale, a causa della situazione di dissesto dello Stato richiedente.

L'espandersi del fenomeno degli Stati cosiddetti «dissestati» ha evidenziato le limitazioni del sistema messo in atto dalla Svizzera nell'arco degli scorsi vent'anni. Le vicende Mobutu e Duvalier sono una dimostrazione di tali limitazioni. L'avamprogetto mira a evitare il ripetersi di tali situazioni e si propone di offrire una via d'uscita per i casi di blocco degli averi decisi dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione e, ipoteticamente, ancora pendenti al momento dell'entrata in vigore della nuova legge,

come verosimilmente è il caso per quanto concerne gli averi Duvalier.

L'avamprogetto costituisce una soluzione sussidiaria alla legge sull'assistenza giudiziaria in materia penale e contempla il blocco, la confisca e la restituzione degli averi. Tutti e tre gli strumenti mirano a risolvere i casi di averi di provenienza illecita depositati in Svizzera da PPE, nel caso in cui gli Stati di provenienza di detti averi siano incapaci di svolgere un procedimento penale che soddisfi i criteri della nostra legge sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP). A tale scopo, l'avamprogetto prevede una procedura presso il Tribunale amministrativo federale, volta a tutelare i diritti delle PPE colpite da un provvedimento in virtù di detta legge. La decisione che scaturisce da tale procedura, impugnabile con ricorso presso il Tribunale federale, consente, se del caso e previa verifica giudiziale, la confisca degli averi di provenienza illecita, bloccati per poi essere restituiti con trasparenza allo Stato di provenienza.

3 Risposte ottenute

Fino al 19 aprile 2010, 54 partecipanti hanno preso posizione in merito alla consultazione, tra questi, 50 hanno commentato i contenuti dell'avamprogetto.

Governi cantionali

ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, NE, GE, JU.

Partiti politici

Partito Popolare Democratico (PPD), I Liberali, Partito socialista svizzero (PSS), Unione Democratica di Centro (UDC), Partito Cristiano Sociale (PCS), Partito evangelico svizzero (PEV), Partito ecologista svizzero (I Verdi).

Associazioni

Unione delle città svizzere, Federazione delle imprese svizzere (economiesuisse), Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB, SwissBanking), Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni (ASG), Associazione dei banchieri privati svizzeri (ABPS), Associazione delle banche estere in Svizzera.

Altre cerchie interessate

Tribunale federale, Tribunale amministrativo federale, Tribunale penale federale, Aktion Finanzplatz Schweiz (AFP), Konferenz der Schweizerischen Handelsregisterbehörden, Camera Fiduciaria.

Altri 11 partecipanti hanno presentato un parere, senza aver ricevuto un invito formale:

Dichiarazione di Berna, Pane per i fratelli, Transparency International Svizzera, Alliance Sud, Azione Quaresimale, Trial, Basel Institute on Governance, Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri (GDS), Schweizerischer Friedensrat, Centre Patronal, Associazione di Banche Svizzere Commerciali e di Gestione (BCG).

4 Valutazione generale dell'avamprogetto

L'avamprogetto ha ottenuto 48 pareri favorevoli e 2 contrari.

I partecipanti alla consultazione hanno in larga misura accolto favorevolmente la decisione del legislatore di disporre il blocco, la confisca e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte nel caso in cui lo Stato di provenienza non sia in grado di svolgere un procedimento di assistenza giudiziaria.

I partecipanti indicati di seguito si sono pronunciati **in favore dell'avamprogetto** (perlomeno sui contenuti).

Governi cantionali

ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, NE, GE, JU.

La maggior parte dei Cantoni ha accolto l'avamprogetto nel complesso, senza una precisa presa di posizione. Soltanto i Cantoni di GE, SH, GR, NE, BL, ZH, JU e VD hanno espresso un parere in merito a precise disposizioni.

Partiti politici

Partito socialista svizzero (PSS), Partito Popolare Democratico (PPD), I Liberali, Partito ecologista svizzero (I Verdi), Partito Cristiano Sociale (PCS), Partito evangelico svizzero (PEV).

Associazioni

Unione delle città svizzere, economiesuisse, Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB, SwissBanking), Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni (ASG), Associazione dei banchieri privati svizzeri (ABPS), Associazione delle banche estere in Svizzera, Associazione di Banche Svizzere Commerciali e di Gestione (BCG).

Altre cerchie interessate

Tribunale federale, Tribunale penale federale

Aktion Finanzplatz Schweiz (AFP), Sacrificio Quaresimale, Pane per tutti, Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri (GDS), Dichiarazione di Berna, Schweizerischer Friedensrat, Transparency International Svizzera. In considerazione del fatto che le posizioni di Alliance Sud, Basel Institute on Governance e Trial concordano sul piano materiale, si è scelto di seguito di utilizzare il termine «ONG» in riferimento a queste tre organizzazioni.

I partecipanti indicati di seguito si sono pronunciati **contro l'avamprogetto**.

Partiti politici

Unione democratica di centro (UDC)

Associazioni

Centre patronal

L'UDC rimanda alle disposizioni procedurali internazionali e considera isolati i casi di applicazione. Centre Patronal critica inoltre la portata extraterritoriale del diritto amministrativo svizzero.

Una legge simile, che consenta di colmare una lacuna, è considerata importante ed equa dagli altri partecipanti alla procedura di consultazione. La necessità e l'urgenza della legge sono state ripetutamente evidenziate. I sostenitori dell'avamprogetto trovano giusto che la legge possa essere applicata ai retaggi della vicenda Duvalier. Da questa considerazione sorge la speranza, espressa da molti, che la legge sia esaminata dal Parlamento senza indugio.

In merito all'applicazione della nuova legge, sono state formulate prese di posizione assai contrastanti.

Art. 1 Campo d'applicazione

Per quanto concerne il campo d'applicazione proposto nel progetto in consultazione i pareri sono divergenti.

Da un lato, c'è chi sostiene il carattere sussidiario rispetto alle procedure esistenti – in particolare l'assistenza giudiziaria (I Liberali); dall'altro, numerosi partecipanti alla consultazione considerano troppo ristretto il campo d'applicazione. Un gruppo di partecipanti alla consultazione (PSS, PPD, I Verdi, le ONG Alliance Sud, Basel Institute on Governance, Trial) chiede l'applicazione della legge nei casi in cui il Paese di provenienza non possa o non voglia domandare l'assistenza giudiziaria.

Molti partecipanti alla consultazione considerano paradossale che, quale condizione preliminare, debba essere pendente un procedimento di assistenza giudiziaria, mentre lo Stato in questione si trova in una situazione di dissesto. La Svizzera stessa dovrebbe pertanto avere la possibilità di avviare un procedimento quando le autorità del Paese di provenienza non sono in grado di agire o di rispondere a un procedimento di assistenza giudiziaria svizzera, a causa di strutture statali carenti. Anche il Tribunale penale federale non considera essenziale far dipendere l'avvio di un procedimento da una domanda di assistenza e propone un'alternativa per siffatti casi.

Il Cantone di Ginevra lamenta il fatto che il campo d'applicazione della legge sia limitato a situazioni straordinarie e propone emendamenti alla legge sul riciclaggio di denaro (estensione dell'art. 6 ai beni appartenenti a PPE, artt. 8-10 dell'ordinanza 1 FINMA sul riciclaggio di denaro); Ginevra lamenta inoltre che il concetto di presunzione di illiceità sia stato ripreso per essere applicato agli averi di tutte le PPE e non solo a quelli provenienti da Stati in situazione di dissesto. Gli Stati che hanno deposto un dittatore incorrono in gravi difficoltà al momento di recuperare gli averi di cui sono stati defraudati; essi sono infatti tenuti a provare l'illiceità della provenienza di detti averi, ai sensi dell'articolo 70 del Codice penale, e ciò poiché le tecniche di frode si fanno sempre più sofisticate. Inoltre, uno Stato che intende recuperare gli averi attraverso l'assistenza giudiziaria ma che non soddisfa il criterio di «Stato in situazione di dissesto» si trova svantaggiato rispetto agli Stati che soddisfano invece tale condizione.

Il Basel Institute on Governance si chiede inoltre perché, in questo contesto, la revisione del Codice penale (complemento all'art. 72 CP) sia stata respinta dal Consiglio federale e teme che il presente avamprogetto rimanga lettera morta.

Per Alliance Sud, la legge dovrebbe essere applicabile anche quando gli averi sono bloccati in Svizzera, in virtù di un procedimento penale in corso.

Il Cantone dei Grigioni deplora in generale le imprecisioni in merito all'applicazione effettiva della legge e denuncia la mancanza di una chiara demarcazione riguardo al momento a partire dal quale sia possibile adottare provvedimenti in virtù di detta legge.

Art. 2 Blocco

In merito all'esigenza di un procedimento di assistenza giudiziaria preliminare, si veda più sotto il punto concernente l'articolo 1.

I Verdi e le ONG chiedono che il potere decisionale del Consiglio federale sia esteso alle organizzazioni di difesa dei diritti dell'uomo, nonché alle organizzazioni di cooperazione e sviluppo. Queste ultime dovrebbero poter adire il Consiglio federale per bloccare gli averi depositati in Svizzera in vista di un procedimento di confisca.

Anche il Cantone di Ginevra, Ticino e Alliance Sud chiedono un diritto di confisca sussidiario a favore delle vittime di violazione dei diritti dell'uomo (specificamente a beneficio di associazioni di vittime o di ONG che le rappresentano). Con questa legge la Svizzera fornirebbe dunque un contributo sostanziale alla lotta internazionale contro l'impunità.

Persone politicamente esposte (PPE)

Il concetto di PPE, così come inteso nell'avamprogetto, è stato commentato più volte. Gli uni salutano il fatto che sia stata ripresa la definizione finora in uso nel diritto svizzero (definizione dell'ordinanza FINMA); gli altri ne chiedono una riformulazione in linea con le definizioni utilizzate sul piano internazionale (definizioni di Banca mondiale, GAFI, FMI, autorità internazionali di sorveglianza).

L'UDC considera imprecisa la nozione di persone politicamente esposte ed evidenzia che i partiti politici, non rivestendo alcuna carica pubblica, non possono essere considerati alla stregua di PPE.

I Verdi e le ONG chiedono che la definizione di PPE venga allargata agli alti dirigenti delle imprese private; il cantone di Neuchâtel ai magistrati e ai procuratori.

Il cantone di Vaud auspica che una disposizione complementare definisca con precisione i concetti più importanti.

Cerchia

Esiste ampio consenso sul fatto di tener conto della cerchia delle PPE. Sennonché, il Tribunale penale federale considera insufficientemente delimitato il gruppo delle persone considerate. L'UDC, dal canto suo, mette in guardia contro il rischio di approdare a una «responsabilità del clan».

Situazione di dissesto delle strutture statali

Secondo il Cantone di Sciaffusa, le ONG, Alliance Sud, il Basel Institut on Governance e Trial, la legge dovrebbe contemplare anche i casi in cui le strutture statali funzionano, ma il sistema giudiziario, nel caso specifico, si rifiuta di cooperare.

Il Cantone di Zurigo ritiene necessario che l'autorità svizzera incaricata di eseguire l'assistenza constati, in una decisione formale, che il procedimento di assistenza non può avere esito a causa della situazione di dissesto delle strutture nello Stato di provenienza. La mera descrizione della situazione contenuta nella legge non è sufficiente.

Natura politica della decisione

Numerosi partecipanti alla procedura di consultazione (Cantone di Ginevra, Trial, ONG) considerano problematico il fatto che il Consiglio federale decida in modo arbitrario e che tale decisione non possa essere controllata a livello istituzionale. È stato proposto di creare un'istanza di controllo e di includere nella legge un'istanza di decisione finale (Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni).

Sarebbe opportuno interrogarsi sulla necessità di prevedere una via di ricorso contro la decisione del Consiglio federale. Trattandosi di una decisione di natura politica, il Parlamento potrebbe anche fungere da istanza di ricorso o da istanza decisionale (Tribunale penale federale). Secondo il parere di economistesuisse, è problematico dover prevedere un controllo giuridico della decisione emessa dal Consiglio federale. La legge dovrebbe escludere esplicitamente tale controllo.

Per ciò che concerne la tutela degli interessi della Svizzera, il PS e le ONG alludono al rischio che si dia la precedenza agli interessi della piazza finanziaria svizzera, quando invece dovrebbero essere gli interessi della popolazione nei Paesi di provenienza a rappresentare il solo criterio decisionale.

Art. 3 Durata del blocco

In merito alla durata del blocco, le opinioni sono assai divergenti. Parte dei partecipanti alla consultazione (PS, Verdi, PPD, ONG) ritiene che la durata sia troppo breve – considerati i tempi procedurali – e richiede un'estensione a dieci anni; l'altra parte dei partecipanti, vale a dire economiesuisse, l'Associazione Svizzera dei Banchieri e l'Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni, giudica invece eccessivi i cinque anni previsti e ritiene sufficiente una durata dai tre ai quattro anni.

Art. 4 Soluzione negoziale

Numerosi partecipanti alla consultazione (PS, Verdi, PPD, Centre Patronal e ONG) hanno respinto la possibilità di una soluzione negoziale, giudicandola contraria ai principi della legge.

L'Associazione Svizzera dei Banchieri ha chiesto di sorvegliare l'implementazione della soluzione negoziale.

Trial, Alliance Sud e il Basel Institute on Governance non hanno scartato completamente la possibilità di una soluzione negoziale, ritenendola efficace, purché applicata nell'osservanza di severe condizioni tese a tutelare gli interessi della popolazione nello Stato di provenienza.

Art. 5 Procedura

Provenienza illecita dei valori

Secondo il parere di alcune associazioni economiche, manca una definizione che permetta di valutare l'illiceità della provenienza dei valori (Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni). L'Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni ed economiesuisse chiedono che si proceda alla confisca solo nel caso in cui la provenienza è illegale ai sensi del diritto penale, segnatamente in presenza di un crimine.

Procedura

L'UDC ritiene che sussista un rischio di arbitrarietà, poiché la proposta al Consiglio federale compete esclusivamente al DFAE.

Secondo il Tribunale penale federale, per il procedimento di confisca dovrebbe essere competente una camera di ricorso dello stesso Tribunale penale federale e non del Tribunale amministrativo federale, questo perché i procedimenti di assistenza giudiziaria sono stret-

tamente connessi ai procedimenti di confisca, e perché il Tribunale penale possiede in materia le competenze necessarie.

Prescrizione

L'Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni ritiene che dovrebbe essere precisato se, all'occorrenza, i termini di prescrizione previsti a livello civile siano applicabili.

Art. 6 Presunzione d'illiceità

La maggior parte dei partecipanti (PS, PPD, Cantone di Ginevra, ONG, Alliance Sud, Basel Institute on Governance) ha approvato esplicitamente l'inversione dell'onere della prova.

Questo punto è stato però criticato da altri. Secondo l'UDC e il Canton Giura, sul piano giuridico l'inversione dell'onere della prova è una procedura delicata. Dal canto loro, l'Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni ed economistesuisse ritengono che la presunzione è da considerarsi un'*ultima ratio* da applicare solo in situazioni definite in modo chiaro. L'Associazione dei banchieri privati svizzeri e il Centre Patronal rifiutano invece categoricamente l'inversione dell'onere della prova.

Anche la presa di posizione del Cantone di Zurigo allude alle condizioni dell'inversione dell'onere della prova. I criteri non sarebbero definiti chiaramente. La giurisprudenza potrebbe pertanto avere il compito di concretizzarli.

Per ciò che concerne la valutazione del livello di corruzione di un Paese, l'Associazione Svizzera dei Banchieri ritiene che la Svizzera non dovrebbe basarsi unicamente su un indice, ma prendere in considerazione il livello di corruzione in funzione dell'esperienza sul piano internazionale. Secondo economistesuisse, le autorità svizzere stesse dovrebbero stabilire il livello di corruzione e utilizzare i rapporti di organizzazioni terze solo a titolo indicativo.

In alternativa alla condizione posta all'articolo 6 capoverso 1 lettera b, il PS, i Verdi, le ONG e Alliance Sud propongono di riprendere la nozione di organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260 del Codice penale, mantenendo così la prassi giuridica attuale. Il riferimento all'articolo 260 del Codice penale garantirebbe inoltre la conformità della legge alla Costituzione e alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Il Basel Institute on Governance propone di mettere in relazione questo articolo con l'articolo 9 della legge sul riciclaggio di denaro e con l'articolo 305^{ter} capoverso 2 del Codice penale. Affinché la nuova legge sia efficace, è necessario coinvolgere le istituzioni finanziarie nella sua messa a punto.

Art. 7 Diritti di terzi

Numerosi partecipanti alla consultazione, attivi in ambito economico e Trial, considerano la nozione dei diritti di terzi troppo restrittiva. L'UDC giudica insufficiente la protezione dei terzi e ritiene inaccettabile la portata dell'articolo 7. Secondo economiesuisse, questa disposizione viola la garanzia della proprietà. La limitazione ai diritti reali è sproporzionata e ingiustificata. Il Cantone di Zurigo e Trial asseriscono che i terzi in buona fede dovrebbero poter almeno far valere i diritti reali limitati, poiché le pretese pecuniarie delle vittime, i cui diritti dell'uomo sono stati violati, non sarebbero altrimenti riconosciute. Anche il Tribunale penale federale è dell'opinione che questa limitazione sia eccessiva: in questo modo la protezione della buona fede dei terzi sarebbe maggiormente limitata rispetto ai casi previsti agli articoli 70 del Codice penale e 74 a capoverso 4 della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP).

È stata inoltre criticata l'esigenza addizionale che un tribunale svizzero riconosca i diritti di terzi. Si è proposto che tali diritti siano esaminati a titolo preliminare dal tribunale presso il quale è stata aperta un'azione di confisca e solo nel caso in cui il ricorrente li contesti. Secondo economiesuisse e l'Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni, questa esigenza viola i trattati internazionali in materia di diritto internazionale privato attualmente in vigore. Anche Trial considera tale esigenza una violazione del diritto internazionale poiché i diritti delle vittime ne sarebbero pregiudicati (Cantone di Zurigo, Associazione Svizzera dei Banchieri).

L'Associazione Svizzera dei Banchieri chiede di precisare il termine «terzi» affinché siano comprese sia le persone fisiche sia le persone morali.

Il PS, i Verdi e le ONG chiedono di limitare i diritti di terzi in misura del 20 per cento al massimo degli averi in questione affinché siano protetti i diritti della popolazione dello Stato di provenienza.

Art. 9 Restituzione

Oltre a migliorare le condizioni di vita della popolazione, dovrebbero essere promossi anche la lotta contro l'impunità e lo Stato di diritto.

La possibilità di regolare le modalità di restituzione in accordo con il Paese di provenienza ha suscitato grande interesse. L'UDC e il cantone dei Grigioni si chiedono in che modo la Svizzera possa concludere un simile trattato con uno Stato le cui strutture sono collassate.

Numerosi partecipanti alla consultazione temono soprattutto che, una volta effettuata la restituzione, gli averi finiscano nelle mani di

persone politicamente esposte o di altre cerchie corrotte. Per questo motivo, varie prese di posizione suggeriscono di prevedere un accordo solo a condizione che gli averi restituiti non ricadano nella sfera di potere delle persone politicamente esposte.

Le ONG e Alliance Sud chiedono che la società civile del Paese di provenienza sia coinvolta, laddove possibile, nella pianificazione dei programmi d'interesse pubblico. Per motivi di trasparenza, gli accordi relativi alla restituzione devono assolutamente essere pubblicati nelle lingue ufficiali delle parti coinvolte. Inoltre, i fondi devono essere finalizzati esclusivamente a progetti non ancora attuati o già previsti prima della sottoscrizione dell'accordo.

Monitoraggio

Molte prese di posizione considerano il monitoraggio un elemento essenziale. Alcuni partecipanti alla consultazione chiedono di introdurre nella legge un obbligo in questo senso o di creare altri organi di sorveglianza (PCS). Si suggerisce pure che il monitoraggio sia effettuato da un'istanza indipendente dal governo. Le ONG esigono condizioni rigide e la partecipazione della società civile, sia nel Paese di provenienza sia in Svizzera. Alliance Sud propone che la restituzione degli averi tramite le organizzazioni internazionali sia paventata solo nel caso in cui la Svizzera stessa non abbia i mezzi per farlo. Nelle organizzazioni internazionali, tra cui la Banca mondiale, i Paesi in sviluppo non sarebbero infatti rappresentati in giusta misura.

Art. 10 Spese procedurali

Il PS, i Verdi, le ONG e il Basel Institute on Governance chiedono che le spese procedurali non siano dedotte dagli averi confiscati – in sfavore cioè della popolazione nel Paese di provenienza – ma che siano invece a carico degli intermediari finanziari, nel caso in cui questi siano venuti meno ai loro obblighi di diligenza.

Il Cantone di Zurigo s'interroga sulla possibilità di regolare la copertura delle spese procedurali tramite la Confederazione e i Cantoni, applicando per analogia la legge federale sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati (LRVC).

Art. 12 Collaborazione tra autorità

Il Cantone di Zurigo ritiene che la collaborazione tra Cantoni e autorità federali dovrebbe essere regolata in modo più dettagliato.

Art. 11 Diritto di ricorso

Il Tribunale federale propone che la possibilità di ricorso contro una decisione di blocco gli sia affidata direttamente. Al contrario, per garantire l'osservanza dell'articolo 29 della Costituzione non è necessario prevedere una via di ricorso di prima istanza presso il Tribunale federale amministrativo.

Il Cantone dei Grigioni ritiene che questa disposizione non sia abbastanza chiara e che la legittimazione attiva sia precisata.

I Verdi, il PS e le ONG chiedono che il diritto di ricorso sia esteso ai rappresentanti della società civile, nel caso in cui il Consiglio federale ne abbia negato la richiesta.

Art. 14 Disposizioni transitorie

Centre Patronal chiede di stralciare questa disposizione. La legge non dovrebbe essere impugnata per legittimare una decisione discutibile del Consiglio federale.