



Strategia della Svizzera inerente il blocco, la confisca e la restituzione degli averi dei potentati («*Asset Recovery*»)

Indice

A. Mandato e definizioni	3
B. Valenza e portata del tema degli averi dei potentati	4
1. Valenza per la Svizzera.....	4
2. Valenza a livello multilaterale/internazionale	6
C. Procedimento e basi giuridiche	7
D. Principali questioni nella prassi	8
1. Molteplicità di ordinamenti giuridici coinvolti	8
2. Interazione di vari organi	8
3. Domanda di assistenza giudiziaria non adeguata.....	8
4. Competenze insufficienti delle autorità nello Stato di provenienza.....	9
5. Situazione dei diritti umani nello Stato di provenienza	9
6. Mancanza di volontà politica nello Stato di provenienza	9
7. Rispetto delle aspettative	9
8. Durata del procedimento	9
9. Definizione del canale di restituzione adatto.....	10
E. Obiettivi strategici e strumenti per il loro raggiungimento.....	10
Allegato I: Rappresentanti cantonali consultati e membri del gruppo di lavoro interdipartimentale GLID PPE	16
Allegato II: Descrizione delle possibili componenti e/o fasi di un tipico procedimento di <i>Asset Recovery</i>	17
Allegato III: Rappresentazione schematica di una procedura di assistenza giudiziaria internazionale dal sequestro fino alla consegna	22
Allegato IV: Organi internazionali coinvolti	23

Strategia della Svizzera inerente il blocco, la confisca e la restituzione degli averi dei potentati («*Asset Recovery*»)

A. Mandato e definizioni

Il fenomeno dei cosiddetti averi dei potentati riguarda i casi in cui persone politicamente esposte all'estero (PPE) e persone loro vicine si arricchiscono indebitamente appropriandosi di valori patrimoniali mediante atti di corruzione o altri crimini e trasferendoli su piazze finanziarie al di fuori del loro Stato di provenienza.

La Svizzera non ha alcun interesse a detenere i suddetti valori patrimoniali sulla propria piazza finanziaria. Dal 1986, in seguito alla caduta del dittatore filippino Ferdinand Marcos, ha pertanto sviluppato una serie di strumenti atti a respingere gli averi dei potentati e/o a restituirli agli Stati di provenienza. Da allora la Svizzera ha progressivamente perfezionato la prassi nella gestione di questi averi.

In previsione di possibili sviluppi futuri, il Consiglio federale ha deciso di definire una strategia per il blocco, la confisca e la restituzione degli averi dei potentati e di identificare gli strumenti necessari alla sua attuazione. Con la decisione del 22 maggio 2013, ha incaricato il DFAE di elaborare una strategia comune in collaborazione con le autorità federali interessate nell'ambito di un gruppo di lavoro interdipartimentale (GLID PPE) nonché coinvolgendo le autorità cantonali competenti¹.

Il concetto di *Asset Recovery* viene spesso impiegato in senso più ampio per indicare in generale l'individuazione e la restituzione di valori patrimoniali nell'ambito di inchieste penali e procedure di assistenza giudiziaria. La presente strategia si riferisce, tuttavia, soltanto a un determinato tipo di indagini e restituzioni internazionali di valori patrimoniali, vale a dire ai casi riguardanti gli averi dei potentati, così come definiti nelle spiegazioni di cui sopra.

La strategia si riferisce inoltre a persone politicamente esposte all'estero, intese come persone cui sono o sono state affidate funzioni pubbliche direttive all'estero, in particolare capi di Stato e di Governo, politici di alto rango a livello nazionale, alti funzionari dell'amministrazione, della giustizia, dell'esercito e dei partiti a livello nazionale, così come organi superiori di imprese pubbliche d'importanza nazionale. Sono contemplate anche le persone fisiche legate riconoscibilmente per ragioni familiari, personali o d'affari alle PPE. Per «averi dei potentati» vengono quindi di seguito intesi esclusivamente i valori patrimoniali di cui le persone politicamente esposte all'estero si sono appropriate indebitamente mediante atti di corruzione o simili crimini².

¹ Rappresentanti cantonali consultati e membri del gruppo di lavoro interdipartimentale GLID PPE cfr. Allegato I.

² Nell'ambito della strategia viene utilizzato il concetto di «persona politicamente esposta» (PPE), nel senso della definizione legale contemplata nel disegno della legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP, art. 2). Il disegno della LVP, a sua volta, riprende letteralmente la definizione dell'avamprogetto di attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) del 2012 rivedute per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Le Raccomandazioni rivedute del GAFI prevedono ulteriori categorie di PPE, ovvero PPE nazionali e PPE appartenenti a organizzazioni intergovernative. Tali categorie non sono contemplate nel presente documento.

B. Valenza e portata del tema degli averi dei potentati

1. Valenza per la Svizzera

Per diversi motivi la Svizzera ha un sostanziale interesse a impedire che gli averi dei potentati approdino sulla propria piazza finanziaria.

- Da anni la politica estera svizzera si impegna a favore di un rafforzamento dello Stato di diritto e sostiene la lotta contro l'impunità, principi che vengono consolidati nell'ambito della strategia di politica estera 2012-2015 del Consiglio federale.
- Il tema riveste notevole importanza per la politica di sviluppo. Secondo le stime della Banca Mondiale, i Paesi in via di sviluppo subiscono ogni anno un danno nell'ordine di 20 fino a 40 miliardi di dollari statunitensi a causa del deflusso degli averi dei potentati sulle piazze finanziarie estere³. In qualità di Stato donatore nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo, la Svizzera ritiene fondamentale che il sostegno finanziario agli Stati partner avvenga secondo i principi della trasparenza e del buongoverno, e che, per quanto possibile, sia garantita la totale assenza di abusi.
- Reputazione e integrità sono fattori più che mai determinanti nella concorrenza globale tra le piazze finanziarie. Questi principi vengono rafforzati nel Rapporto 2014 sulle questioni finanziarie e fiscali internazionali. Il Consiglio federale intende scongiurare gli abusi della piazza finanziaria, che non dovrebbe essere un luogo di investimento di capitali che le persone politicamente esposte hanno ottenuto indebitamente mediante atti di corruzione o altri crimini.

Sin dal blocco dei capitali del dittatore filippino Ferdinand Marcos nel 1986, la Svizzera ha progressivamente ampliato il proprio dispositivo per la lotta contro gli averi dei potentati, fondato su due pilastri: prevenzione e repressione.

Prevenzione: in una prima fase occorre impedire che sulla piazza finanziaria svizzera approdino averi dei potentati. A questo scopo la Svizzera ricorre a varie leggi e misure per la prevenzione della corruzione. La lotta alla corruzione negli Stati con cui la Svizzera collabora riveste notevole rilevanza nella politica estera e di sviluppo del nostro Paese. Vengono adottate misure concrete per esempio nei programmi per la promozione del buongoverno. Tutti i trattati di cooperazione includono clausole riguardanti la lotta alla corruzione. A svolgere una funzione preventiva intervengono anche gli obblighi previsti dalla legislazione in materia di riciclaggio di denaro degli intermediari finanziari, i quali sono tenuti non solo a identificare la parte contraente («*Know Your Customer*»), ma anche ad accertare l'avente economicamente diritto («*Know Your Beneficial Owner*»). Oltre a ciò, la legge svizzera sul riciclaggio di denaro prevede obblighi speciali di chiarimento in relazione alle PPE.

Negli ultimi anni la Svizzera ha costantemente rafforzato il proprio dispositivo di prevenzione di pari passo con gli sviluppi degli standard di riferimento internazionali del *Groupe d'action financière* (GAFI) e continuerà a farlo. Il 13 dicembre 2013 il Consiglio federale ha infatti trasmesso al Parlamento il messaggio concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) del 2012. Il disegno di legge contiene tra l'altro modifiche alla legge sul riciclaggio di denaro, che prevedono ulteriori categorie di persone politicamente esposte, ovvero PPE nazionali e PPE appartenenti a organizzazioni intergovernative. È anche contemplata una precisazione degli

³ *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, United Nations Office on Drugs and Crime / World Bank, giugno 2007 (http://www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf).

obblighi di diligenza per gli intermediari finanziari inerente l'accertamento dell'avente economicamente diritto in una relazione d'affari.

Repressione: l'esperienza dimostra che gli averi dei potentati riescono a passare tra le maglie del dispositivo di difesa, nonostante gli ampi provvedimenti precauzionali. La Svizzera si impegna in tal caso a identificare efficacemente i capitali di origine criminale e a restituirli come meglio possibile il Paese di provenienza (cosiddetto «*Asset Recovery*»).

La repressione comprende le seguenti possibili componenti (per una presentazione esaustiva del procedimento si rimanda agli Allegati I e II).

- **Blocco in via cautelativa:** già prima dell'apertura dei procedimenti penali volti ad accertare legalmente l'origine di eventuali valori patrimoniali di provenienza illecita, è possibile bloccare in via cautelativa i valori patrimoniali sospetti al fine di impedirne il ritiro. Il Consiglio federale ha, per esempio, la facoltà di bloccare in via cautelativa determinati valori patrimoniali in caso di un sovvertimento politico, attualmente in conformità con l'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.). Sempre a titolo di esempio, un blocco in via cautelativa può anche avere luogo in applicazione della legge sul riciclaggio di denaro: banche e altri intermediari finanziari sono tenuti a informare l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS), qualora sussista un sospetto fondato che i valori patrimoniali siano riconducibili al riciclaggio di denaro, derivino da un reato o, ancora, sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale o terroristica. In questo caso, i conti in questione vengono immediatamente bloccati per cinque giorni, durante i quali vengono verificate le circostanze e impedito che i capitali spariscono⁴.
- **Assistenza giudiziaria e inchieste penali:** la confisca e/o la restituzione di averi dei potentati allo Stato di provenienza sono attuabili a condizione che la loro origine illecita sia stata dimostrata in un procedimento giudiziario nello Stato in questione oppure in Svizzera. Uno strumento centrale a questo riguardo è l'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale, che consente lo scambio di mezzi di prova tra gli Stati. In presenza di una richiesta legalmente valida da parte dello Stato di provenienza, la Svizzera può sequestrare i capitali mediante assistenza giudiziaria e inoltrare la relativa documentazione bancaria allo Stato richiedente. Le informazioni circa i conti sospetti possono essere utilizzate come mezzo di prova nell'ambito del procedimento penale nello Stato richiedente. Sulla base di una sentenza di confisca, i valori patrimoniali sequestrati possono essere restituiti allo Stato richiedente nell'ambito di un'ulteriore domanda di assistenza giudiziaria.
- **Utilizzo dei valori patrimoniali restituiti:** nel caso in cui una sentenza passata in giudicato abbia stabilito la restituzione degli averi dei potentati, la Svizzera cerca, insieme agli Stati interessati, le modalità per rifondere i valori patrimoniali di provenienza illecita. A questo proposito presta attenzione affinché i capitali vadano a vantaggio della popolazione interessata e non finiscano di nuovo in canali illegali dopo la restituzione.

Questo dispositivo fondato sui due pilastri della prevenzione e della repressione si è fondamentalmente dimostrato valido. La Banca Mondiale stima che i capitali restituiti nel mondo ammontino a 4-

⁴ Nell'ambito dell'avamprogetto di attuazione delle Raccomandazioni del GAFI rivedute per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo è previsto un cambiamento nel sistema di comunicazione per migliorarne l'efficacia (blocco del patrimonio rinviato). Il Parlamento si sta attualmente occupando del messaggio relativo.

5 miliardi di dollari statunitensi⁵. Nell'ultimo ventennio la Svizzera è riuscita a rifondere almeno 1,7 miliardi di franchi di averi di potentati ai Paesi di provenienza⁶. Il nostro Paese vanta dunque un certo bagaglio di esperienze che lo rende un interlocutore interessante per altri Stati e istituzioni che a loro volta si confrontano con la problematica degli averi dei potentati. Di conseguenza si aprono continuamente nuove possibilità di partecipare a forum selezionati a livello internazionale e di curare così in modo mirato gli interessi di politica estera della Svizzera. Tale politica proattiva fa sì che la Svizzera è uno dei pochi Paesi a gestire una comunicazione aperta e trasparente circa i casi pendenti e gli sviluppi fondamentali. Questo modo di procedere cela anche certi rischi: per fare un esempio, la visibilità internazionale porta talvolta in primo piano l'esistenza di capitali problematici sulla piazza finanziaria svizzera, anziché attirare l'attenzione sulla volontà di trovare soluzioni e sugli sforzi concreti dei vari Paesi interessati dal problema.

2. Valenza a livello multilaterale/internazionale⁷

A livello internazionale, la **Banca Mondiale** è stata una delle prime istituzioni globali a interessarsi di questa problematica e a occuparsi degli effetti negativi sullo sviluppo dei Paesi più poveri. Grazie a tale impegno sovranazionale, molti Stati hanno acquisito maggiore consapevolezza.

Da allora sono state lanciate iniziative su vari piani incentrate su questa tematica. Particolarmente degna di nota è la **Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)** stipulata nel 2003, che stabilisce norme valide su scala mondiale per la prevenzione e la lotta contro la corruzione. Si tratta inoltre del primo importante accordo internazionale che riguarda specificamente la questione della restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita (Capitolo V dell'UNCAC). La Svizzera ha partecipato in maniera significativa alla sua stesura presentando una bozza per l'articolo riguardante l'*Asset Recovery* (art. 57 UNCAC) e presiedendo il gruppo di lavoro per il Capitolo V.

Sulla scorta degli avvenimenti della **Primavera araba** l'argomento degli averi dei potentati è tornato d'attualità. All'inizio del 2011 il Consiglio federale ha bloccato i capitali dei presidenti decaduti di Tunisia, Egitto e Libia. Alcuni giorni dopo altri Stati, prima fra tutti l'UE, hanno avviato misure analoghe. Frattanto emerge come la questione della restituzione di capitali sottratti costituisca un elemento fondamentale nella configurazione futura dei rapporti bilaterali con gli Stati del Nord Africa. Di conseguenza, gli Stati con piazze finanziarie di rilievo (p.es. Gran Bretagna o USA), ma anche numerosi importanti forum della cooperazione internazionale, attribuiscono un ruolo sempre più prominente alla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita. Numerosi organi si sono occupati della tematica, come l'UE o il G8. Questo sviluppo dovrebbe ripercuotersi a medio termine sugli standard e sulle pratiche internazionali rilevanti per la restituzione di capitali sottratti.

⁵ *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan, United Nations Office on Drugs and Crime / World Bank*, giugno 2007 (http://www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf).

⁶ Alcuni casi erano oggetto di una grande attenzione mediatica a causa della notorietà delle persone coinvolte e degli importi di svariati milioni, come per esempio:

2002	Montesinos/Perù	92 mio. USD
2003	Marcos/Filippine	684 mio. USD
2005	Abacha/Nigeria	700 mio. USD
2007	Kazakistan I	115 mio. USD
2008	Salinas/Messico	74 mio. USD
2012	Kazakistan II	48 mio. USD
2012	Angola II	43 mio. USD
2014	in corso: Duvalier/Haiti	5,7 mio. USD

⁷ Nell'Allegato IV figura una lista dei principali organi e iniziative internazionali nell'ambito della restituzione di averi dei potentati.

L'esempio più recente è l'Ucraina. D'intesa con altre piazze finanziarie, e in particolare con l'UE, il Consiglio federale ha decretato il blocco in via cautelativa di valori patrimoniali dell'ex presidente Yanukovich e del suo più stretto entourage, al fine di agevolare l'accertamento legale della provenienza di detti averi.

La Svizzera collabora con tutti i partner chiave a livello internazionale. Ha inoltre lanciato numerose iniziative diplomatiche volte a migliorare la cooperazione e il coordinamento internazionali nella lotta contro gli averi dei potentati. Tra queste figurano in particolare i seminari di esperti internazionali, che dal 2001 hanno luogo a Losanna.

C. Procedimento e basi giuridiche

Il tipico **procedimento** di restituzione degli averi dei potentati si articola in più fasi. Le tappe principali sono: il blocco in via cautelativa dei valori patrimoniali sospetti a fini conservativi; lo scambio di mezzi di prova con lo Stato di provenienza dei valori patrimoniali; l'esecuzione di una sentenza emessa dallo Stato di provenienza, che ordina la confisca di determinati valori patrimoniali sulla base dei risultati delle indagini penali; la restituzione dei valori patrimoniali in questione (per maggiori dettagli sulle singole fasi del procedimento, cfr. Allegati II e III).

L'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale rappresenta uno strumento chiave per l'accertamento dei casi concernenti gli averi dei potentati. Di conseguenza, la legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) costituisce la più importante base giuridica a questo riguardo. L'AIMP consente la concessione di assistenza giudiziaria in materia penale anche senza un accordo bi- o multilaterale, in virtù del principio della reciprocità. Parallelamente esiste una molteplicità di basi legali multilaterali e bilaterali. In ambito europeo, vanno segnalati soprattutto la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, il Secondo Protocollo addizionale alla stessa nonché la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato. A livello mondiale, significativa è la già citata UNCAC.

A seconda della competenza a livello federale o cantonale, le autorità di perseguimento penale svizzere avviano spesso, parallelamente alle procedure di assistenza giudiziaria, procedimenti propri per l'accertamento dell'origine di capitali sospetti. Qualora si giunga a una condanna, per esempio in seguito all'accertamento della fattispecie di riciclaggio di denaro, di corruzione o di criminalità organizzata, può essere ottenuta una sentenza svizzera relativamente alla confisca o alla restituzione agli aventi diritto.

La Svizzera continua a sviluppare ulteriormente il proprio dispositivo legale. Le esperienze nei casi Mobutu e Duvalier, per esempio, hanno aperto la strada alla stesura della legge federale sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (LRAI). Entrata in vigore nel 2011, la LRAI disciplina il blocco e la confisca di valori patrimoniali nei casi in cui l'assistenza giudiziaria ha fallito a causa della situazione di dissesto delle strutture statuali nel Paese di provenienza. Nelle suddette situazioni specifiche, consente di confiscare e restituire capitali bloccati nell'ambito di un procedimento amministrativo in cui sussista una presunzione legale di provenienza illecita dei capitali stessi. Nel caso Duvalier, nel settembre 2013 il Tribunale amministrativo federale ha accolto una prima azione di confisca della Confederazione in conformità con la LRAI. Infine, è stato redatto un nuovo disegno di legge (Legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero LVP). Questo testo ambisce a disciplinare in maniera esaustiva il blocco, la confisca e la restituzione di averi dei potentati in un unico atto normativo e a riflettere la prassi attuale della Svizzera in questo

ambito. La LRAI deve essere abrogata, ma non prima che il suo contenuto materiale sia stato trasferito nella LVP.

D. Principali questioni nella prassi

Le autorità che si occupano dei casi concernenti gli averi dei potentati si trovano spesso davanti a problematiche ricorrenti, di seguito presentate brevemente.

1. Molteplicità di ordinamenti giuridici coinvolti

I valori patrimoniali di provenienza illecita vengono spesso investiti in varie piazze finanziarie, con la conseguenza che le autorità coinvolte devono confrontarsi con ordinamenti giuridici differenti. Le condizioni della collaborazione in materia di assistenza giudiziaria possono variare notevolmente da un Paese all'altro. Nella collaborazione internazionale in materia di assistenza giudiziaria occorre soddisfare le condizioni dello Stato richiedente e di quello concedente.

Al contempo, gli ordinamenti giuridici stranieri ammettono talvolta possibilità di indagine che invece non sono attuabili in Svizzera (p.es. un registro bancario centrale o un registro fondiario gestito a livello centrale). In singoli casi ciò può entrare in conflitto con l'interesse dell'azione penale internazionale. A volte, le diversità delle singole legislazioni nazionali possono quindi creare difficoltà.

2. Interazione di vari organi

In un caso concernente gli averi dei potentati sono di norma coinvolte più giurisdizioni. Per gli Stati di provenienza e i centri finanziari si rende di conseguenza necessario attivarsi su più fronti contemporaneamente, cosa che può comportare un notevole dispendio di risorse e la perdita della visione d'insieme.

Sia nello Stato richiedente che in quello richiesto vengono inoltre coinvolte numerose autorità (in Svizzera, p.es., l'UFG, le autorità di perseguimento penale della Confederazione e/o dei Cantoni, il DFAE, il MROS ecc.). Anche se alla fine tutti i soggetti svizzeri lavorano perseguendo obiettivi uguali o simili, vale a dire la tutela dell'integrità del Paese e della sua piazza finanziaria nonché il rispetto del suo ordinamento giuridico, i loro mandati non sono identici e si fondano su basi legali differenti. In determinate circostanze, coordinare la procedura può rivelarsi una sfida.

3. Domanda di assistenza giudiziaria non adeguata

Affinché la Svizzera possa accogliere una domanda di assistenza giudiziaria, devono essere soddisfatti vari requisiti formali e materiali. Dalla domanda, in particolare, deve emergere chiaramente il retroscena rilevante (la persona contro cui si rivolge il procedimento, la fattispecie, la qualificazione legale del reato, il motivo della domanda, di norma doppia punibilità ecc.). È importante che, sulla base di indizi concreti, venga dimostrata la relazione tra il procedimento estero e le misure richieste. Per le autorità dello Stato di provenienza si rivela spesso difficile provare il collegamento tra i reati avvenuti all'estero e i valori patrimoniali che si presume possano essere in Svizzera.

4. Competenze insufficienti delle autorità nello Stato di provenienza

Anche se ben formate e in grado di lavorare con professionalità, le autorità degli Stati di provenienza hanno spesso poca esperienza di complessi casi di criminalità economica nella cerchia governativa. D'altra parte spesso è proprio un sovvertimento politico che apre la strada a questo genere di inchieste. Altrettanto spesso ciò si concretizza in domande di assistenza giudiziaria insufficientemente fondate.

5. Situazione dei diritti umani nello Stato di provenienza

A seconda della situazione giuridica riscontrata, è possibile che una domanda di assistenza giudiziaria non sia accettata, qualora sussistano motivi per presupporre che il procedimento all'estero non sia sostanzialmente conforme ai principi procedurali stabiliti nella CEDU o nel Patto Onu II. In tal modo si intende evitare che la Svizzera supporti l'esecuzione di procedimenti penali in cui alle persone perseguite non siano garantiti i diritti minimi che spetterebbero loro. A determinate condizioni, la concessione dell'assistenza giudiziaria può essere interamente o in parte vincolata a obblighi (garanzie procedurali).

6. Mancanza di volontà politica nello Stato di provenienza

L'esperienza dimostra che i casi concernenti gli averi dei potentati in genere non possono essere risolti da uno Stato solo. Una condizione preliminare fondamentale per la risoluzione di tali complessi procedimenti è una stretta cooperazione fondata sulla fiducia tra le autorità nello Stato richiedente e in quello richiesto. Tuttavia, non è sempre questo il caso. Talvolta nello Stato di provenienza manca la volontà politica di riesaminare il passato così come di svolgere indagini complesse e molto lunghe per corruzione e reati simili. Ne può derivare che la Svizzera sia costretta a sbloccare valori patrimoniali sospetti, sebbene sussistano importanti indizi della loro provenienza illecita. Un tale esito non è in genere nell'interesse della Svizzera.

7. Rispetto delle aspettative

Negli Stati di provenienza, e in misura minore anche nell'opinione pubblica svizzera, sono diffuse convinzioni poco realistiche per quanto riguarda sia la durata dei procedimenti sia l'ammontare dei capitali derivanti dal reato. Le autorità degli Stati di provenienza subiscono spesso un'enorme pressione politica interna da parte dei media e della popolazione, affinché recuperino ingenti somme nel più breve tempo possibile. Gli avvenimenti della Primavera araba, inoltre, hanno avuto come conseguenza una maggiore consapevolezza circa questo tema, e quindi anche una maggiore attenzione nella popolazione e tra i media. La Svizzera si trova a far fronte ad aspettative non sempre realistiche da parte delle autorità e della società civile degli Stati di provenienza. Ciò rischia di minare la fiducia reciproca, che è invece di enorme importanza per un'efficace collaborazione in materia di assistenza giudiziaria.

8. Durata del procedimento

A causa della loro complessità i procedimenti di *Asset Recovery* possono protrarsi per molti anni. I valori patrimoniali sono spesso investiti in sistemi complessi in diverse giurisdizioni, rendendo difficile già solo la loro individuazione. Una domanda di assistenza giudiziaria formulata in maniera incompleta e la conseguente corrispondenza volta ad adeguarla ai requisiti di legge rappresentano un ulteriore fattore di dispendio di tempo. Il principio dello Stato di diritto e la garanzia della proprietà impongono altresì che l'origine dei valori patrimoniali sospetti sia dimostrata in un procedimento giudiziario, nello Stato in questione oppure in Svizzera. Infine, gli aventi diritto su tali capitali hanno la facoltà di ricorrere contro ogni fase fondamentale del procedimento, con il risultato, anche in questo caso, di prolungarne notevolmente i tempi.

9. Definizione del canale di restituzione adatto

Ciascun caso concernente gli averi dei potentati poggia su basi diverse. Di conseguenza ogni caso richiede anche una soluzione individuale quando si tratta di procedere all'effettiva restituzione dei capitali in questione e al loro successivo utilizzo. In linea di principio le soluzioni per la restituzione vengono stabilite insieme ai Governi degli Stati di provenienza, dal momento che ovviamente le loro esigenze, aspettative e richieste possono variare molto dall'uno all'altro. Le esperienze degli ultimi 25 anni hanno dimostrato che non esiste una soluzione generalmente valida (*no one-size-fits-all*).

La Svizzera vigila affinché nell'utilizzo dei capitali restituiti siano rispettati i principi della trasparenza e dell'obbligo di rendiconto. La sfida consiste sovente nell'assicurare che i valori patrimoniali da restituire vadano realmente a vantaggio della popolazione nello Stato di provenienza. A questo scopo vi sono modalità di controllo che offrono la maggiore garanzia possibile che, dopo la restituzione allo Stato di provenienza, i capitali non finiscano di nuovo in canali corrotti.

E. Obiettivi strategici e strumenti per il loro raggiungimento

Visione:

la Svizzera persegue una politica proattiva, attendibile e trasparente per quanto concerne il blocco, la confisca e la restituzione di averi dei potentati.

Gli obiettivi strategici esposti di seguito sono funzionali al raggiungimento e all'attuazione della visione. Tengono conto delle sfide menzionate nel Capitolo D e formulano risposte limitatamente alle questioni concrete che rientrano nella sfera di influenza delle autorità svizzere.

Obiettivo 1 Restituzione quanto più rapida possibile e corretta secondo il principio dello Stato di diritto

La Svizzera si dichiara a favore della completa restituzione degli averi dei potentati, in conformità con gli standard internazionali, per come stabiliti, per esempio, nell'UNCAC. Per tutelare gli interessi di politica estera e la reputazione del nostro Paese è fondamentale individuare e restituire quanto prima allo Stato di provenienza i valori patrimoniali di origine criminale che, nonostante l'efficace dispositivo di difesa, sono approdati sulla piazza finanziaria svizzera.

Una gestione corretta, secondo il principio dello Stato di diritto, di un caso concernente gli averi dei potentati offre alle persone interessate numerose possibilità di opposizione e ricorso, che possono ripercuotersi sulla durata del procedimento. Tanto più importante è sfruttare tutte le opportunità per favorire una gestione efficiente del procedimento. Un elemento centrale a questo proposito è la stretta collaborazione delle autorità svizzere coinvolte. Una restituzione conclusa con successo presuppone altresì un solido partenariato tra lo Stato di provenienza dei valori patrimoniali e la Svizzera.

Strumenti per il raggiungimento degli obiettivi

- **Cooperazione e coordinamento interni:** uno scambio regolare tra le autorità coinvolte in Svizzera permette una cooperazione e un coordinamento intensi. In tale contesto, nella misura in cui la legge lo consente, dovrebbero essere scambiate le informazioni esistenti nonché coordinati gli assi di intervento dei singoli organi. Il dialogo permette di affrontare apertamente le eventuali sfide e di risolvere tempestivamente possibili conflitti riguardanti gli obiettivi per favorire il massimo livello di sostegno reciproco possibile tra gli organi coinvolti nell'espletamento dei loro singoli mandati. Come esempio concreto, si può qui citare la *Plateforme Printemps Arabe*, sotto la direzione dell'UFG, che è nata in seguito alle rivoluzioni del 2011 nella regione araba.
- **Costruzione e mantenimento del dialogo con le autorità dello Stato di provenienza:** l'organizzazione di incontri di lavoro periodici sotto la guida del DFAE (DDIP) contribuisce a uno scambio istituzionalizzato con le autorità dello Stato di provenienza. In tal modo è possibile chiarire progressivamente le questioni in sospeso e costruire una base di fiducia funzionale al perseguimento dell'obiettivo comune: la restituzione di valori patrimoniali di origine criminale.
- **Supporto tecnico agli Stati di provenienza:** la Svizzera offre diverse misure di sostegno per coadiuvare gli Stati di provenienza di fronte a sfide, per loro spesso nuove, legate alla gestione dei casi concernenti gli averi dei potentati. In tal modo è possibile eliminare tempestivamente le incertezze circa il sistema giuridico svizzero e, ove necessario, trasmettere le competenze relative. Ciò può contribuire in maniera sostanziale a evitare ritardi nel processo di restituzione. In futuro queste misure avranno un'importanza ancora maggiore per accelerare la collaborazione, in particolare nell'ambito di procedure di assistenza giudiziaria. Nella prassi si sono rivelate particolarmente efficaci le azioni di sostegno indicate di seguito.
 - *Formazione e consulenza giuridica delle autorità competenti:* vi rientrano, per esempio, l'organizzazione di seminari e corsi sull'ordinamento giuridico svizzero relativo all'assistenza giudiziaria, la mediazione o persino il pagamento degli onorari di avvocati specializzati nonché mandati di formazione e di consulenza giuridica, che possono anche essere affidati esternamente a istituzioni quali l'*International Centre for Asset Recovery* (ICAR) o lo *Stolen Asset Recovery Initiative* (StAR). L'UFG è disposto a impegnarsi maggiormente in quest'ambito per evitare con la massima tempestività fraintendimenti e conseguenti ritardi; ha tuttavia bisogno di risorse aggiuntive.
 - *Svolgimento di conferenze bilaterali e multilaterali:* tali incontri hanno soprattutto lo scopo di trasferire conoscenze, creare reti e stabilire contatti diretti tra le autorità giudiziarie dei Paesi coinvolti. I cosiddetti seminari di Losanna, che il DFAE organizza regolarmente dal 2001, si sono per esempio affermati come piattaforma internazionalmente riconosciuta per lo scambio tra esperti.
 - *Invio di esperti specializzati nel Paese di provenienza:* questi esperti sono in genere persone operanti nel settore della giustizia o dell'amministrazione con un'esperienza pluriennale nell'ambito dell'assistenza giuridica e nella soluzione di complessi reati economici. Gli esperti possono spiegare alle autorità dello Stato di provenienza le particolarità del sistema giuridico svizzero e supportarle nella presentazione di una domanda di assistenza giudiziaria completa e formalmente corretta.

Il disegno della legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP) disciplina a livello legislativo le suddette misure di sostegno e stabilisce alcune modalità.

- **Concentrazione dell'attuazione dell'assistenza giudiziaria presso l'UFG:** il quadro giuridico oggi vigente consente all'UFG di decidere autonomamente, in determinati casi, circa l'ammissibilità dell'assistenza giudiziaria e la sua esecuzione. Per l'UFG vi è quindi la possibilità, soprattutto in casi complessi e/o particolarmente significativi quali sono quelli concernenti gli averi dei potentati, di occuparsi direttamente dell'esecuzione della domanda. In singole occasioni la Svizzera ha avuto ottime esperienze con questa procedura, per esempio nel caso Abacha. Anche su questo fronte, all'UFG occorrono risorse aggiuntive per potere sfruttare maggiormente questa possibilità in futuro.
- **Uso dinamico del quadro giuridico esistente:** la Svizzera dispone di solide basi giuridiche per risolvere i casi concernenti gli averi dei potentati, verificate con regolarità (cfr. il punto successivo «Ulteriore sviluppo del quadro normativo»). L'AIMP le consente, a determinate condizioni, di collaborare con lo Stato di provenienza anche in assenza di un accordo di assistenza giudiziaria. Poiché il quadro giuridico esistente è tuttavia per sua natura statico, tanto più importante è un uso dinamico del diritto. Occorre sfruttare sistematicamente la libertà d'azione e la flessibilità della legislazione esistente, in quanto ciò può contribuire in modo rilevante a un'efficace restituzione dei capitali sottratti. Nel caso Abacha, per esempio, la giurisprudenza del Tribunale federale ha fornito un contributo notevole all'ulteriore sviluppo e a una maggiore flessibilità del quadro giuridico.
- **Ulteriore sviluppo del quadro normativo:** qualora la prassi lo rendesse necessario, viene valutato un adeguamento del quadro giuridico. Attualmente esistono i seguenti progetti.
 - Il disegno della legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP) codifica la prassi attuale e disciplina in un unico atto tutte le questioni riguardanti il blocco, la confisca e la restituzione di valori patrimoniali illegali dei potentati esteri. Il disegno della LVP prevede una base formale e legale per il blocco dei patrimoni da parte del Consiglio federale, che finora avveniva basandosi direttamente sulla Costituzione federale. Il disegno contempla inoltre una nuova norma che, in caso di un arresto della collaborazione in materia di assistenza giudiziaria a causa di una precaria situazione dei diritti dell'uomo nello Stato di provenienza, in futuro dovrebbe permettere di eseguire un procedimento di confisca giuridico-amministrativo in Svizzera. Un'ulteriore novità è rappresentata dalla possibilità che in futuro le autorità svizzere possano, in presenza di condizioni ben definite, trasferire determinate informazioni alle autorità dello Stato di provenienza per agevolare l'inoltro di una domanda di assistenza giudiziaria sufficientemente motivata. Il messaggio concernente il disegno della LVP dovrebbe essere sottoposto all'Assemblea federale nel corso dell'estate 2014.
 - Per tutte le pratiche di assistenza giudiziaria l'UFG verifica varie possibilità per accelerare il procedimento, per esempio attraverso l'introduzione di termini di trattazione.
 - Il Cantone di Ginevra rimanda alla norma dell'UNCAC (art. 20) sulla punibilità dell'arricchimento illecito («*illicit enrichment*»). In conformità con una simile norma, una reità sarebbe già punibile nel caso in cui il patrimonio della persona politicamente esposta, durante il suo esercizio della funzione pubblica, sia cresciuto in maniera considerevole e non plausibile entro un determinato periodo di tempo, e detta persona non sia in grado di

provarne la provenienza lecita. Una simile norma penale comporterebbe un capovolgimento dell'onere della prova: nel caso di un sostanziale aumento del proprio patrimonio, un pubblico ufficiale dovrebbe dimostrare che proviene da un'attività lecita. Finora la Svizzera ha sempre respinto l'introduzione di una simile norma penale. Analogamente ad altri Paesi europei, la Svizzera non ha una simile concezione giuridica. Per questo motivo il Consiglio federale ha già espresso nel messaggio concernente l'UNCAC che questa norma non dovrebbe essere accolta (FF 2007, 6665, p. 6697 seg.). Da allora non è cambiato nulla quanto a questa valutazione.

Obiettivo 2 Impegno internazionale per rafforzare il *Level Playing Field*⁸

Gli averi dei potentati vengono spesso celati in complesse strutture d'investimento in più Stati. Con questa premessa, un blocco del patrimonio a fini conservativi che sia limitato solo ad alcuni Paesi riesce a raggiungere l'obiettivo in maniera incompleta. Occorre inoltre garantire che dalle diverse politiche di *Asset Recovery* non derivino per la piazza finanziaria svizzera distorsioni né svantaggi nell'ambito della concorrenza. La Svizzera ha dunque tutto l'interesse a fare in modo che le grandi piazze finanziarie internazionali si coordinino maggiormente le une con le altre e si occupino insieme della restituzione dei capitali sottratti. Uno standard vincolante a livello internazionale per il blocco, la confisca e la restituzione degli averi dei potentati, i cui punti di riferimento siano rispettati anche da altre piazze finanziarie, rappresenterebbe uno strumento efficace per individuarli e per evitare che confluiscono in altre piazze.

Strumenti per il raggiungimento degli obiettivi

- **Maggiore coordinamento delle misure di blocco:** un coordinamento con altre piazze finanziarie delle misure di blocco, nei tempi e nei contenuti, accresce l'efficacia delle misure stesse e rende più difficile il potenziale trasferimento dei patrimoni verso ulteriori piazze finanziarie. Questo tipo di collaborazione costituisce al contempo un chiaro segnale per i potentati, indicante che i centri finanziari non possono più essere sfruttati impropriamente come porti sicuri per i loro averi.

Il disegno della LVP stabilisce che il Consiglio federale, prima di ordinare un blocco, chiarisca la posizione dei principali Paesi partner circa le misure di blocco e che in linea di principio si accordi con loro per quanto concerne tempi e contenuti. La nuova norma conferma e chiarisce la prassi del Consiglio federale.

- **Lancio e partecipazione a iniziative diplomatiche:** la Svizzera deve salvaguardare il proprio ruolo primario a livello internazionale nel campo dell'*Asset Recovery* lanciando proprie iniziative e partecipando attivamente a progetti volti a migliorare il coordinamento. Grazie alla visibilità internazionale, per la Svizzera si delinea anche la possibilità di sensibilizzare su questo tema un pubblico più vasto.

Nell'ambito di un mandato della Conferenza degli Stati contraenti dell'UNCAC, la Svizzera sta attualmente gestendo, insieme all'ICAR e alla Banca Mondiale, un processo che dovrebbe sfociare nell'emanazione di direttive (guidelines) determinanti a livello internazionale per lo svolgimento dei casi concernenti gli averi dei potentati. L'obiettivo di tale iniziativa diplomatica sotto la guida della

⁸ Pari condizioni in materia di concorrenza.

DDIP è il varo di un documento in occasione della Conferenza degli Stati contraenti dell'UNCAC nell'autunno 2015.

Obiettivo 3 Modalità di restituzione trasparenti e attentamente selezionate
--

Garantire una restituzione dei capitali confiscati agli Stati di provenienza trasparente e rispettosa dell'obbligo di rendiconto, rappresenta una sfida particolare in tutte le azioni di questo tipo. Bisogna impedire che i capitali restituiti tornino subito a disperdersi in canali illeciti. I valori patrimoniali che vengono rimandati indietro dalla Svizzera dovrebbero essere impiegati per migliorare le condizioni di vita della popolazione nel Paese di provenienza e rafforzare lo Stato di diritto. È dunque importante stabilire con attenzione le modalità di restituzione, soprattutto in merito alla selezione dei progetti da sostenere, alla scelta dei partner per la sua attuazione e al successivo controllo (monitoring).

La Svizzera vanta oggi un ricco bagaglio di esperienze in varie soluzioni di restituzione e può inoltre contare sulle competenze specifiche della DSC. Ciascun caso concernente gli averi dei potentati, tuttavia, richiede una soluzione apposita, infatti non ne esiste una valida per tutte le modalità di restituzione (*no one-size-fits-all*).

Strumenti per il raggiungimento degli obiettivi

- **Stretta collaborazione con gli Stati di provenienza:** sia la LRAI sia il disegno della LVP stabiliscono che l'obiettivo delle restituzioni è quello di migliorare le condizioni di vita della popolazione dello Stato di provenienza e/o di rafforzare lo Stato di diritto, contribuendo così a contrastare l'impunità. I valori patrimoniali vengono restituiti attraverso il finanziamento di programmi d'interesse pubblico e i progetti vengono di volta in volta decisi d'accordo con le autorità degli Stati di provenienza. A questo proposito occorre considerare che ogni caso poggia su basi diverse e che le esigenze di ciascuno Stato di provenienza differiscono. In considerazione del significato simbolico di tali restituzioni, così come in vista di un miglioramento delle condizioni di vita quanto più possibile duraturo, è importante che gli Stati di provenienza approvino l'uso cui si prevede di destinare i capitali.
- **Maggiore coinvolgimento della società civile:** per quanto possibile, nella scelta dei progetti dovrebbero essere considerate anche le proposte della società civile locale dello Stato di provenienza perché, ove presente e sufficientemente strutturata, quest'ultima conosce spesso meglio di chiunque altro quali sono i bisogni più pressanti della popolazione. Potrà altresì svolgere un ruolo importante nella successiva fase di monitoring.
- **Monitoring efficace e valutazione:** affinché i valori patrimoniali restituiti non finiscano di nuovo in canali illeciti, bensì vengano impiegati in modo trasparente a vantaggio per il benessere della popolazione, si rende sovente necessario un controllo attento dell'uso dei capitali. Tale controllo, detto anche monitoring, è perlopiù curato da organi di sviluppo nazionali (DSC) o internazionali (soprattutto la Banca Mondiale), ma sarebbe anche ipotizzabile, per esempio, una soluzione che coinvolgesse organizzazioni non governative locali.

Obiettivo 4 Comunicazione attiva e chiara sulla politica svizzera

I casi concernenti gli averi dei potentati destano spesso grande interesse nell'opinione pubblica, per questo si rivela tanto più importante una comunicazione adeguata. Una comunicazione chiara è inoltre una premessa essenziale per raggiungere la visione e i singoli obiettivi della presente strategia:

- svolge un effetto preventivo dichiarando inequivocabilmente al pubblico internazionale che la Svizzera non gradisce sulla propria piazza finanziaria i valori patrimoniali derivanti da atti di corruzione o altri crimini;
- contribuisce a fare sì che le aspettative siano realistiche per quanto concerne la durata di un procedimento di restituzione e l'ammontare dei valori patrimoniali che saranno restituiti;
- permette di distogliere l'attenzione internazionale dalla puntuale esistenza di capitali problematici portandola invece a concentrarsi sui risultati nonché sull'approccio creativo e orientato alle soluzioni della politica svizzera.

Strumenti per il raggiungimento degli obiettivi:

- creazione di un opuscolo esaustivo e professionale sulle esperienze della Svizzera nella gestione degli averi dei potentati, che possa essere distribuito sia a un vasto pubblico sia agli esperti (presumibilmente disponibile a partire dalla primavera 2014);
- maggiore diffusione degli stampati e del materiale informativo già elaborati dall'UFG nell'ambito dell'assistenza giudiziaria e dell'*Asset Recovery*: guida e check list per la domanda di assistenza giudiziaria estera, opuscolo «La restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita in Svizzera» (ciascuno disponibile in più lingue, anche online);
- contributi mediatici mirati;
- attività conferenziali e partecipazione a conferenze e a gruppi di lavoro internazionali;
- attività conferenziali in Svizzera;
- pubblicazione di articoli scientifici.

Allegato I: Rappresentanti cantonali consultati e membri del gruppo di lavoro interdipartimentale GLID PPE

Presieduto dalla Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP), il GLID PPE è composto da rappresentanti dei seguenti uffici:

- DFAE: Direzione del diritto internazionale pubblico, Direzione politica, Direzione dello sviluppo e della cooperazione;
- DFGP: Ufficio federale di giustizia (UFG), Ufficio federale di polizia (fedpol);
- DFF: Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), Servizio giuridico;
- DEFR: Segreteria di Stato dell'economia (SECO);
- DDPS: Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC);
- Ministero pubblico della Confederazione (MPC);
- Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA).

Rappresentati dei Pubblici ministeri dei Cantoni di Ginevra, di Basilea-Città, di Zugo e di Zurigo, che si sono mostrati interessati a essere coinvolti nei lavori.

Allegato II: Descrizione delle possibili componenti e/o fasi di un tipico procedimento di Asset Recovery

Fase del procedimento	Competenza	Principali basi legali
Preliminare all'assistenza giudiziaria vera e propria ⁹		
Ogni caso di <i>Asset Recovery</i> inizia con il rilevamento e l'individuazione di presunti valori patrimoniali di provenienza illecita tramite opportune indagini nel Paese di provenienza e/o eventualmente in Svizzera. La localizzazione di tali capitali è la premessa di un eventuale e successivo blocco degli stessi.	Autorità di perseguimento penale estere ed eventualmente nazionali nonché, in singoli casi, il Consiglio federale	
Qualora fosse necessario per tutelare gli interessi di politica estera della Svizzera, il Consiglio federale può, mediante ordinanza, bloccare in via cautelativa i valori patrimoniali sospetti depositati nel Paese. Lo scopo di questo genere di blocco è salvaguardare i valori patrimoniali in vista di una futura collaborazione in materia di assistenza giudiziaria. Nella prassi, un simile blocco viene effettuato nel caso di un sovvertimento politico.	Consiglio federale, in genere su richiesta del DFAE	Art. 184 cpv. 3 Cost. de lege ferenda: art. 3 LVP
Dietro espressa richiesta di un altro Stato, l'Ufficio federale di giustizia oppure l'autorità di esecuzione competente della Confederazione o dei Cantoni può disporre un blocco in via cautelativa per salvaguardare i valori patrimoniali, anche qualora in questa fase del procedimento non siano ancora state soddisfatte tutte le condizioni per la concessione dell'assistenza giudiziaria. Alla suddetta richiesta deve fare seguito una domanda formale di assistenza giudiziaria.	UFG Autorità di esecuzione dell'assistenza giudiziaria	Art. 18 AIMP
Il fattore scatenante di un procedimento può anche essere l'obbligo di comunicazione degli intermediari finanziari all' Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) : gli intermediari finanziari sono tenuti ad avvisare il MROS nel caso in cui nutrano un sospetto fondato che in una relazione d'affari siano coinvolti valori patrimoniali riconducibili al riciclaggio di denaro, derivanti da un reato oppure a disposizione di un'organizzazione	Intermediari finanziari MROS autorità di perseguimento penale	Art. 9 LRD Art. 23 cpv. 4 LRD Ordinanza sull'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (OURD) Art. 305 ^{ter} cpv. 2 CP

⁹ Le singole componenti ivi citate sono alternative o cumulabili, ma la sequenza con cui sono state esposte non è vincolante.

<p>criminale o terroristica. In questo caso, i conti in questione possono essere immediatamente bloccati per cinque giorni, per potere verificare le circostanze e impedire che i capitali spariscano¹⁰.</p> <p>Diritto di comunicazione: gli intermediari finanziari sono autorizzati a informare il MROS qualora vi siano indizi che lasciano supporre che i valori patrimoniali potrebbero derivare da un reato.</p> <p>In seguito alla valutazione della comunicazione circa il sospetto, il MROS procede quindi alla denuncia presso le autorità di perseguimento penale competenti. In caso di esercizio del diritto di comunicazione, il blocco dei valori patrimoniali in questione avviene solo in seguito a un'apposita decisione delle autorità di perseguimento penale competenti.</p>		
<p>Trasmissione spontanea di mezzi di prova e di informazioni</p>		
<p>Se, nell'ambito del loro procedimento penale, le autorità di perseguimento penale svizzere hanno acquisito mezzi di prova e informazioni che a loro giudizio consentono di promuovere un procedimento penale estero o di facilitare un'inchiesta penale in corso, tali mezzi di prova e informazioni inerenti alla sfera segreta possono essere trasmessi spontaneamente alle autorità estere con cui collaborano.</p> <p>Nella prassi dovrebbero essere trasmesse esattamente le informazioni sufficienti a permettere all'autorità giudiziaria di presentare una domanda di assistenza giudiziaria rispondente ai criteri stabiliti dall'AIMP.</p>	<p>Autorità di perseguimento penale UFG</p>	<p>Art. 67a AIMP</p>
<p>Controllo sommario e delega della domanda di assistenza giudiziaria</p>		
<p>Con riserva di trasmissione diretta, una volta giunta la domanda di assistenza giudiziaria, l'UFG controlla sommariamente se quest'ultima rispetta i requisiti formali e la inoltra all'autorità d'esecuzione competente, purché non sembra manifestamente inammissibile.</p>	<p>UFG</p>	<p>Artt. 78 e 79 AIMP</p>

¹⁰ Le norme relative sono oggetto dell'avamprogetto di attuazione delle Raccomandazioni del GAFI rivedute per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Le Camere federali si stanno attualmente occupando del corrispondente messaggio.

A determinate condizioni, l'UFG stesso può anche farsi carico dell'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria.		Art. 79a AIMP
Entrata nel merito ed esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria		
Una domanda di assistenza giudiziaria comprende in genere una richiesta di sequestro di valori patrimoniali depositati in Svizzera nonché di accertamento di dati finanziari rilevanti (flussi di denaro, facoltà di disporre ecc.). L'obiettivo di tale domanda di assistenza giudiziaria è dunque, da una parte, quello di impedire che i valori patrimoniali dubbi defluiscano, e dall'altra, di conseguire i mezzi di prova necessari che, in un procedimento penale nello Stato di provenienza, possono servire a ottenere una confisca dei capitali sospetti.		
Se i requisiti formali e materiali sono soddisfatti, l'UFG oppure l'autorità di esecuzione competente della Confederazione o dei Cantoni prende una decisione di entrata nel merito e dispone le misure richieste. Con tale decisione viene confermato un eventuale blocco in via cautelativa ai sensi dell'articolo 18 AIMP prima facie oppure ordinato per la prima volta un blocco. Una simile decisione su un blocco del patrimonio è contestabile ai sensi dell'articolo 80e AIMP come indipendente dalle decisioni incidentali.	UFG Autorità di esecuzione dell'assistenza giudiziaria	Art. 80a AIMP Art. 80e AIMP
Conclusione della procedura di assistenza giudiziaria		
È l'autorità di esecuzione dell'assistenza giudiziaria competente a eseguire le misure ordinate con la decisione di entrata nel merito. In seguito alla loro conclusione, l'autorità di esecuzione dell'assistenza giudiziaria competente emette una decisione finale con cui si dispone la consegna dei mezzi di prova nonché un eventuale mantenimento del sequestro dei valori patrimoniali. Tale decisione finale e le eventuali decisioni incidentali precedenti possono essere impugnate dalla persona avente diritto.	UFG Autorità di esecuzione dell'assistenza giudiziaria Persona avente diritto	Art. 80d AIMP Art. 80e AIMP
Una volta che la decisione finale è passata in giudicato, allo Stato richiedente vengono trasmessi i mezzi di prova acquisiti; i valori patrimoniali rimangono bloccati a disposizione dell'autorità richieden-	UFG Autorità di esecuzione dell'assistenza	Art. 74 AIMP Art. 33a OAIMP

<p>te in linea di massima fino all'arrivo di una sentenza esecutiva cresciuta in giudicato.</p> <p>I mezzi di prova acquisiti mediante assistenza giudiziaria dovrebbero consentire allo Stato richiedente di accertare nell'ambito di un procedimento giudiziario l'origine dei valori patrimoniali sospetti e, qualora fossero di provenienza illegale, di disporre la confisca.</p>	<p>giudiziaria</p>	
<p>La trasmissione allo Stato richiedente di mezzi di prova acquisiti mediante assistenza giudiziaria può, in determinate circostanze, essere vincolata a certe condizioni, per esempio riguardanti il rispetto di talune garanzie procedurali.</p>	<p>Autorità di esecuzione dell'assistenza giudiziaria</p> <p>Autorità di ricorso</p> <p>UFG</p> <p>Supporto tramite il DFAE</p>	<p>Art. 80p AIMP</p>
<p>In alternativa, una procedura di assistenza giudiziaria può anche essere conclusa mediante esecuzione semplificata con il consenso dell'avente diritto, ovvero il detentore di documenti, informazioni o beni.</p>	<p>Autorità di esecuzione dell'assistenza giudiziaria</p> <p>UFG</p>	<p>Art. 80c AIMP</p>

Consegna a scopo di confisca o di restituzione

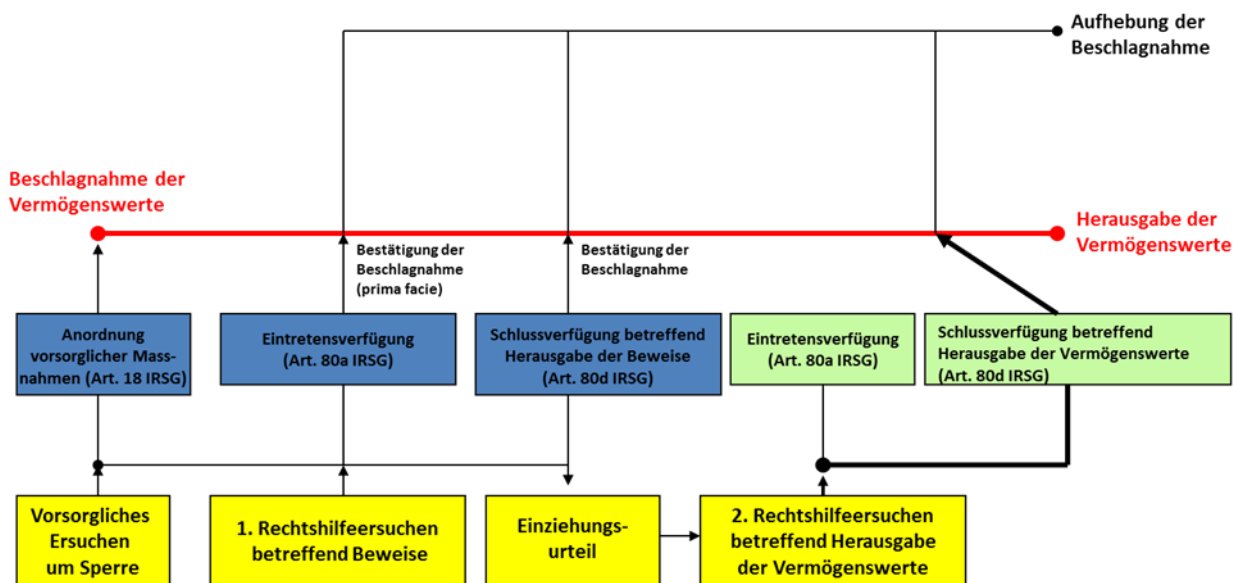
La consegna può avvenire **in ogni stadio del procedimento estero** e viene disposta dall'autorità di esecuzione tramite una decisione finale impugnabile.

Per mezzo di una nuova domanda di assistenza giudiziaria, di norma lo Stato richiedente può successivamente richiedere, in virtù di una sentenza di confisca esecutiva passata in giudicato, la **consegna** dei valori patrimoniali in questione.

Ai sensi della giurisprudenza attuale, non si rende necessaria una tale sentenza di confisca per la consegna qualora si tratti di un caso chiaro (DTF 123 II 134 segg.; è tuttavia difficilmente pensabile che si delinei una simile situazione nel caso dei valori patrimoniali) oppure se la fattispecie oggetto del procedimento estero sia contemplata nelle norme penali (art. 260ter in combinato disposto con 72 CP [inversione dell'onere della prova]) ai fini della repressione della partecipazione o del sostegno a un'organizzazione criminale (DTF 131 II 169 consid. 9.1 p. 184; caso Abacha).

Art. 74a AIMP; giurisprudenza

Allegato III: Rappresentazione schematica di una procedura di assistenza giudiziaria internazionale dal sequestro fino alla consegna



Giallo: Stato richiedente

Blu: autorità competente in Svizzera sulla base della prima domanda in relazione a misure cautelari nonché al blocco e all'acquisizione di prove

Verde: autorità competente in Svizzera sulla base della seconda domanda in riferimento alla consegna dei valori patrimoniali

Allegato IV: Organi internazionali coinvolti

I seguenti organi internazionali sono particolarmente attivi nell'ambito della restituzione di averi dei potentati.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) del 2003 costituisce un importante accordo internazionale per la gestione di valori patrimoniali di provenienza illecita. Si tratta dell'unica convenzione internazionale a contemplare, nel Capitolo V, norme per la restituzione di questo genere di valori patrimoniali. A partire dal 2015 il secondo ciclo del meccanismo di verifica dell'UNCAC controllerà il rispetto degli obblighi stabiliti nel Capitolo V. La Svizzera ha ratificato la suddetta Convenzione nel 2005 e partecipa attivamente al gruppo di lavoro della stessa nell'ambito dell'*Asset Recovery*.

Banca Mondiale: la Banca Mondiale è stata una delle prime istituzioni globali a interessarsi di questa problematica e a occuparsi degli effetti negativi sullo sviluppo dei Paesi più poveri. Grazie al suo impegno, molti Paesi coinvolti hanno acquisito maggiore consapevolezza. Degna di nota è soprattutto la «*Stolen Asset Recovery Initiative*» (StAR) del 2007, un'iniziativa della Banca Mondiale e dell'UNODC che si prefigge l'obiettivo di contrastare la corruzione e sostenere gli Stati nella prevenzione, nel blocco e nella restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita. La Svizzera (DSC) sostiene finanziariamente l'iniziativa StAR.

Unione europea (UE): l'UE ha inserito il tema dell'*Asset Recovery* tra le priorità dell'agenda politica. Secondo quanto affermato dall'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri, Catherine Ashton, la restituzione di capitali sottratti è il tema più importante nelle relazioni tra l'Europa e gli Stati della Primavera araba. Nell'UE, dal 2007 vengono creati «*National Asset Recovery Offices*» (AROs) per migliorare la collaborazione in questo campo. *Eurojust* e l'*European Judicial Network* promuovono la cooperazione tra le autorità giudiziarie nazionali in Europa.

G8: in occasione del vertice del G8 del 2011, è stata lanciata la *Deauville Partnership* al fine di sostenere gli Stati del mondo arabo nel loro processo di transizione democratica. In questo ambito, nel 2012 la presidenza americana del G8 ha lanciato un'iniziativa per l'*Asset Recovery*, che da allora organizza, in stretta collaborazione con la Banca Mondiale, uno scambio regolare tra le autorità coinvolte degli Stati interessati. Nel 2013, questo piano per l'*Asset Recovery* è stato portato avanti dalla presidenza britannica del G8. Dopo una prima conferenza internazionale nel 2012 a Doha (lancio dell'«*Arab Forum on Asset Recovery*»), ne è seguita una seconda nel 2013 in Marocco. È prevista una nuova conferenza per il 2014. In quanto membro della *Deauville Partnership*, la Svizzera è stata invitata a entrambe le conferenze internazionali, cui ha partecipato attivamente.

G20: i G20 hanno approvato un piano d'azione per la lotta alla corruzione per il biennio 2013-2014, con cui promuovono la rapida restituzione di averi dei potentati. Nel gruppo di lavoro per la lotta alla corruzione dei G20 viene inoltre perseguita e discussa l'attuazione di questo piano di intervento. Nel 2013, dietro invito della presidenza russa del G20, la Svizzera ha partecipato agli incontri di questo gruppo di lavoro; sempre per i G20, ha altresì redatto diversi «non-papers» sul tema *Asset Recovery*.

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE): l'OCSE è attiva nell'ambito della lotta alla corruzione e collabora con la «*Stolen Asset Recovery Initiative*» (StAR).

Groupe d'Action Financière (GAFI)/Financial Action Task Force (FATF): anche il GAFI/FATF si occupa di domande di *Asset Recovery* nell'ambito della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

Egmont Group of Financial Intelligence Units: questo gruppo si prefigge di creare le condizioni per uno scambio sicuro, rapido e giuridicamente affidabile di informazioni utili per contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Il gruppo si occupa sempre più anche di *Asset Recovery*.

Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE): l'OSCE, che sostiene la «*Stolen Asset Recovery Initiative*» (StAR) della Banca Mondiale e dell'UNODC, nel 2012 ha organizzato una conferenza sull'*Asset Recovery*. Nell'ambito della sua presidenza dell'OSCE 2014, la Svizzera ha pianificato diversi eventi relativi all'*Asset Recovery*.

International Centre for Asset Recovery (ICAR): questo centro del «*Basel Institute on Governance*», presso l'università di Basilea, è specializzato in formazione e supporto tecnico per gli Stati interessati nell'ambito della restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita. L'ICAR è sostenuto finanziariamente dalla Svizzera (DSC).

Transparency International (TI): TI è un'organizzazione non governativa che, nel quadro della sua attività anti-corruzione, si occupa anche di *Asset Recovery*. L'organizzazione è sostenuta finanziariamente dalla Svizzera (DSC).

Camden Assets Recovery Interagency Network (CARIN): CARIN è una rete di varie agenzie con lo scopo di agevolare la collaborazione in materia di assistenza giudiziaria tra le autorità nazionali nel campo dell'*Asset Recovery*.