

01.064

**Messaggio
concernente la legge sulla ripartizione dei valori
patrimoniali confiscati**

del 24 ottobre 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- 1998 M 98.3366 Riparto nell'ambito del perseguimento penale
(S 01.12.98, Commissione degli affari giuridici CS; N 10.6.99)
- 1991 P 99.3050 Utilizzazione del denaro della droga confiscato
(N 18.6.99, Heim)

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

24 ottobre 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

A partire dagli anni Novanta, l'incameramento dei prodotti delle attività delittuose, mediante la confisca e il suo corollario, la repressione del riciclaggio di denaro sporco, si è rivelato uno degli strumenti più efficaci nella lotta contro la criminalità. Per incoraggiare una collaborazione tra gli Stati diventata indispensabile, le istituzioni internazionali (Nazioni Unite, Gruppo di azione finanziaria internazionale, Consiglio d'Europa) hanno proposto di definire i principi di ripartizione dei valori confiscati. Prevedendo espressamente la possibilità di ripartire tra gli Stati i valori patrimoniali confiscati e, a determinate condizioni, la loro restituzione, il Consiglio federale intende in particolare istituire una base legale per concludere convenzioni internazionali di ripartizione e mostrare la volontà della Svizzera di partecipare attivamente alla lotta internazionale contro la criminalità.

Visto che la Svizzera è uno Stato federale, è opportuno disciplinare anche la ripartizione tra la Confederazione e i Cantoni dei valori patrimoniale confiscati. Entrato in vigore nel 1942, quando la criminalità era essenzialmente intracantonale, l'articolo 381 CP assegna il ricavo della confisca all'ente pubblico che l'ha pronunciata. Attualmente, i reati riguardano spesso importi considerevoli e non rispettano più le frontiere politiche. Il perseguimento penale diventa un compito comune che necessita della collaborazione delle autorità cantonali e federali e comporta ingenti spese (in particolare a causa dell'aumento delle cause penali e della loro complessità). L'assegnazione dei valori confiscati al solo ente pubblico che ha ordinato la confisca può portare a soluzioni inique poiché spesso anche altri enti contribuiscono al successo del procedimento. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha quindi depositato una mozione, accolta dal Parlamento, che obbliga il Consiglio federale a presentare un disciplinamento generale sulla ripartizione dei valori confiscati nei casi in cui diversi enti pubblici hanno partecipato al perseguimento penale.

Mediante regole di ripartizione di semplice applicazione, il disegno di legge sulla ripartizione dei valori confiscati istituisce tra gli enti pubblici che partecipano al procedimento penale una certa equità che dovrebbe smorzare i conflitti di competenza in materia di confisca. Secondo il sistema proposto, l'ente pubblico (il Cantone o la Confederazione nelle cause federali) che ha svolto l'indagine e pronunciato la confisca riceve i $\frac{5}{10}$ dei valori confiscati, poiché assume la maggior parte del lavoro. I Cantoni in cui si trovano tali valori ottengono i $\frac{2}{10}$, poiché hanno collaborato al procedimento principale e spesso hanno dovuto svolgere le indagini sugli intermediari finanziari. Da ultimo, la Confederazione riceve, in ogni caso, i rimanenti $\frac{3}{10}$ dei valori per il sostegno generale che offre ai Cantoni nella lotta contro la criminalità (assistenza giudiziaria internazionale, uffici centrali per la lotta contro la criminalità organizzata, banche di dati elettroniche) e a causa dei costi supplementari risultanti dalle sue nuove competenze in materia di perseguimento della criminalità organizzata e della criminalità economica.

Per concludere, a più riprese è stato chiesto (cfr. in particolare la mozione Alex Heim e l'iniziativa parlamentare Jost Gross) di fare in modo che il denaro confi-

scato proveniente dalla droga sia utilizzato per aiutare i tossicodipendenti (prevenzione della tossicomania e terapie) e i Paesi produttori (sviluppo di colture sostitutive), principali vittime del traffico di stupefacenti. Il Consiglio federale preferisce tuttavia lasciare la libertà ai Cantoni di emanare disposizioni sulla destinazione del ricavo delle confische.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Presentazione del problema

1.1.1 Globalizzazione e dilagare della criminalità

La confisca dei prodotti delle attività delittuose si è rivelata una delle tattiche più efficaci per far fronte al dilagare del crimine organizzato e della criminalità in generale¹. Negli anni Novanta, gli Stati si sono pertanto prodigati per istituire un sistema di cooperazione internazionale volto a sottrarre agli autori dei reati i proventi delle loro attività illecite. Da un lato sono state armonizzate le legislazioni interne in materia di riciclaggio di capitali e confisca di valori, con la relativa imposizione di obblighi di diligenza agli intermediari finanziari. D'altro canto, sul fronte dell'assistenza giudiziaria, sono state elaborate norme che agevolano la cooperazione internazionale nell'ambito della ricerca, del sequestro e della confisca dei prodotti di reati.

Dato che i valori d'origine delittuosa non si trovano necessariamente nel Paese in cui è stato commesso il reato e che la loro confisca richiede pertanto la collaborazione fra più Stati, si è rivelato necessario, per promuovere la cooperazione internazionale, dividere i proventi confiscati fra i Paesi che partecipano al procedimento penale. Questa idea è stata elaborata per la prima volta negli Stati Uniti e battezzata con il termine di «asset sharing». In seguito è stata ripresa nelle raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI) e dalla Convenzione del Consiglio d'Europa dell'8 novembre 1990² sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato.

1.1.2 Ripercussioni in Svizzera

Dal 1992, la Svizzera ha concluso parecchie convenzioni di ripartizione con le autorità americane e canadesi. Il caso più importante e famoso è l'affare Arana de Nasser che riguardava un importo di 240 milioni di franchi svizzeri e che ha dato luogo a un contenzioso fra la Confederazione e due Cantoni in merito alla ripartizione della parte assegnata alla Svizzera:

Il 23 febbraio 1994, la polizia vodese arrestava la cittadina colombiana Sheila Arana de Nasser nel suo domicilio di Founex. L'inchiesta rivelò che era la moglie del famigerato narcotrafficante Julio Cesar Nasser e che, dal 1978, riciclava i proventi del traffico del marito negli Stati Uniti. Gli averi sui suoi conti bancari ammontavano a circa 180 milioni di dollari (ossia circa 240 milioni di franchi svizzeri). Arana de Nasser, in seguito estradata negli Stati Uniti, confessò che il denaro proveniva integralmente dal narcotraffico. Gli Stati Uniti convennero con i Cantoni di Vaud e Zurigo di ripartire il provento degli importi confiscati in due parti uguali, ossia 120 milioni di franchi per gli Stati Uniti e 120 milioni di franchi per la Svizzera. I Cantoni di Vaud e di Zurigo

¹ Cfr. Ursula Cassani, *Combattere le crime en confisquant les profits: nouvelles perspectives d'une justice transnationale*, Groupe Suisse de Travail de Criminologie, Criminalité économique, vol. 17, Coira/Zurigo 1999.

² **RS 0.311.53**

sostenevano di averne diritto in applicazione dell'articolo 381 CP³, poiché erano competenti dell'azione contro Arana de Nasser per narcotraffico e per riciclaggio di denaro. Secondo la Confederazione, si trattava invece di una causa internazionale di sua competenza poiché l'Ufficio federale di polizia aveva ordinato l'estradizione ed era competente per consegnare agli Stati Uniti i valori «trovati in possesso» della Nasser (art. 59 AIMP⁴). Dopo lunghi negoziati, i 120 milioni spettanti alla Svizzera sono stati ripartiti in ragione del 40 per cento a ognuno dei due Cantoni e del rimanente 20 per cento alla Confederazione.

Questo affare ha sollevato parecchio clamore circa l'importo dei valori confiscati. La stampa ha pubblicato taluni dati. Secondo un articolo pubblicato nel novembre del 1998 dal settimanale «Cash»⁵, la Confederazione e i Cantoni a partire dal 1990 avrebbero sequestrato 572 milioni di franchi provenienti dal narcotraffico⁶. In mancanza di statistiche ufficiali, l'Amministrazione federale delle finanze ha effettuato sondaggi presso i Cantoni. Le loro risposte sono state tuttavia lacunose ed è quindi difficile trarne conclusioni precise. In ogni caso, gli importi confiscati che variano considerevolmente in funzione della conclusione di cause importanti sono meno elevati di quanto crede l'opinione pubblica. Oltre i valori patrimoniali confiscati nell'affare Arana de Nasser, i Cantoni hanno confiscato 21 milioni di franchi nel 1998 e 30 milioni di franchi nel 1999⁷. Dal 1994 al 1998, il Ministero pubblico della Confederazione ha, dal canto suo, confiscato 15,5 milioni di franchi (provenienti essenzialmente da un unico affare) e sequestrato 5,6 milioni di franchi e 3 milioni di dollari⁸.

1.1.3 Lacune della legislazione vigente

1.1.3.1 Cause interne

Il diritto svizzero non conosce vere e proprie norme di ripartizione dei valori patrimoniali confiscati. Le autorità cantonali competenti hanno dovuto dunque stabilire caso per caso la chiave di riparto.

1.1.3.1.1 Cause cantonali

Il ricavo delle confische pronunciate in virtù del Codice penale spetta al Cantone che ha pronunciato la confisca, poiché deve assumersi le spese del perseguimento penale e dell'esecuzione delle pene (art. 381 cpv. 1 CP).

Adottata in un periodo in cui la criminalità era essenzialmente intracantonale, attualmente tale norma può portare a risultati iniqui. In effetti oggi, la criminalità, soprattutto economica e organizzata, è diventata un fenomeno transfrontaliero ed esige

³ RS 311.0

⁴ RS 351.1

⁵ Cfr. Alexandra Stark e Anton Ladner, Nicht nur sauber, sondern mein. Bund, Kantone und Drittstaaten streiten sich darum, wie konfiszierte Drogengelder aufgeteilt werden, in: CASH, n. 46, 13 novembre 1998.

⁶ Inclusi 124,6 milioni di dollari USA sequestrati nell'affare Salinas.

⁷ Secondo i dati forniti dall'Amministrazione federale delle finanze sulla base delle informazioni date dai Cantoni.

⁸ Secondo le informazioni fornite dal Ministero pubblico della Confederazione.

una collaborazione sempre più stretta tra le autorità cantonali e federali. Il Cantone che ha pronunciato la confisca non è più il solo ad intervenire. Quello in cui si trovano i valori può essere chiamato a fornire informazioni e prove utili all'indagine. Spesso, deve inoltre svolgere un'indagine separata contro gli intermediari finanziari per il riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP). Risentito di non poter partecipare al beneficio della confisca, pronunciata in un procedimento al quale ha partecipato, tale Cantone può essere tentato di confiscare i valori in base all'articolo 305^{bis} CP, creando un conflitto di competenza positivo. Sembra quindi giusto e anche opportuno assegnargli una parte dei valori confiscati.

1.1.3.1.2 Cause di competenza delle autorità giudiziarie federali

L'articolo 381 capoverso 2 CP prevede che, nelle cause giudicate dalla Corte penale federale, i valori confiscati spettano alla Confederazione. In caso di delega dell'istruzione o del giudizio della causa alle autorità cantonali, i valori confiscati sono invece assegnati al Cantone cui è stata delegata la causa.

Tale norma di ripartizione è stata messa in discussione nell'ambito di una modifica del Codice penale che introduce nuove competenze procedurali della Confederazione nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica («disegno efficienza»)⁹. Derogando al principio dell'articolo 381 CP, tale disegno prevede che i valori patrimoniali confiscati siano devoluti alla Confederazione anche se il Ministero pubblico della Confederazione delega alle autorità cantonali il giudizio di una causa secondo il nuovo articolo 340^{bis} CP («disegno efficienza») e dovrà quindi sostenere l'accusa davanti al tribunale cantonale (art. 265^{quater} [nuovo] in relazione all'art. 18^{bis} PP), in cambio la Confederazione deve sostenere le spese. Il Parlamento ha adottato a titolo provvisorio tale disposizione contestata dai Cantoni e, mediante una mozione, ha invitato il nostro Consiglio a elaborare un disciplinamento generale sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati¹⁰.

Secondo il «disegno efficienza», sono sottoposti alla giurisdizione federale i reati della criminalità organizzata (inclusi la corruzione e il riciclaggio di denaro) a condizione che i reati siano stati commessi prevalentemente all'estero oppure siano stati commessi in più Cantoni e non abbiano riferimento prevalente in uno di essi (art. 340^{bis} cpv. 1 CP). I reati di ordine economico (reati contro il patrimonio e falsità in atti) restano invece per principio di competenza dei Cantoni. Inoltre, il Ministero pubblico della Confederazione può aprire un'inchiesta su reati di ordine economico (reati contro il patrimonio e falsità in atti) di portata intercantonale o internazionale qualora nessuna autorità cantonale si occupi della causa o l'autorità cantonale preposta al procedimento penale solleciti dal Ministero pubblico della Confederazione la ripresa della procedura (art. 340^{bis} cpv. 2 CP). Adottate il 22 dicembre 1999 dal Parlamento, queste nuove disposizioni dovrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2002.

⁹ Cfr. FF **2000** 70 segg.; cfr. anche messaggio del Consiglio federale del 28 gennaio 1998 sulla modifica del Codice penale, della procedura penale federale e della legge sul diritto penale amministrativo (provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale); FF **1998** 1095.

¹⁰ Cfr. la mozione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati concernente la ripartizione dei valori patrimoniali confiscati nell'ambito del perseguimento penale (98.3366); cfr. n. 1.2.1.

L'articolo 265^{quater} PP («disegno efficienza») dovrebbe essere abrogato dal disegno di legge federale sul Tribunale penale federale (LTPF) che propone di sopprimere, ad eccezione dei casi semplici, la possibilità di delegare il giudizio di una causa in materia di criminalità organizzata e criminalità economica¹¹.

1.1.3.1.3 Cause di competenza delle autorità amministrative federali

Secondo gli articoli 92 e 93 DPA¹², i valori confiscati in applicazione della legge federale sul diritto penale amministrativo sono devoluti alla Confederazione indipendentemente dal fatto che il giudizio sia stato pronunciato dalla Confederazione o dalle autorità cantonali. In contropartita, il Cantone può chiedere alla Confederazione il rimborso delle spese processuali e d'esecuzione alle quali l'imputato non è stato condannato o che il condannato non è in grado di pagare (art. 98 DPA)¹³.

Tale norma può sembrare iniqua visto che anche in questo settore il perseguimento penale può esigere la collaborazione delle autorità cantonali e federali. Potrà inoltre scoraggiare le autorità cantonali ad accettare il congiungimento del perseguimento nelle sue mani qualora la competenza dell'amministrazione interessata e la giurisdizione cantonale siano fondate (art. 21 cpv. 3 DPA).

1.1.3.2 Cause internazionali

Gli accordi di ripartizione conclusi con le autorità estere non hanno nessuna base legale, fatto criticato dalla dottrina¹⁴. La mancanza di un disciplinamento è stata causa di conflitti tra i Cantoni e la Confederazione, in particolare sulla competenza di negoziare con le autorità estere. In tal modo, nell'affare Arana de Nasser (cfr. n. 1.1.2), i Cantoni di Vaud e di Zurigo affermavano che l'accordo di ripartizione con gli Stati Uniti era un accordo di diritto amministrativo e che potevano quindi concluderlo senza la collaborazione del Consiglio federale e senza la sua approvazione; secondo la Confederazione si trattava invece di una causa di diritto internazionale pubblico e quindi di sua competenza.

Inoltre, l'articolo 381 CP non disciplina l'assegnazione dei valori confiscati in applicazione del diritto estero e devoluti alla Svizzera in virtù di un accordo internazionale di ripartizione. Secondo la prassi attuale, nei casi di assistenza internazionale in cui i Cantoni collaborano al procedimento penale, i valori sono loro restituiti. Per contro, in caso d'estradizione, la Confederazione conserva i fondi poiché ha diretto il procedimento. Tale prassi, che non si fonda su alcuna base legale, è stata tuttavia messa in discussione nella causa Arana de Nasser (cfr. n. 1.1.2).

¹¹ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, in: FF **2001** 3764 (3922, 3928).

¹² RS **313.0**

¹³ Cfr. Renate Schwob, *Droit pénal administratif de la Confédération*, V, FJS 1290, p. 14.

¹⁴ G. Arzt art. 260^{ter} CP, n. 83, in: N. Schmid (ed.), *Kommentar, Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei*, vol. I, Zurigo 1998.

1.1.4 Evoluzione a livello internazionale

1.1.4.1 Accordi e raccomandazioni internazionali

Non esiste alcun trattato multilaterale di portata generale sulla ripartizione dei valori confiscati¹⁵. Vi sono tuttavia accordi internazionali che incentivano gli Stati a coordinare le procedure in materia di confisca e a dividersi i relativi proventi. Possiamo citare in particolare la Convenzione n. 141 del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato¹⁶, la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope¹⁷ e le Raccomandazioni del 1990 rivedute nel 1996¹⁸ del Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI)¹⁹.

1.1.4.2 Legislazioni estere

1.1.4.2.1 Stati Uniti

Secondo il sistema statunitense, la chiave di ripartizione deve corrispondere al grado di partecipazione degli enti locali e statali alla procedura che ha condotto alla confisca²⁰. La partecipazione è determinata in funzione del numero di ore di lavoro prestate dai collaboratori dei vari enti. La ripartizione riguarda il prodotto netto della confisca. Sono pertanto dedotti i diritti di terzi (diritti di ritenzione, ipoteche), le spese dello Stato federale in relazione alla confisca, i versamenti agli informatori e le spese dello Stato federale connesse alla gestione dei valori confiscati (stime, depositi, misure di sicurezza, vendita).

A livello internazionale, il Ministro della giustizia e il Ministro delle finanze possono concludere accordi di ripartizione con qualsiasi Paese estero che abbia partecipato direttamente o indirettamente al sequestro o alla confisca. La ripartizione con lo Stato estero avviene in funzione del grado di partecipazione alla procedura di confisca e presuppone che l'aiuto fornito sia stato indispensabile al buon esito della confisca²¹.

Il prodotto delle confische interne e internazionali è devoluto al Fondo gestito dal Dipartimento di giustizia o a quello gestito dal Dipartimento delle finanze. I pro-

¹⁵ Esistono per contro trattati bilaterali di portata generale. Il Governo degli Stati Uniti e quello dei Paesi Bassi, ad esempio, hanno concluso un accordo generale in materia di «sharing».

¹⁶ Cfr. art. 15.

¹⁷ Art. 5 par. 5 lett. b; Nazioni Unite, Consiglio economico e sociale, Doc. E/CONF. 82/15, del 19.12.1988.

¹⁸ Raccomandazione n. 39. Tali raccomandazioni sono state pubblicate in: Bulletin de la Commission fédérale des banques 1996, p. 19 segg.

¹⁹ In questo ambito, il Gruppo degli otto (sottogruppo 1, cooperazione giudiziaria) ha elaborato un modello di convenzione bilaterale di ripartizione.

²⁰ Cfr. The Attorney General's Guidelines on Seized and Forfeited Property, luglio 1990; A Guide to equitable Sharing of federally forfeited Property for State and Local law enforcement agencies, U.S. Department of justice, marzo 1994.

²¹ Il Dipartimento di giustizia e il Dipartimento delle finanze hanno elaborato direttive precise al proposito: Cfr. Memorandum of understanding between the department of justice and the department of the treasury establishing international asset sharing guidelines, aprile/maggio 1995.

venti vengono in tal modo utilizzati per finanziare attività volte a migliorare le inchieste future, la formazione degli inquirenti, l'attrezzatura in dotazione (giubbotti antiproiettile, armi da fuoco, radio, cellulari, computer, veicoli ecc.) e gli stabilimenti di detenzione (costruzione di prigioni). Gli enti statali e locali possono destinare sino al 15 per cento dei valori ripartiti a terapie per la cura di tossicomani e a programmi d'educazione antidroga.

1.1.4.2.2 Canada

Nel 1995, il Canada ha adottato un regolamento relativo alla ripartizione del prodotto dell'alienazione dei beni confiscati²². Tale normativa si applica a tutti i valori confiscati in qualsiasi procedura federale nell'ambito del narcotraffico o della criminalità organizzata. La ripartizione è effettuata dal Procuratore generale del Canada (autorità amministrativa) che valuta la partecipazione del governo federale e di tutte le autorità in causa fondandosi sui seguenti criteri: (1) natura e importanza delle informazioni fornite dagli organismi del governo federale e da ogni autorità e (2) grado di partecipazione all'inchiesta e al perseguimento che ha condotto alla confisca dei beni. Sono dedotte le spese di funzionamento e quelle direttamente legate ai valori confiscati, fatte salve le spese giudiziarie.

A livello internazionale, il Procuratore generale del Canada può, a certe condizioni, concludere accordi di ripartizione reciproca con governi esteri nei casi in cui organismi canadesi e esteri hanno partecipato a inchieste che hanno condotto a una confisca di beni o a una multa. Di norma, la percentuale assegnata allo Stato estero è determinata di caso in caso. La quota devoluta al Canada è ripartita come in caso di ripartizione interna.

1.1.4.2.3 Lussemburgo

Nel 1992, il legislatore lussemburghese ha istituito un «Fonds de lutte contre le trafic de stupéfiants»²³ il cui scopo è di favorire l'elaborazione, il coordinamento e l'impiego di strumenti di lotta contro il traffico di stupefacenti e le tossicomanie e di ovviare agli effetti diretti e indiretti correlati a queste attività illecite. Dotato di per-

²² Cfr. loi du 23 juin 1993 concernant l'administration de biens saisis ou bloqués relativement à certaines infractions, l'aliénation de biens après confiscation et, dans certains cas, le partage du produit de leur aliénation (titolo abbreviato: loi sur l'administration des biens saisis); règlement du 31 janvier 1995 concernant le partage du produit de l'aliénation des biens confisqués, le partage de certaines amendes et le partage de fonds transférés au Canada par des gouvernements étrangers (titolo abbreviato: règlement sur le partage du produit de l'aliénation des biens confisqués).

²³ Cfr. loi du 17 mars 1992 (art. 5) portant

1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988;
 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie;
 3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle.
- Per quanto concerne l'organizzazione del Fondo, cfr. il règlement intérieur du Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants et le règlement grand-ducal du 28 mai 1993 concernant le contrôle par la Chambre des Comptes sur la gestion financière du Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants.

sonalità giuridica, il Fondo è alimentato con tutti i beni mobili e immobili, divisi e indivisi, confiscati in applicazione della legge concernente la vendita di medicinali e la lotta contro le tossicomanie.

1.1.4.2.4 Liechtenstein

Nel 2000, il Liechtenstein ha modificato la sua legge sulla procedura penale²⁴ che autorizza il governo a concludere convenzioni sulla ripartizione dei valori confiscati con gli Stati in cui sono stati commessi i reati e a prevedere disposizioni concernenti la loro utilizzazione.

1.2 Lavori legislativi

1.2.1 Necessità di legiferare e interventi parlamentari

L'affare Arana de Nasser e le lacune riscontrate nella nostra legislazione hanno evidenziato la necessità di disciplinare la ripartizione dei valori patrimoniali confiscati. I Cantoni hanno quindi chiesto alla Confederazione di adottare un disciplinamento generale sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati in considerazione dell'importanza degli oneri che essi stessi e la Confederazione devono assumere nel perseguimento penale. La Conferenza della autorità preposte al perseguimento penale della Svizzera romanda e del Ticino ha tentato di gettare le basi di un «gentlemen's agreement» tra le autorità interessate al fine di evitare conflitti di competenza positivi tra i Cantoni. Inoltre, sono stati in molti²⁵ a chiedere che il denaro confiscato proveniente dal narcotraffico non alimenti unicamente le casse dello Stato, ma sia «restituito» alle vittime indirette della droga e destinati, almeno in parte, alla prevenzione delle tossicomanie, alle terapie per i tossicomani e all'aiuto ai Paesi che coltivano piante per la produzione di droga affinché sviluppino colture sostitutive (cfr. n. 1.3.3).

Diversi interventi parlamentari attestano anch'essi la necessità di emanare una normativa sulla ripartizione dei valori confiscati:

- a. Il 27 agosto 1998, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha depositato una mozione, accolta da entrambe le Camere, concernente il riparto nell'ambito del perseguimento penale (98.3366):

Il Consiglio federale è invitato a presentare, il più presto possibile, un progetto di sistema di riparto generale (sharing) per l'intero ambito del perseguimento penale, che consenta di ottenere una perequazione equa degli oneri a carico della Confederazione e dei Cantoni.

²⁴ Art. 253a della legge del 25 ottobre 2000 relativa alla modifica della legge sulla procedura penale (Strafprozessordnung).

²⁵ Cfr. articoli di stampa seguenti: Alexandra Stark e Anton Ladner, Nicht nur sauber, sondern mein, Bund, Kantone und Drittstaaten streiten sich darum, wie konfiszierte Drogen-gelder aufgeteilt werden, in: CASH, n. 46, 13 novembre 1998; Peter Stirnimann, Ruf nach Zweckbindung und Ursachenbekämpfung, in: Neue Zürcher Zeitung, n. 236, 12 ottobre 1998; Marlyse Cuagnier, Les millions genevois de la drogue vont à la prévention: un modèle pour la Suisse?, in: 24 Heures, 20-21 marzo 1999.

- b. Il 17 dicembre 1998, il consigliere nazionale Jost Gross ha formulato un'iniziativa parlamentare, alla quale il Consiglio nazionale ha dato seguito il 20 dicembre 1999, che chiedeva di destinare alle terapie contro le tossicomanie il denaro confiscato proveniente dal narcotraffico (98.450). La disposizione proposta aveva il tenore seguente:

I fondi confiscati nell'ambito di procedure penali per infrazioni alla legge sugli stupefacenti, oltre a risarcire la parte lesa, devono essere destinati al finanziamento di istituzioni per la prevenzione delle tossicomanie e la riabilitazione dei tossicodipendenti mediante una modifica degli articoli 59 e seguenti del Codice penale oppure mediante una disposizione complementare della legge sugli stupefacenti.

- c. L'8 marzo 1999, il consigliere nazionale Alex Heim ha presentato una mozione concernente l'utilizzazione del denaro della droga confiscato (99.3050). La mozione è stata trasformata in postulato e ha il tenore seguente:

Il Consiglio federale è incaricato di elaborare un disegno di legge che garantisca l'uso di parte del denaro della droga a favore delle vittime della tossicomania e a favore del finanziamento delle terapie, della prevenzione e della lotta al traffico di stupefacenti.

- d. Mediante l'interrogazione ordinaria del 15 marzo 1999, il consigliere nazionale Lisbeth Fehr ha interpellato il Consiglio federale sui diversi aspetti relativi al denaro della droga confiscato (99.1021).

1.2.2 Avamprogetto di legge sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati

Con decisione del 5 ottobre 1998 il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (di seguito DFGP) ha istituito una Commissione peritale incaricata di trovare le modalità per la ripartizione del ricavo delle confische e di esaminare in che misura gli averi confiscati debbano essere destinati a fini particolari. La Commissione ha presentato al DFGP il suo rapporto accompagnato da unavamprogetto di legge nell'ottobre 1999.

Abbiamo adottato le proposte della Commissione peritale, con due riserve. Abbiamo aumentato l'importo minimo dei valori confiscati a partire dal quale l'avamprogetto è applicabile e abbiamo modificato la chiave di ripartizione dei valori confiscati tra gli enti pubblici interessati²⁶. Il 5 luglio 2000, abbiamo incaricato il DFGP di sottoporre l'avamprogetto alla procedura di consultazione dei Cantoni, dei partiti politici e delle organizzazioni interessate, procedura che si è svolta da metà luglio a fine ottobre 2000.

²⁶ Avamprogetto di legge e rapporto esplicativo concernente la ripartizione dei valori patrimoniali confiscati («sharing»), Berna, luglio 2000.

1.2.3

Procedura di consultazione

Tutti i Cantoni, sette partiti politici, 19 organizzazioni e il Tribunale federale si sono pronunciati sull'avamprogetto. Essi lo accolgono favorevolmente e riconoscono la necessità di elaborare un disciplinamento chiaro sulla ripartizione dei valori confiscati²⁷. Occorre sottolineare i seguenti punti principali:

- Soprattutto per ragioni di economia procedurale e di trasparenza, i partecipanti hanno approvato quasi all'unanimità il sistema secondo il quale i valori confiscati sono ripartiti, in ogni procedimento, in funzione di una chiave fissa predeterminata.
- Secondo l'avamprogetto, le nuove norme di ripartizione dovevano essere applicate soltanto se l'importo lordo dei valori patrimoniali confiscati era superiore o uguale a 500 000 franchi. Sette Cantoni e un'organizzazione hanno considerato questo importo appropriato. Cinque Cantoni e tre partiti l'hanno ritenuto per contro troppo elevato e hanno suggerito di ridurlo a 100 000 franchi. Un Cantone ha consigliato di fissare tale importo a 250 000 franchi.
- Quasi tutti i partecipanti alla procedura di consultazione hanno considerato troppo elevata la parte della Confederazione poiché il sostegno generale della Confederazione (assistenza giudiziaria internazionale, Uffici centrali, banche dati) ha una portata soltanto marginale e non giustifica in alcun modo l'attribuzione dei $\frac{3}{10}$ dei valori confiscati. Ritengono che in questo caso la Confederazione sia esageratamente favorita nelle cause legate al crimine organizzato e alla criminalità economica che saranno di sua competenza secondo il «disegno efficienza».
- Le norme relative alla ripartizione sul piano internazionale sono state accolte favorevolmente. Alcuni partecipanti chiedono che sia espressamente disciplinato il caso dei valori provenienti dalla corruzione dei funzionari esteri e dall'infedeltà nella gestione pubblica. Propongono il trasferimento di tali valori allo Stato estero se la sentenza penale ne ordina la confisca e se lo Stato estero richiedente garantisce la reciprocità; il Cantone in questione deve tuttavia poter trattenere una parte dei suddetti valori per coprire le sue spese.
- Infine la questione della destinazione vincolata dei valori confiscati (p. es. alla prevenzione della tossicomania o all'aiuto allo sviluppo) ha suscitato pareri divergenti. Quasi tutti i Cantoni approvano il fatto che abbiamo rinunciato a prevedere una destinazione vincolata dei valori patrimoniali confiscati. I partiti politici esprimono invece pareri diversi. Le associazioni mantello dell'economia e le autorità preposte al perseguimento penale si pronunciano contro qualsiasi destinazione vincolata, mentre le organizzazioni per la lotta contro le tossicomanie e di aiuto allo sviluppo si esprimono in suo favore.

Il 25 aprile 2001 abbiamo preso atto dei risultati della procedura di consultazione e abbiamo incaricato il DFGP di elaborare un messaggio e un disegno di legge sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati.

²⁷ Per un riassunto completo: cfr. la sintesi dei risultati della procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di legge federale sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati («sharing»), Ufficio federale di giustizia, aprile 2001.

1.3

Principi direttori del disegno di legge

Spesso le inchieste penali sono svolte con il concorso di più enti pubblici. In caso di valori confiscati, sembra dunque equo procedere a una ripartizione dei valori confiscati tra i partecipanti. Negli affari di portata internazionale, la problematica della ripartizione si pone a un doppio livello. Si tratta in primo luogo di ripartire i valori tra la Svizzera e gli Stati esteri e poi, in un secondo tempo, di suddividere la parte spettante alla Svizzera tra la Confederazione e i Cantoni.

Il disegno di legge sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati disciplina competenza e procedura in vista della conclusione di accordi internazionali di ripartizione, lasciando ai negoziatori la libertà di fissare le chiavi di ripartizione. La ripartizione interna avviene invece secondo una chiave fissa che dovrebbe assicurare un certo equilibrio tra Cantoni e Confederazione e smorzare i conflitti di competenza (cfr. n. 1.3.1 e 1.3.2). Proponiamo di lasciare ai Cantoni la libertà di decidere in merito all'utilizzazione della loro parte dei valori confiscati (cfr. n. 1.3.3).

1.3.1

Finalità del disegno di legge

Il disegno di legge sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati si prefigge principalmente tre obiettivi:

- a. garantire un giusto indennizzo degli enti pubblici per le spese sopportate nell'ambito del procedimento penale e dell'esecuzione delle pene;
- b. assicurare una certa equità e una certa solidarietà tra gli enti pubblici che partecipano al procedimento penale. In effetti oggi la criminalità, soprattutto economica e organizzata, è diventata un fenomeno transfrontaliero. Il perseguimento penale di questo tipo di criminalità è diventato un compito comune, che necessita della collaborazione sempre più stretta di tutti. Appare allora poco soddisfacente che il ricavo dei valori confiscati, sempre più cospicuo, sia devoluto essenzialmente al solo ente pubblico che ne ha ordinato la confisca. L'equità esige una ripartizione del ricavo dei valori confiscati tra i partecipanti al procedimento penale;
- c. assicurando una certa equità, il disegno dovrebbe permettere di smorzare i conflitti di competenza. Infatti, in alcuni casi, può succedere che gli stessi valori possano essere confiscati in seguito a reati diversi perseguiti da enti pubblici diversi. Così, in materia di riciclaggio di denaro, può sorgere un conflitto di competenza tra il Cantone dove si svolge il traffico di stupefacenti e il Cantone in cui si trova il provento della droga. Un disciplinamento della ripartizione che tenga conto dei diversi enti pubblici coinvolti nel procedimento penale dovrebbe incoraggiare questi ultimi a convenire di comune accordo il foro competente e evitare di aprire procedimenti separati che in virtù dell'articolo 305^{bis} CP permetterebbero la confisca degli stessi valori. Il disegno di legge sulla ripartizione rinuncia tuttavia a dettare norme di competenza. Se gli enti pubblici in causa non giungono a un'intesa, il conflitto di competenza deve essere sottoposto alla Camera d'accusa del Tribunale federale che determina l'autorità competente per la confisca (art. 351 CP).

1.3.2 Ripartizione tra Stati

1.3.2.1 Ripartizione internazionale attiva e passiva

Il disegno di legge sulla ripartizione disciplina la procedura interna relativa alla conclusione di accordi di ripartizione dei valori patrimoniali confiscati a livello internazionale.

Esso distingue la ripartizione internazionale attiva dalla ripartizione internazionale passiva:

- a. in caso di ripartizione internazionale attiva, le autorità svizzere (cantonali o federali) ordinano la confisca in applicazione del diritto svizzero. Esse offrono tutto o parte dei valori allo Stato estero che ha collaborato al procedimento penale. In linea di massima i valori si trovano in Svizzera; il principio della territorialità non impedisce tuttavia al giudice svizzero di ordinare la confisca dei beni situati all'estero²⁸;
- b. in caso di ripartizione internazionale passiva l'inchiesta penale è condotta all'estero e la confisca è ordinata da autorità estere competenti in virtù del loro diritto nazionale. Le autorità svizzere sono chiamate a trasmettere allo Stato estero mezzi di prova e informazioni (art. 67a AIMP) o a consegnargli i valori delittuosi situati in Svizzera in vista della loro confisca o della loro restituzione agli aventi diritto (art. 59 e 74a AIMP). Quale contropartita per il suo aiuto, lo Stato estero può concedere alla Svizzera una parte dei valori confiscati.

1.3.2.2 Caso speciale della restituzione allo Stato «leso»

Il disegno di legge sulla ripartizione permette espressamente la restituzione allo Stato «leso» dei valori provenienti dalla corruzione di funzionari esteri o dall'infedeltà nella gestione pubblica. Attualmente, nella prassi questi valori sono di regola già restituiti allo Stato «leso» e il nostro Consiglio non intende cambiare tale consuetudine. La restituzione avviene in modi diversi a dipendenza che la confisca sia stata ordinata in applicazione del diritto estero o del diritto svizzero. Se lo Stato estero pronuncia una decisione di confisca o se non esiste alcun dubbio sulla provenienza illecita dei valori sequestrati, le autorità svizzere (cantonali o federali) restituiscono i valori direttamente allo Stato «leso» in applicazione degli articoli 59 o 74a AIMP. La restituzione avviene per il tramite delle autorità cantonali o federali incaricate del perseguimento. Se, invece, un procedimento penale è aperto in Svizzera e la confisca è ordinata secondo il diritto svizzero, la restituzione dei valori avviene mediante un accordo internazionale di ripartizione concluso dalla Confederazione in applicazione del disegno di legge sulla ripartizione (cfr. anche n. 2.3.2).

²⁸ SJ 1986, p. 520.

1.3.3

Modalità di ripartizione interna

I valori patrimoniali confiscati possono essere ripartiti tra i Cantoni e la Confederazione secondo differenti criteri. A livello interno, sono possibili in particolare due modalità di ripartizione. Tutti i valori confiscati possono essere versati in una cassa comune e distribuiti periodicamente fra i Cantoni e la Confederazione secondo una chiave generale da determinare (p. es. in funzione della popolazione, delle spese complessive per il perseguimento penale e l'esecuzione delle pene, del numero di condanne per infrazioni alla LStup). L'altra variante consiste nel distribuire i valori patrimoniali di caso in caso fra gli enti pubblici che hanno partecipato al procedimento penale che ha portato alla loro confisca. Secondo questo sistema i valori possono essere ripartiti in funzione del lavoro svolto dagli enti pubblici sia dal profilo quantitativo (numero di ore di lavoro, operazioni svolte), ma anche qualitativo (importanza del ruolo assunto nell'ambito del procedimento penale). Sarebbe anche possibile distribuire i valori, in modo schematico, definendo una chiave di ripartizione fissa che tenga conto dell'impegno degli enti pubblici in causa.

Nel senso indicato dalla Commissione peritale, abbiamo optato per un sistema fondato su una chiave di ripartizione fissa per i procedimenti in cui le confische superano i 100 000 franchi. Proponiamo di assegnare i $\frac{5}{10}$ dei valori confiscati all'ente pubblico (Cantone o Confederazione) che ha diretto l'inchiesta e pronunciato la confisca, di accordare i $\frac{2}{10}$ al Cantone in cui si trovano i valori d'origine delittuosa (Cantone di situazione) e di assegnare alla Confederazione i $\frac{3}{10}$ dei beni confiscati. Approvato quasi all'unanimità dai partecipanti alla procedura di consultazione²⁹, questo sistema presenta numerosi vantaggi:

- L'applicazione è semplice e interessa esclusivamente le confische di un importo relativamente importante. Soltanto la deduzione delle spese potrebbe comportare alcuni problemi, perlomeno nei primi tempi d'applicazione della legge. Di conseguenza, le spese di funzionamento dovrebbero essere abbastanza contenute.
- Contrariamente al sistema della cassa comune, incentiva gli enti pubblici a perseguire i reati più rapidamente e con maggiore efficienza, dato che i valori confiscati non sono ripartiti secondo criteri generali indipendenti dal perseguimento in causa, ma sono in gran parte assegnati all'ente pubblico che ha condotto il procedimento all'origine della confisca.
- Da ultimo, contrariamente al sistema della cassa comune, le decisioni sulla ripartizione, segnatamente quelle sulla deduzione delle spese, possono essere impugnate dinanzi a un'autorità di ricorso, che sarà in tal modo garante della giustizia e dell'imparzialità.

²⁹ In particolare: tutti i Cantoni nonché il PLS, il PS, il PLR e l'UDC.

1.3.4 Utilizzazione dei valori confiscati da parte degli enti pubblici beneficiari

1.3.4.1 Argomenti a favore di una destinazione vincolata

Può sembrare immorale che il denaro confiscato proveniente dalla criminalità sia devoluto alle casse generali dello Stato e che non sia utilizzato – almeno in parte – a favore delle vittime dei reati all’origine dei valori confiscati, ossia in primo luogo, all’aiuto ai tossicomani. Secondo alcuni, una parte di questo denaro dovrebbe servire innanzitutto alla prevenzione della tossicomania e alla riabilitazione dei tossicomani, visto che i bisogni in questo settore sono considerevoli a causa della massiccia diminuzione dei contributi dell’assicurazione invalidità. Si tratterebbe di un giusto indennizzo a favore delle vittime del traffico della droga, che permetterebbe di riequilibrare la politica svizzera dei quattro pilastri in materia di droga in favore di prevenzione e terapia, rispetto a repressione.

Altri ritengono che il denaro proveniente dal traffico di stupefacenti dovrebbe essere almeno in parte restituito ai Paesi produttori di droga. Infatti il commercio della droga produce in tali Paesi effetti devastanti a livello umano, sociale, economico ed ecologico; inoltre ovunque si sviluppi la produzione di droga, si assiste a un aumento della violenza. Il denaro confiscato dovrebbe permettere di sostenere progetti di aiuto allo sviluppo, in primo luogo, per incoraggiare i contadini ad abbandonare la coltivazione di stupefacenti, aprendo nuove vie che assicurino loro un reddito sufficiente, ma altresì, in modo più generale, per lottare contro la povertà (p. es. creando posti di lavoro). Tali progetti permetterebbero di affrontare il problema alla radice e costituirebbero un’importante manifestazione di solidarietà internazionale da parte svizzera.

L’assegnazione di una parte dei valori confiscati (p. es. $\frac{2}{10}$ per la prevenzione della tossicomania e $\frac{1}{10}$ per i progetti nei Paesi in sviluppo) potrebbe rappresentare un segno importante di solidarietà, fermo restando che soltanto una parte dei valori confiscati provengono dal traffico della droga e che ciò ridurrebbe solo di poco la libertà dei Cantoni nell’utilizzazione delle loro entrate.

Queste idee sono state riprese nell’iniziativa parlamentare Jost Gross che chiede di destinare alla riabilitazione dei tossicodipendenti i fondi confiscati nell’ambito di procedimenti penali per infrazioni alla legge sugli stupefacenti. Il 20 dicembre 1999 il Consiglio nazionale ha dato seguito, senza opposizione, a questa iniziativa e ha invitato la sua Commissione della sicurezza sociale e della sanità a elaborare un disegno di legge in tal senso. Detta Commissione ha incaricato una sottocommissione di elaborare un testo di legge e il 5 luglio 2001 lo ha sottoposto alla Commissione degli affari giuridici affinché ne tenesse conto nel disegno di legge sulla ripartizione.

1.3.4.2 Soluzioni adottate all’estero e dai Cantoni

Sul piano internazionale, la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, firmata dalla Svizzera nel 1955 ma non ancora ratificata, prevede espressamente la possibilità di versare il prodotto delle confische a organismi specializzati nella lotta contro il traffico illecito e l’abuso di stupefacenti e psicotropi. Nella maggior parte dei Paesi, i valori confiscati finiscono

nelle casse dello Stato, come nel caso della Germania e dell'Austria. Alcuni Stati prevedono altresì disposizioni speciali per la destinazione dei valori confiscati³⁰.

In Svizzera la questione della destinazione dei valori confiscati è di competenza delle legislazioni cantonali. In linea di massima i Cantoni versano il prodotto delle confische nella loro cassa generale. Tre Cantoni, ossia Ginevra, Friburgo e Vaud, hanno invece adottato disposizioni speciali. Nel Cantone di Ginevra, i valori confiscati provenienti dal narcotraffico sono versati, fino a concorrenza di tre milioni annui, in un fondo speciale; la metà di questo importo è destinata alla prevenzione della tossicomania e l'altra metà alla cooperazione allo sviluppo nel Terzo Mondo³¹. Nel Cantone di Friburgo i valori confiscati possono ugualmente essere utilizzati per il finanziamento dei mezzi di polizia e giudiziari per la lotta contro la droga e per l'assistenza medico-sociale dei tossicomani³². Il Gran Consiglio vedese, dal canto suo, ha esteso l'utilizzazione dei valori alle misure di prevenzione e di lotta contro l'alcolismo e all'assistenza medico-sociale degli alcolisti dipendenti³³.

1.3.4.3 Libertà decisionale concessa dal disegno di legge

Il nostro Consiglio comprende le argomentazioni delle organizzazioni di aiuto ai tossicomani e ai Paesi in sviluppo. Seguendo il parere generale espresso dai Cantoni in occasione della procedura di consultazione, riteniamo tuttavia preferibile lasciare gli enti pubblici liberi di scegliere la destinazione dei valori confiscati ad essi assegnati e rinunciare a fissare una destinazione vincolata nel disegno di legge sulla ripartizione.

A questo proposito rileviamo quanto segue:

- a. dato che i valori confiscati non provengono unicamente dal narcotraffico, ma possono essere il provento di altri reati, quali il traffico d'armi, la corruzione, l'insider trading e la pornografia, è discutibile il fatto di destinare tali valori unicamente alla lotta contro la droga. Indagini dell'Amministrazione federale delle finanze hanno rilevato che dei 21 milioni di franchi confiscati nel 1998 soltanto 8 provenivano dal narcotraffico e che dei 30 milioni confiscati nel 1999 soltanto 14,5 provenivano dalla droga³⁴;
- b. va inoltre considerato che i proventi conseguiti nell'ambito del narcotraffico sono generalmente legati anche ad altri reati, per cui è difficile stabilirne l'origine esatta. Così, quale trattamento dobbiamo riservare ai valori di cui un'organizzazione criminale ha facoltà di disporre e che sono confiscati in applicazione dell'articolo 59 numero 3 CP, quando il narcotraffico costituisce soltanto un aspetto dell'attività illecita di questa organizzazione crimi-

³⁰ Cfr. legislazione vigente in Francia, Lussemburgo, Italia e Stati Uniti. Belgio e Canada stanno elaborando progetti in tal senso.

³¹ Loi genevoise du 26 mai 1994 sur la création d'un fonds pour la lutte contre les toxicomanies (E 4 70).

³² Loi fribourgeoise du 13 février 1996 instituant un fonds pour la lutte contre les toxicomanies.

³³ Règlement vaudois du 17 décembre 1997 concernant la constitution d'un fonds pour la prévention et la lutte contre les toxicomanies (RSV 3.9).

³⁴ I valori patrimoniali dell'affare Arana de Nasser non sono contenuti in queste cifre (cfr. n. 1.1.2).

nale? Sembra allora alquanto difficile destinare alla lotta contro la droga i valori confiscati in relazione al narcotraffico, come propongono l'iniziativa parlamentare Jost Gross e la mozione Alex Heim;

- c. inoltre, non possiamo dimenticare che i valori di origine delittuosa sono spesso riciclati mediante transazioni economiche e finanziarie estremamente complesse, per cui la confisca richiede a sua volta l'approntamento di strumenti di ricerca, sia di polizia che giudiziari, estremamente dispendiosi. Di conseguenza, appare legittimo lasciare agli enti pubblici la libertà di utilizzare, direttamente o indirettamente, i valori confiscati che ricevono per potenziare il loro apparato repressivo;
- d. infine, l'istituzione di un fondo speciale contraddirebbe il principio di politica finanziaria secondo cui la Confederazione e i Cantoni devono fruire di un certo margine di manovra per quanto concerne l'impiego delle loro entrate. Non consentirebbe inoltre la flessibilità necessaria a una gestione efficace ed economica.

È opportuno precisare che la rinuncia a un disciplinamento concernente la destinazione vincolata non pregiudica affatto l'eventuale restituzione a uno Stato estero dei valori di origine delittuosa provenienti dalla corruzione di uno dei suoi funzionari o dall'infedeltà nella gestione pubblica. Attualmente detti valori sono di regola restituiti allo Stato «leso» e non intendiamo cambiare questa prassi (cfr. n. 1.3.2.2).

1.3.5 Forma del disciplinamento legale

Il nuovo disciplinamento sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati concerne il Codice penale (CP), la legge federale sulla procedura penale (PP), la legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA) e la legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP). Per avere una visione d'insieme, riteniamo più opportuno elaborare una legge separata che tratti la questione della ripartizione dei valori confiscati nella sua interezza. L'inserimento di disposizioni sulla ripartizione nelle differenti leggi complicherebbe la comprensione della materia.

2 Parte speciale: Commento delle disposizioni legali

Sotto il titolo «Disposizioni generali», il capitolo 1 del disegno definisce l'oggetto (art. 1) e il campo d'applicazione della legge (art. 2). Dedicato alla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati a livello interno, il capitolo 2 determina gli enti pubblici beneficiari e le parti cui hanno diritto (art. 3-5; art. 9 e 10); designa l'autorità competente per procedere alla ripartizione dei valori e descrive la procedura di ripartizione (art. 6-8). Il capitolo 3 tratta della ripartizione dei valori confiscati a livello internazionale; disciplina la procedura volta a concludere accordi internazionali di ripartizione (art. 11-14) e stabilisce, sul piano interno, la ripartizione, tra i Cantoni e la Confederazione, della parte devoluta alla Svizzera (art. 15).

2.1 Disposizioni generali (Capitolo 1)

2.1.1 Oggetto (art. 1)

Il disegno di legge si prefigge di *disciplinare* le modalità di *ripartizione*, tra i Cantoni, la Confederazione e gli Stati esteri, dei valori patrimoniali confiscati.

Per «valori patrimoniali confiscati» s'intendono:

- a. i valori patrimoniali confiscati come indebito profitto (art. 59 n. 1 CP);
- b. i risarcimenti ordinati in sostituzione dei valori patrimoniali soggiacenti alla confisca se questi ultimi non sono più reperibili (art. 59 n. 2 CP);
- c. gli oggetti confiscati per motivi di sicurezza (art. 58 CP)³⁵ quando il ricavo della loro realizzazione non può essere consegnato all'avente diritto³⁶;

nonché gli interessi e altri ricavi forniti dai valori patrimoniali dopo la decisione di sequestro fino a quella di ripartizione.

2.1.2 Campo d'applicazione (art. 2)

2.1.2.1 Ripartizione interna (cpv. 1)

Secondo il capoverso 1, il disegno di legge si applica alla ripartizione, tra i Cantoni e la Confederazione, dei valori patrimoniali confiscati *in virtù del diritto penale federale*, in applicazione degli articoli 58 e 59 CP o delle disposizioni analoghe di leggi federali³⁷. Sono considerate solo le confische penali, ad esclusione delle confische civili (riguardanti p. es. la «confisca» del patrimonio di una persona giuridica il cui scopo è diventato illecito o immorale, art. 57 cpv. 3 CC³⁸) e delle confische di diritto amministrativo pronunciate da un'autorità amministrativa al di fuori di un processo penale³⁹. Sono pure escluse le confische di diritto penale cantonale, poiché sono rette dalla legislazione cantonale (art. 335 CP). Il disegno disciplina la riparti-

³⁵ Per esempio armi, un immobile utilizzato da un servizio d'informazione illecito (DTF 114 IV 98), un albergo che appartiene a uno sfruttatore che affitta le camere a prostitute (Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione (GAAC) 1995, n. 134).

³⁶ Cfr. Niklaus Schmid, *Einziehung*, in: N. Schmid (ed.), *Kommentar, Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei*, vol. I, Zurigo 1998, n. 76 ad art. 58 p. 51 seg.

³⁷ Cfr. p. es. art. 24 della legge federale del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti e le sostanze psicotrope (LStup; RS 812.121); art. 38 e 39 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51) e art. 10 della legge federale del 5 ottobre 1929 sulle case da gioco (LCG; RS 935.52).

³⁸ RS 210.

³⁹ È necessario non confondere le confische di diritto penale amministrativo (art. 1 DPA) che sono contemplate dal disegno con quelle di diritto amministrativo che sono pronunciate da un'autorità amministrativa, al di fuori del processo penale. Queste ultime possono essere designate con nomi vari; si parla sia di confisca (da parte di un'autorità amministrativa) sia di sequestro, sia di pignoramento (amministrativo). Riguardano soprattutto la sicurezza pubblica, ma possono pure tendere a sopprimere un indebito profitto (ad es. l'art. 28 della legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso, RS 817.0; l'art. 35 della legge federale del 25 marzo 1977 sugli esplosivi, RS 941.41, e l'art. 92 della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea, RS 748.0). Per ulteriori dettagli, cfr. Denis Piotet, *Les effets civils de la confiscation pénale*, Berna 1995, p. 128 segg.

zione dei valori confiscati in virtù del diritto penale federale, *indipendentemente dalla procedura applicabile*. I valori patrimoniali possono essere confiscati nell'ambito di una procedura penale cantonale, indipendentemente dal fatto che quest'ultima concerna uno o più Cantoni, ma anche nell'ambito di un procedimento penale federale (art. 340 CP e 340^{bis} CP («disegno efficienza») o di una procedura di diritto penale amministrativo.

Il capoverso 1 in fine precisa che il disegno non si applica alle confische, relativamente rare, pronunciate *in virtù del Codice penale militare* (art. 41 segg. CPM⁴⁰). Non si è ritenuto opportuno modificare l'equilibrio istituito dalla legge del 1988⁴¹, secondo cui i Cantoni assumono le spese d'esecuzione di pene e misure (art. 215 PPM⁴²), ma ricevono in cambio l'importo totale delle multe riscosse e i valori confiscati (art. 211 PPM).

Va infine rilevato che il disegno di legge non è applicabile *qualora i valori patrimoniali siano restituiti alla persona lesa o a un terzo* allo scopo di ristabilirne i diritti; in tal caso non è ordinata la confisca (art. 59 n. 1 comma 1 in fine CP; se il terzo o la persona lesa fanno valere i loro diritti dopo la decisione di ripartizione, cfr. art. 9 del disegno di legge, n. 2.2.3.1).

2.1.2.2 Ripartizione internazionale (cpv. 2)

In virtù del capoverso 2, il disegno disciplina pure la ripartizione dei valori patrimoniali confiscati tra la Svizzera e gli Stati esteri in caso di assistenza internazionale in materia penale. È applicabile sia in caso di ripartizione internazionale attiva, ossia se la confisca è ordinata in virtù del diritto svizzero, sia in caso di ripartizione internazionale passiva, ossia se la confisca è ordinata in virtù del diritto estero (cfr. n. 1.3.2.1). I valori patrimoniali possono essere oggetto di una misura di confisca o di una *misura analoga in virtù del diritto estero*. Questa precisazione permette di tener conto delle differenti forme che il sequestro di valori delittuosi da parte dello Stato può assumere a seconda del diritto estero. Negli Stati Uniti, infatti, la procedura di confisca indipendente, diretta solo contro i valori delittuosi, è di natura civile (*civil forfeiture*)⁴³. In Germania, si ricorre spesso alla pena pecuniaria (*Vermögensstrafe*)⁴⁴. È essenziale che si tratti di una causa penale per la quale l'assistenza giudiziaria può essere accordata in applicazione della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale.

La ripartizione internazionale dei valori patrimoniali confiscati non mette in discussione il principio secondo cui di regola le domande di assistenza giudiziaria estere

⁴⁰ RS 321.0

⁴¹ Cfr. messaggio del 25 maggio 1988 del Consiglio federale concernente il secondo pacchetto di misure per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, in: FF 1988 II 1149 (1220).

⁴² RS 322.1

⁴³ Sulla confisca nel diritto americano, cfr. Jürg-Beat Ackermann, Geldwäscherei Money Laundering, Zurigo 1992, p. 315 segg.; Niklaus Schmid, Strafverfahren und Strafrecht in den Vereinigten Staaten: eine Einführung, 2^a ed., Heidelberg 1993, p. 178.

⁴⁴ Nei casi previsti dalla legge, il § 43a del Codice penale tedesco permette ai tribunali di condannare, oltre a una pena privativa della libertà di una durata di due anni almeno, al pagamento di una somma di denaro il cui importo è limitato dal patrimonio dell'autore, acquisito illecitamente o meno (pena pecuniaria).

sono eseguite gratuitamente (art. 31 cpv. 1 AIMP)⁴⁵. I valori confiscati consegnati allo Stato che ha fornito l'assistenza giudiziaria non costituiscono una remunerazione per il lavoro che ha svolto, ma una partecipazione al risultato ottenuto grazie alla collaborazione internazionale.

2.2 Ripartizione tra i Cantoni e la Confederazione (Capitolo 2)

2.2.1 Determinazione delle parti (Sezione 1)

2.2.1.1 Importo minimo (art. 3)

Una procedura di ripartizione secondo gli articoli 4-10 non può essere applicata a tutte le cause per motivi di procedura. È in effetti opportuno evitare di aprire una procedura di ripartizione per le confische riguardanti importi poco rilevanti che sarebbero inoltre assorbiti dalle spese. L'avamprogetto fissava tale importo a 500 000 franchi lordi. In considerazione dei timori espressi da diversi partecipanti alla procedura di consultazione sul fatto che il disegno di legge resti in tal modo praticamente lettera morta⁴⁶, proponiamo di ridurre tale importo a 100 000 franchi lordi. Se la confisca riguarda un importo inferiore a 100 000 franchi lordi, sono applicabili le norme ordinarie. In tal caso, conformemente all'articolo 381 CP, i valori confiscati dalle autorità cantonali in virtù del Codice penale sono devoluti ai Cantoni, nelle cause giudicate dalla Corte penale federale, tali valori spettano alla Confederazione (cfr. n. 1.1.3.1.2).

2.2.1.2 Importo netto (art. 4)

2.2.1.2.1 Principio netto o principio lordo?

I valori patrimoniali confiscati devono innanzitutto servire a compensare le spese di perseguimento e d'esecuzione delle pene (cfr. n. 1.3.1). Le soluzioni possibili sono due. Secondo il *principio lordo*, l'importo totale dei valori confiscati è sottoposto alle regole di ripartizione; una parte più grande è assegnata all'ente pubblico che ha diretto l'inchiesta per tener conto delle spese di procedura più importanti che ha dovuto assumere e delle spese d'esecuzione delle pene che gli spettano. Secondo il *principio netto*, solo il ricavo netto è ripartito, poiché le spese dell'inchiesta e dell'esecuzione della pena privativa della libertà sono dedotte.

Nonostante il principio lordo abbia il vantaggio della semplicità, per motivi di equità è opportuno applicare il principio netto. Le spese di procedura e d'esecuzione sono infatti spesso molto importanti e variabili, inoltre non raramente costituiscono una parte importante dell'importo dei valori confiscati. Sarebbe quindi sconveniente che l'ente pubblico che ha diretto l'inchiesta e che deve assumere tutte le spese riceva un

⁴⁵ Occorre tuttavia aggiungere che il Consiglio federale fissa le condizioni alle quali le spese possono essere attribuite, in tutto o in parte, allo Stato richiedente. Cfr. l'art. 12 dell'ordinanza del 24 febbraio 1982 sull'assistenza internazionale in materia penale (OAIMP; RS 351.11).

⁴⁶ ZH, ZG, VD, VS, NE, AG; PLS, PCS, UDC.

importo inferiore a quello attribuito all'ente pubblico dei Cantoni di situazione o a quello della Confederazione. Il principio netto è stato d'altronde approvato dall'insieme dei partecipanti alla procedura di consultazione e adottato dalle legislazioni estere.

2.2.1.2.2 Deduzione delle spese (cpv. 1)

Il capoverso 1 elenca, in modo esaustivo, le *categorie di spese che possono essere dedotte* dai valori patrimoniali:

a. Gli esborsi

Per esborsi s'intendono le somme effettivamente spese per le operazioni effettuate per lo svolgimento dell'inchiesta. Come esempio, il disegno di legge cita le spese di traduzione e d'interprete, di comparizione, di perizia, d'esecuzione delle commissioni rogatorie e per la difesa d'ufficio⁴⁷. Secondo quanto auspicato da diversi partecipanti alla procedura di consultazione⁴⁸, abbiamo aggiunto le spese di sorveglianza telefonica che possono essere relativamente elevate.

Non possono invece essere dedotte:

- le spese fisse, quali i salari dei poliziotti e le remunerazioni dei magistrati che hanno partecipato all'inchiesta che ha portato alla confisca;
- gli emolumenti giudiziari, poiché sono fissati in modo sistematico in funzione di fattori che variano considerevolmente da un Cantone all'altro.

b. Le spese di carcerazione preventiva

La carcerazione preventiva va intesa in senso lato (cfr. art. 110 n. 7 CP). Riguarda la carcerazione ordinata nel corso del procedimento penale per i bisogni dell'istruzione (Untersuchungshaft) o per motivi di sicurezza (Sicherheitshaft), nonché la privazione della libertà durante la procedura d'estradizione (Auslieferungshaft) e il collocamento in un ospedale o un istituto⁴⁹. È opportuno tenere conto delle spese effettive di carcerazione di tutti i partecipanti, principali e secondari, al reato che ha portato alla confisca dei valori patrimoniali.

c. I due terzi delle spese prevedibili d'esecuzione della pena detentiva senza sospensione condizionale

I costi dell'esecuzione delle pene detentive non sono in generale ancora noti al momento della decisione di ripartizione. Variano segnatamente in funzione della scelta del penitenziario, dell'inflizione di misure particolari e del momento della liberazione condizionale. Per valutare le spese d'esecuzione, le autorità possono basarsi sulle tariffe dei concordati intercantionali d'esecuzione delle pene e delle misure⁵⁰. Poiché

⁴⁷ Cfr. la lista degli art. 14 e 23 del Concordato del 5 novembre 1992 sull'assistenza giudiziaria e la cooperazione intercantonale in materia penale (RS 351.71).

⁴⁸ TG, BE, NE.

⁴⁹ Cfr. Stefan Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar, 2^a ed., Zurich 1997, n. 2 segg. ad art. 69.

⁵⁰ Concordato sull'esecuzione delle pene e delle misure concernenti gli adulti e i giovani adulti nei Cantoni romandi e nel Ticino; Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz; Strafvollzugskonkordat der Ostschweiz.

di regola è pronunciata la sospensione condizionale, il disegno di legge tiene conto solo dei due terzi delle spese d'esecuzione della pena. Sarà possibile dedurre soltanto le spese d'esecuzione delle pene non sospese condizionalmente. In effetti, l'assunzione delle spese d'esecuzione della pena ordinata in seguito alla revoca della sospensione condizionale comporterebbe eccessive complicazioni. Il disegno rinuncia anche a tener conto delle spese d'esecuzione delle misure, in quanto estremamente difficili da valutare, segnatamente a causa della loro durata indeterminata. Secondo l'articolo 10, le autorità cantonali devono mettere a disposizione dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) l'importo risparmiato sulle spese d'esecuzione delle pene se supera 10 000 franchi; importo che l'UFG ripartisce in conformità alla decisione di ripartizione (cfr. n. 2.2.3.2).

d. Le spese di gestione dei valori patrimoniali confiscati

Possono segnatamente essere dedotte le spese di deposito di una scorta di oro o di armi, le spese di manutenzione di un immobile o le spese bancarie.

e. Le spese di realizzazione dei valori patrimoniali confiscati e d'incasso dei risarcimenti

Le spese di realizzazione e d'incasso sono in particolare le spese di perizia (valutazione), le spese della vendita all'asta o della vendita a trattative private e le spese per il procedimento d'esecuzione.

Le spese citate nelle lettere a-e possono essere dedotte soltanto *se è prevedibile che non saranno risarcite*. È opportuno non mostrarsi troppo rigorosi e ammettere con relativa facilità la loro deduzione nella misura in cui le autorità cantonali abbiano l'obbligo di versare, se supera 10 000 franchi, l'importo delle spese rimborsate all'UFG che procederà alla ripartizione (art. 10; cfr. n. 2.2.3.2).

2.2.1.2.3 Deduzione degli assegnamenti alla persona lesa (cpv. 2)

In determinati casi, il giudice deve versare i valori confiscati alla persona lesa come risarcimento per i danni che ha subito a causa del reato (art. 60 CP)⁵¹. Come per le spese, non sarebbe equo che il Cantone che ha emanato la sentenza assuma da solo l'indennizzo della persona lesa mentre il ricavo dei valori confiscati è ripartito. Di conseguenza, il capoverso 2 precisa che sono dedotti anche i valori patrimoniali confiscati che sono assegnati alla persona lesa secondo l'articolo 60 capoverso 1 lettere b-c CP.

⁵¹ Occorre distinguere l'art. 60 CP dall'art. 59 n. 1 comma 1 in fine CP. L'art. 60 CP suppone l'oggetto sottratto o rubato, scomparso o irrecuperabile, e parte dal principio che solo un risarcimento del danno sia dovuto alla persona lesa. Nel caso dell'art. 59 n. 1 comma 1 in fine CP, l'oggetto appartiene alla vittima del reato e le viene restituito.

2.2.1.3 Chiave di ripartizione (art. 5)

2.2.1.3.1 Principio (cpv. 1)

Secondo il capoverso 1, l'importo netto dei valori confiscati è ripartito come segue:

- L'ente pubblico (il Cantone o, nelle cause federali, la Confederazione) le cui autorità hanno pronunciato la confisca riceve i $\frac{5}{10}$ dei valori confiscati.
- I Cantoni in cui si trovano i valori confiscati (Cantone di situazione) ottengono i $\frac{2}{10}$ dei valori situati sul loro territorio.
- La Confederazione riceve, in tutti i casi, i $\frac{3}{10}$.

Gli altri Cantoni, per esempio quelli che hanno fornito un'assistenza giudiziaria o amministrativa, non partecipano alla ripartizione. Saranno tuttavia indennizzati per le spese di procedura in applicazione delle norme sull'assistenza giudiziaria⁵².

2.2.1.3.2 Giustificazione delle quote

Il sistema delle quote è molto semplice. Le quote sono state fissate in modo da stabilire una certa equità per favorire la collaborazione e smorzare i conflitti di competenza positivi.

2.2.1.3.2.1 Quota dell'ente pubblico che ha pronunciato la confisca

La quota dell'ente pubblico che ha pronunciato la confisca non necessita di giustificazione. È l'ente che si assume la maggior parte del lavoro ed è quindi normale che riceva la maggior parte dei valori.

2.2.1.3.2.2 Quota della Confederazione

Nonostante che la maggior parte dei partecipanti alla consultazione abbia considerato troppo elevata la parte di $\frac{3}{10}$ accordata alla Confederazione, proponiamo di mantenerla. Tale quota si giustifica essenzialmente con il sostegno che essa fornisce ai Cantoni nella lotta contro la criminalità. L'UFG svolge in effetti un ruolo importante in materia di assistenza penale internazionale⁵³. I diversi Uffici centrali per la lotta contro la criminalità organizzata istituiti presso l'Ufficio federale di polizia

⁵² Secondo il Concordato del 5 novembre 1992 sull'assistenza giudiziaria e la cooperazione intercantonale in materia penale (RS 351.71), la gratuità della procedura di assistenza non si applica alle spese di traduzione, di interprete, di comparsa, di perizia, di lavori scientifici, di trasferimento di detenuti (art. 14 e 23).

⁵³ L'UFG riceve le domande di assistenza giudiziaria provenienti dall'estero, presenta quelle della Svizzera e tratta le domande di estradizione (art. 17 cpv. 2 AIMP). Dopo la revisione dell'AIMP del 4 ottobre 1996, può anche ordinare misure provvisorie (art. 18 cpv. 2 AIMP) e statuire sull'ammissibilità dell'assistenza o sull'esecuzione (a) qualora la domanda richieda indagini in più Cantoni, (b) qualora l'autorità cantonale competente non sia in grado di decidere entro un termine ragionevole o (c) in casi complessi o di particolare importanza (art. 79a AIMP).

(UFP)⁵⁴ sono strumenti d'informazione, d'analisi e di coordinamento che aiutano i Cantoni nella loro lotta contro la criminalità internazionale⁵⁵. Infine, le banche di dati federali offrono un sostegno rapido ed efficace ai Cantoni⁵⁶.

La quota di $\frac{3}{10}$ assegnata alla Confederazione è inoltre destinata a compensare indirettamente una parte degli oneri supplementari derivanti dal «disegno efficienza». A partire dal 1° gennaio 2002, la Confederazione avrà il compito di perseguire e giudicare i reati d'importanza intercantonale e internazionale nell'ambito della criminalità organizzata e della criminalità economica. È vero che in questi casi la Confederazione riceverà già i $\frac{5}{10}$ dei valori confiscati solo per il fatto di aver ordinato la confisca. Occorre tuttavia rilevare che queste nuove competenze presuppongono un potenziamento delle attuali strutture repressive federali (Ministero pubblico della Confederazione, polizia giudiziaria federale, giudici d'istruzione federali) e l'istituzione di un Tribunale penale federale che comporterà, secondo le prime stime, costi annui superiori a 100 milioni di franchi. La nostra decisione di fissare a $\frac{3}{10}$ la parte della Confederazione è rafforzata anche dalla mozione «Indennizzo a carico dei Cantoni per le spese sopportate dalla Confederazione a titolo di assunzione del perseguimento penale»⁵⁷, trasformata in postulato dal Consiglio degli Stati, che chiede ai Cantoni di indennizzare la Confederazione per le competenze in materia di perseguimento penale che le sono state trasferite.

2.2.1.3.2.3 Quota del Cantone di situazione dei valori confiscati

La quota del Cantone di situazione dei valori confiscati si giustifica per diversi motivi. Quest'ultimo deve spesso collaborare al procedimento penale, fornendo informazioni e prove, segnatamente sui valori suscettibili di essere confiscati (in particolare effettuando perquisizioni). Deve inoltre, se del caso, aprire un'inchiesta contro gli intermediari finanziari per riciclaggio di denaro e carente diligenza in materia di operazioni finanziarie (art. 305^{bis-ter} CP). Esso ha di regola un foro fondato giuridicamente che gli permetterebbe di confiscare i valori segnatamente sulla base dell'articolo 305^{bis} CP o dell'articolo 24 LStup. Si tratta di evitare che, risentito di non poter partecipare al beneficio della confisca, apra un procedimento separato che entrerebbe in concorrenza con quello diretto contro l'autore del reato preliminare.

54 Uffici centrali per la lotta contro la criminalità organizzata, contro il traffico di stupefacenti, contro la falsificazione delle monete, contro la tratta delle bianche, contro la diffusione delle pubblicazioni oscene; Ufficio centrale nazionale (UCN), Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro.

55 Cfr. la legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (RS 360).

56 Cfr. p. es. l'ordinanza del 1° dicembre 1986 sul Servizio d'identificazione dell'Ufficio federale di polizia (RS 172.213.57).

57 Mozione del 7 novembre 2000 della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (00.3601).

2.2.1.3.3 **Chiave di ripartizione in caso di collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni (cpv. 2)**

Il capoverso 2 prevede che *se la Confederazione e un Cantone hanno svolto il procedimento penale ognuno per una parte*⁵⁸, la quota che spetta all'ente pubblico che ha pronunciato la confisca, ossia i $\frac{5}{10}$, è ripartita, in parti uguali, tra la Confederazione e il Cantone. Il capoverso 2 si applica in primo luogo qualora il Consiglio federale⁵⁹ deleghi alle autorità cantonali l'istruzione e/o il giudizio di cause sottoposte alla giurisdizione federale (art. 18 PP). Tale capoverso è applicabile anche in materia di diritto penale amministrativo qualora la causa sia deferita alle autorità cantonali (art. 21 DPA) o, nel caso di traffico di stupefacenti, qualora il procuratore generale della Confederazione ordini indagini in virtù del suo potere di alta vigilanza (art. 259 PP e art. 29 LStup).

Il deferimento di una causa di diritto penale amministrativo e una conseguente ripartizione in virtù del capoverso 2 sono ipotizzabili nei due casi seguenti:

- il dipartimento preposto all'amministrazione competente reputa che ricorra-no gli estremi per infliggere una pena detentiva o per ordinare una misura privativa della libertà (art. 21 cpv. 1 DPA); o
- la persona colpita dalla decisione penale amministrativa può chiedere di essere giudicata da un tribunale (art. 21 cpv. 2 DPA).

Per contro, la *comunicazione d'informazioni* da parte della polizia giudiziaria federale, dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro o di qualsiasi altra autorità federale non è sufficiente per comportare l'applicazione del capoverso 2. Le spese dell'assistenza federale sono già inglobate nella quota di $\frac{3}{10}$ spettante alla Confederazione (cfr. n. 2.2.1.3.2.2).

2.2.1.3.4 **Caso particolare del risarcimento (cpv. 3)**

Secondo l'articolo 59 numero 2 comma 3 CP, in vista dell'esecuzione di un risarcimento, l'autorità inquirente può sottoporre a sequestro valori patrimoniali dell'interessato. Questa disposizione si applica segnatamente qualora la prova dell'origine delittuosa dei valori patrimoniali non possa essere fornita⁶⁰.

Secondo il capoverso 3 primo periodo il Cantone in cui si trovano i valori sequestrati in vista dell'esecuzione di un risarcimento è equiparato al Cantone in cui si trovano i valori confiscati. I valori sequestrati sono infatti spesso in relazione con il reato, e sarebbe ingiusto escludere il Cantone di situazione di questi valori per il solo motivo che non è stato possibile fornire la prova rigorosa della loro origine delittuosa. Il capoverso 3 dovrebbe d'altronde evitare che per escludere il Cantone di

⁵⁸ Il procedimento penale è generalmente articolato in tre tappe: le indagini preliminari (polizia), l'istruzione (autorità inquirente) e il giudizio (tribunale).

⁵⁹ Secondo il «disegno efficienza» tale competenza è attribuita al Procuratore generale della Confederazione (art. 18 cpv. 1 PP).

⁶⁰ Cfr. sull'art. 59 n. 2 comma 3, Cfr. Niklaus Schmid, Einziehung, in: N. Schmid (édit.), Kommentar, Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, vol. I, Zurigo 1998, n. 171 segg. ad art. 59, p. 177 segg.

situazione dei valori, il Cantone che ha emanato la sentenza ricorra al risarcimento e al sequestro di cui all'articolo 59 numero 2 comma 3 CP piuttosto che alla confisca.

Se i beni sequestrati non coprono il risarcimento o lo coprono solo parzialmente o non è stato ordinato nessun sequestro, i $\frac{2}{10}$ del risarcimento il cui incasso è stato garantito al di fuori dei valori sequestrati sono ripartiti tra gli altri enti pubblici nella proporzione delle quote assegnate a ciascuno secondo il capoverso 1 lettere a-b (cfr. n. 2.2.1.3.6 lett. f).

2.2.1.3.5 Accordi derogatori (cpv. 4)

Il capoverso 4 autorizza i Cantoni interessati e la Confederazione a concludere, nei limiti delle loro parti, accordi che derogano ai capoversi 1-3. Tali accordi possono essere di portata generale o particolare. Possono essere conclusi tra tutti gli enti pubblici o solo tra alcuni di loro. In tal modo, il Cantone che ha emanato la sentenza e il Cantone di situazione possono convenire che, visto l'aiuto fornito da quest'ultimo, ciascuno riceva $\frac{3,5}{10}$; l'accordo tra i due Cantoni riguarda i $\frac{7}{10}$ dei valori confiscati, mentre i $\frac{3}{10}$ di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettera b del disegno restano alla Confederazione se quest'ultima non è parte dell'accordo.

2.2.1.3.6 Esempi

È opportuno illustrare mediante alcuni esempi i casi più importanti di cui all'articolo 5:

- a. I valori patrimoniali confiscati che ammontano a dieci milioni di franchi sono situati nel Cantone X che ha svolto tutto il procedimento penale.

La ripartizione è la seguente:

Cantone X: ($\frac{5}{10}$ di 10 mio) e ($\frac{2}{10}$ di 10 mio) = 7 milioni

Confederazione: $\frac{3}{10}$ di 10 milioni = 3 milioni.

- b. Cinque milioni sono stati sequestrati nel Cantone X, tre milioni nel Cantone Y e due milioni nel Cantone Z. Il Cantone X ha diretto il procedimento.

La ripartizione è la seguente:

Cantone X: ($\frac{5}{10}$ di 10 mio) e ($\frac{2}{10}$ di 5 mio) = 6 milioni

Cantone Y: ($\frac{2}{10}$ di 3 mio) = 0,6 milioni

Cantone Z: ($\frac{2}{10}$ di 2 mio) = 0,4 milioni

Confederazione: ($\frac{3}{10}$ di 10 mio) = 3 milioni.

- c. Quattro milioni di franchi si trovavano nel Cantone X; sei milioni nel Cantone Y. La Confederazione ha svolto tutto il procedimento.

La ripartizione è la seguente:

Cantone X: ($\frac{2}{10}$ di 4 mio) = 0,8 milioni

Cantone Y: ($\frac{2}{10}$ di 6 mio) = 1,2 milioni

Confederazione: ($\frac{5}{10}$ di 10 mio) e ($\frac{3}{10}$ di 10 mio) = 8 milioni.

- d. Quattro milioni di franchi si trovavano nel Cantone X, sei milioni nel Cantone Y. La Confederazione ha svolto le indagini preliminari, poi ha delegato l'istruzione e il giudizio al Cantone X.

La ripartizione è la seguente:

Cantone X: $(\frac{2}{10}$ di 4 milioni) + $(\frac{1}{2}$ di $\frac{5}{10}$ di 10 milioni) = 3,3 milioni

Cantone Y: $(\frac{2}{10}$ di 6 milioni) = 1,2 milioni

Confederazione: $(\frac{3}{10}$ di 10 milioni) + $(\frac{1}{2}$ di $\frac{5}{10}$ di 10 milioni) = 5,5 milioni.

- e. La Confederazione ha svolto le indagini preliminari, delegando in seguito la causa al Cantone X che ha ordinato un risarcimento di dieci milioni.

La ripartizione è la seguente:

Cantone X: $(\frac{1}{2}$ di $\frac{5}{10}$ di 10 mio) = 2,5 milioni

Confederazione: $(\frac{3}{10}$ di 10 mio) + $(\frac{2,5}{10}$ di 10 mio) = 5,5 milioni

La quota dei $\frac{2}{10}$ del Cantone di situazione è ripartita tra il Cantone X e la Confederazione come segue:

Cantone X: $(\frac{2,5}{8}$ di 2 mio) = 0,625 milioni

Confederazione: $(\frac{5,5}{8}$ di 2 mio) = 1,375 milioni

In totale:

Cantone X: 3,125 milioni

Confederazione: 6,875 milioni.

- f. Il Cantone X ha ordinato un risarcimento di dieci milioni. Quest'ultimo è coperto sino a quattro milioni dagli averi sequestrati nel Cantone Y; il resto del risarcimento è coperto mediante la via ordinaria.

aa. *I quattro milioni (coperti dal sequestro) sono ripartiti come segue:*

Cantone X: $(\frac{5}{10}$ di 4 mio) = 2 milioni

Cantone Y: $(\frac{2}{10}$ di 4 mio) = 0,8 milioni

Confederazione: $(\frac{3}{10}$ di 4 mio) = 1,2 milioni

bb. *I sei milioni (non coperti dal sequestro) sono ripartiti come segue:*

Cantone X: $(\frac{5}{10}$ di 6 mio) = 3 milioni

Confederazione: $(\frac{3}{10}$ di 6 mio) = 1,8 milioni

In assenza del Cantone di situazione i $\frac{2}{10}$ di sei milioni (1,2 mio) sono ripartiti come segue:

Cantone X: $(\frac{5}{8}$ di 1,2 mio) = 0,75 milioni

Confederazione: $(\frac{3}{8}$ di 1,2 mio) = 0,45 milioni

cc. *In totale*

Cantone X: 5,75 milioni

Cantone Y: 0,8 milioni

Confederazione: 3,45 milioni.

2.2.2 Procedura di ripartizione, rimedi giuridici ed esecuzione (Sezione 2)

2.2.2.1 Competenza per statuire sulla ripartizione: sistema decentralizzato o centralizzato?

Conformandoci al parere della Commissione peritale e della maggioranza degli enti consultati⁶¹, proponiamo di affidare la decisione di ripartizione a un'autorità federale in tutti i casi, nazionali e internazionali, federali o cantonali (*sistema centralizzato*). È vero che si potrebbe lasciare tale decisione al Cantone che si pronuncia sulla confisca dei valori delittuosi e delegarla al giudice penale o a un'autorità amministrativa (autorità in materia d'esecuzione delle pene o autorità finanziaria) (*sistema decentralizzato*). Visto il carattere tecnico delle decisioni di ripartizione, appare però più razionale affidarle a un'autorità federale unica piuttosto che a 27 diverse autorità. La designazione di un'autorità federale unica permette inoltre di garantire un trattamento uniforme dei casi di ripartizione e di evitare che i procuratori di diversi Cantoni si disputino davanti a un tribunale cantonale in merito alla ripartizione di valori confiscati.

I partecipanti alla procedura di consultazione non si sono espressi in merito all'autorità federale da designare. Diversi uffici possono essere presi in considerazione: l'UFG, il Ministero pubblico della Confederazione o l'Amministrazione federale delle finanze. Il disegno di legge propone di affidare questo nuovo compito all'UFG⁶². L'UFG sembra il più idoneo a occuparsi di questo problema, dal momento che la maggioranza dei casi di ripartizione sono legati a procedure di assistenza penale internazionale, nelle quali ha già una serie di competenze e di obblighi (art. 17 AIMP).

2.2.2.2 Procedura di ripartizione (art. 6)

Secondo il capoverso 1, le *decisioni di confisca dei valori patrimoniali devono essere comunicate all'UFG* entro dieci giorni dalla loro esecutorietà. La comunicazione è tuttavia obbligatoria solo se il ricavo lordo delle confische è superiore o uguale a 100 000 franchi (cfr. art. 3 e n. 2.2.1.1). Qualora la confisca riguardi un bene mobile o immobile, le autorità cantonali o federali competenti devono effettuare una valutazione; sono dispensate dal comunicare la decisione di confisca se il ricavo lordo dei valori stimati è manifestamente inferiore a 100 000 franchi.

Il capoverso 2 dispone che, entro il termine impartito dall'UFG, l'ente pubblico che ha ordinato la confisca *deve comunicare le indicazioni necessarie per la ripartizione*, ossia la lista delle spese che possono essere dedotte (art. 4 cpv. 1), quella degli eventuali assegnamenti alla parte lesa (art. 4 cpv. 2) e quella degli enti pubblici che potrebbero presumibilmente pretendere una parte dei valori patrimoniali confiscati (segnatamente la lista dei Cantoni di situazione dei valori confiscati). La durata del

⁶¹ BE, LU, BS, BL, AR, GR, NE, JU, TG, PCS, Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera.

⁶² L'avamprogetto parla dell'Ufficio federale di polizia, poiché la Divisione degli affari internazionali, competente in materia di assistenza penale, faceva parte dell'Ufficio federale di polizia. Con la riorganizzazione di quest'ultimo, tale Divisione è stata trasferita all'Ufficio federale di giustizia.

termine è lasciata alla discrezione dell'UFG e varierà quindi in funzione della complessità e dell'importanza della causa.

Le autorità cantonali o federali competenti devono *consegnare i valori patrimoniali confiscati all'UFG*. Il capoverso 3 prevede che quest'ultimo fornisca loro le istruzioni necessarie a tal fine.

Il capoverso 4 offre alle parti la possibilità di esprimersi sulle fattispecie della causa (cfr. art. 30 PA⁶³). Secondo il presente capoverso, l'UFG deve impartire alle autorità competenti dei Cantoni in causa e, inoltre, al Ministero pubblico della Confederazione nelle cause sottoposte alla giurisdizione giudiziaria federale o all'autorità amministrativa federale competente nelle cause sottoposte alla giurisdizione amministrativa federale *un termine per presentare le loro osservazioni*, far valere le loro pretese e chiedere o fornire le prove.

Se gli importi in questione sono rilevanti (più di dieci milioni di franchi), il capoverso 5 obbliga inoltre l'UFG a consultare *l'Amministrazione federale delle finanze*.

Secondo il capoverso 6 l'UFG emana una *decisione* che indica gli importi spettanti ai Cantoni interessati e alla Confederazione. Conformemente ai principi generali, la decisione di ripartizione deve essere designata espressamente come tale, motivata e menzionare il rimedio giuridico (art. 35 PA).

Il capoverso 7 rinvia alla *legge federale sulla procedura amministrativa*. In particolare gli articoli 20-24 PA sui termini, l'articolo 35 PA sulla motivazione e l'indicazione del rimedio giuridico e gli articoli 44 e segg. PA sulla procedura di ricorso.

2.2.2.3 Rimedi giuridici (art. 7)

L'avamprogetto prevedeva che la decisione di ripartizione poteva essere impugnata con *ricorso di diritto amministrativo* al Dipartimento federale di giustizia e polizia e che contro le decisioni di quest'ultimo era ammissibile il *ricorso di diritto amministrativo* davanti al Tribunale federale. Nel corso della procedura di consultazione, è stato rilevato che questa soluzione era contraria ai principi della revisione dell'organizzazione giudiziaria volta a sgravare il Tribunale federale ed è stato proposto di rinunciare al ricorso davanti a questo tribunale o, per lo meno, d'istituire una commissione di ricorso indipendente per evitare ai giudici federali la verifica degli accertamenti di fatto (art. 105 OG⁶⁴). Preferiamo tuttavia mantenere la soluzione dell'articolo 7 capoverso 1 dell'avamprogetto. È infatti molto discutibile il fatto che un'autorità amministrativa federale emani una decisione definitiva in materia di conflitti tra i Cantoni e la Confederazione. Inoltre, attualmente non esiste una commissione di ricorso competente in questo ambito e sembra poco opportuno istituire una nuova commissione proprio quando si prevede di istituire un nuovo Tribunale amministrativo federale⁶⁵.

⁶³ RS 172.021

⁶⁴ RS 173.110

⁶⁵ Secondo il disegno di legge sul Tribunale amministrativo federale, discusso attualmente dalle Camere federali, le decisioni di ripartizione potranno essere impuginate davanti a tale Tribunale e successivamente davanti al Tribunale federale. Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, in: FF 2001 p. 3764.

Secondo il capoverso 2, sono legittimati a ricorrere contro le decisioni di ripartizione i Cantoni che sono toccati dalla decisione di ripartizione e hanno un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 PA, applicabile per rinvio dell'art. 6 cpv. 6). Le autorità federali non sono legittimate a ricorrere. Nelle cause federali, prima di prendere la decisione di ripartizione l'UFG consulta il Ministero pubblico della Confederazione e l'autorità amministrativa federale competente; le eventuali divergenze sono appianate internamente. I privati non sono riguardati dal problema della ripartizione dei valori confiscati.

2.2.2.4 Esecuzione della decisione di ripartizione (art. 8)

Dopo che la decisione di ripartizione è passata in giudicato, l'UFG procede al versamento degli importi ai Cantoni in causa e alla Confederazione.

2.2.3 Disposizioni speciali (Sezione 3)

2.2.3.1 Modifica della decisione di confisca (art. 9)

L'articolo 9 disciplina le conseguenze della modifica di una decisione di confisca. È infatti possibile che la persona lesa o il terzo facciano valere le loro pretese dopo la decisione di confisca e ottengano la restituzione dei valori confiscati, oppure che il condannato sia successivamente assolto e la decisione di confisca annullata in seguito a una domanda di revoca della decisione o di una domanda di revisione. In simili casi l'ente pubblico che ha ordinato la confisca può esigere dagli enti pubblici beneficiari della ripartizione, in funzione delle quote attribuite a ognuno di essi, la restituzione dei valori che hanno ricevuto nella misura necessaria per coprire gli assegnamenti alla persona lesa, al terzo o al condannato assolto.

2.2.3.2 Ripartizione ulteriore degli importi dedotti (art. 10)

Secondo l'articolo 4, le spese del procedimento che, con ogni probabilità, non possono essere coperte, nonché gli assegnamenti versati alle persone lese sono dedotti dai valori patrimoniali confiscati sottoposti a ripartizione (cfr. n. 2.2.1.2). Tuttavia, se contrariamente a quanto previsto il condannato rimborsa le spese del procedimento e/o gli assegnamenti alla persona lesa, l'importo rimborsato deve essere ripartito tra gli enti pubblici che hanno partecipato alla ripartizione. In questo senso, l'articolo 10 capoverso 1 obbliga le autorità federali o cantonali che hanno ottenuto successivamente dal condannato il rimborso delle spese o dell'assegnamento alla persona lesa a consegnarne il ricavo all'UFG, se l'importo supera 10 000 franchi. Tale obbligo è previsto anche per l'importo risparmiato sulle spese d'esecuzione delle pene, segnatamente in caso di decesso o di fuga del detenuto. È stata fissata una soglia minima di 10 000 franchi affinché l'UFG non sia operato di lavoro per importi esigui; tale soglia può essere raggiunta con uno o più versamenti.

Il capoverso 2 precisa che l'UFG procede alla ripartizione degli importi rimborsati conformemente alla chiave di ripartizione fissata nella decisione di ripartizione. È chiaro che solo il provento netto è ripartito; l'ente pubblico può dedurre le spese d'incasso.

2.3 Ripartizione tra Stati (Capitolo 3)

2.3.1 Principi (art. 11)

Il capoverso 1 precisa che la Svizzera è autorizzata a concludere *accordi sulla ripartizione di valori patrimoniali*, indipendentemente dal fatto che la confisca sia stata pronunciata dalle autorità svizzere (ripartizione internazionale attiva) o dalle autorità estere (ripartizione internazionale passiva) (cfr. n. 1.3.2). Contrariamente alla ripartizione in caso di procedura interna, la ripartizione a livello internazionale non è subordinata a un importo minimo. Un accordo di ripartizione potrà quindi concernere un importo inferiore a 100 000 franchi, l'offerta di uno Stato estero non può in tal caso essere respinta di primo acchito; la ripartizione interna avrà luogo conformemente agli articoli 4, 6-10 del disegno di legge.

Secondo il capoverso 2, qualora la Svizzera confischi valori patrimoniali in un procedimento penale svolto in cooperazione con uno Stato estero, prima di concludere un accordo di ripartizione, deve di regola assicurarsi che *la reciprocità sia garantita*. La dichiarazione di reciprocità può risultare da un accordo generale firmato dallo Stato estero o da un atto normativo di quest'ultimo.

Il capoverso 3 precisa che *gli Stati esteri non hanno alcun diritto di esigere una parte dei valori patrimoniali confiscati*. Non possono in particolare ricorrere contro il rifiuto di ripartire i valori patrimoniali né contestare la quota attribuita loro in conformità al disegno di legge⁶⁶.

2.3.2 Negoziati con le autorità estere (art. 12)

Secondo il capoverso 1, se è presa in considerazione una ripartizione con uno Stato estero, le autorità cantonali o federali *devono informarne l'UFG*, che è competente per svolgere i negoziati.

Secondo il capoverso 2 prima di avviare i negoziati, l'UFG *deve informare* la competente direzione del Dipartimento federale degli affari esteri e consultare le autorità dei Cantoni interessati e, inoltre, nelle cause federali, il Ministero pubblico della Confederazione o la competente autorità amministrativa federale. Per Cantoni interessati, si intendono i Cantoni che hanno diritto a una parte dei valori confiscati in applicazione dell'articolo 15 (in caso di ripartizione internazionale attiva: il Cantone che ha ordinato o ordinerà la confisca; in caso di ripartizione internazionale passiva: il Cantone che ha fornito l'assistenza giudiziaria; se i valori delittuosi sono sequestrati in Svizzera: anche i Cantoni di situazione).

Confermando la prassi attuale, il capoverso 3 precisa che di regola l'accordo di ripartizione disciplina le modalità di ripartizione e prevede una *chiave di ripartizione* che assegni parti uguali a tutti gli Stati che hanno partecipato al perseguimento penale. I negoziatori possono tuttavia derogare a tale regola per motivi fondati, segnatamente a causa del luogo in cui si trovano i valori patrimoniali, del genere di reato, dell'importanza della partecipazione degli Stati all'indagine nonché degli usi tra la Svizzera e lo Stato estero, della garanzia della reciprocità, del contesto internazio-

⁶⁶ Cfr. art. 1 cpv. 4 AIMP.

nale o dell'importanza degli interessi lesi dello Stato estero. Attualmente, *i valori confiscati che provengono* dalla corruzione di funzionari esteri o dall'infedeltà nella gestione pubblica sono di regola restituiti allo Stato estero «leso». Non intendiamo cambiare questa prassi. In tali casi sarebbe in effetti immorale che la Svizzera conservi questo denaro. Il disegno di legge precisa espressamente che l'insieme dei valori possono essere restituiti allo Stato «leso». In taluni casi, segnatamente in caso di regime corrotto, potrebbe essere inopportuno restituire il denaro direttamente ai dirigenti di tale regime. Come modalità di ripartizione, i negoziatori possono quindi prevedere il versamento della somma di denaro a un'organizzazione internazionale che la utilizzerà per ridurre il debito del Paese in questione o in modo più utile al Paese, per esempio per un progetto di sviluppo definito in collaborazione con i partner interessati (cfr. n. 1.3.2.2).

2.3.3 Conclusione dell'accordo di ripartizione (art. 13)

Il capoverso 1 attribuisce *la competenza di concludere gli accordi di ripartizione internazionali all'UFG*. Se l'importo lordo dei valori patrimoniali confiscati o soggiacenti alla confisca supera dieci milioni di franchi, l'UFG deve chiedere *l'approvazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia* che consulta previamente il Dipartimento federale delle finanze (cpv. 1 secondo periodo). Il disegno utilizza l'espressione «valori patrimoniali confiscati o soggiacenti alla confisca» poiché l'accordo di ripartizione è spesso concluso prima che il giudice svizzero o estero ordini la confisca.

Il capoverso 2 precisa che nei casi di rilevanza politica, l'UFG chiede il parere della *competente direzione del Dipartimento federale degli affari esteri* prima di concludere l'accordo. Un simile obbligo, in materia di assistenza giudiziaria, è già sancito dall'articolo 3 OAIMP.

Qualora le autorità svizzere siano competenti per confiscare i valori patrimoniali (p. es. in virtù dell'art. 24 LStup o dell'art. 305^{bis} CP), il capoverso 3 subordina la conclusione dell'accordo internazionale di ripartizione al consenso delle autorità dei Cantoni interessati (ossia dei Cantoni che hanno diritto a una quota in virtù dell'art. 15 cpv. 1 e dell'art. 5) e, inoltre, nelle cause federali, del Ministero pubblico della Confederazione o dell'autorità amministrativa federale competente. È normale chiedere il consenso di tali autorità visto che l'accordo internazionale le priva di una parte dei valori confiscati. In caso di controversie tra l'UFG e le autorità cantonali o federali interessate, il Consiglio federale decide definitivamente poiché si tratta di una questione politica.

2.3.4 Esecuzione dell'accordo di ripartizione (art. 14)

Secondo il capoverso 1, *le autorità federali o cantonali che hanno sequestrato o confiscato* i valori patrimoniali li consegnano all'UFG. Quest'ultimo trasferisce allo Stato estero la parte che gli spetta e ripartisce il resto tra i Cantoni e la Confederazione in applicazione dell'articolo 15. In taluni casi, segnatamente qualora la procedura di confisca concerna solo un Cantone, l'UFG può chiedere a quest'ultimo di trasferire direttamente allo Stato estero la parte che gli spetta.

Secondo il capoverso 2, se i *valori patrimoniali si trovano all'estero* la parte che spetta alla Svizzera è versata all'UFG che procede alla ripartizione interna.

2.3.5 Ripartizione interna (art. 15)

Il capoverso 1 disciplina la ripartizione interna qualora i valori patrimoniali siano stati confiscati dalle autorità svizzere (*ripartizione internazionale attiva*). La ripartizione della parte devoluta alla Svizzera secondo l'accordo internazionale avviene, indipendentemente dal suo importo⁶⁷ conformemente all'articolo 5. L'ente pubblico (il Cantone o, nelle cause federali, la Confederazione) che ha ordinato la confisca riceve i $\frac{5}{10}$; la Confederazione i $\frac{3}{10}$; i Cantoni di situazione i $\frac{2}{10}$. Se i valori patrimoniali sono situati all'estero, il capoverso 3 è applicabile.

Il capoverso 2 disciplina la ripartizione interna in caso di confisca ordinata dalle autorità estere (*ripartizione internazionale passiva*). La quota di $\frac{5}{10}$ che, secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera a spetta all'ente pubblico che ha pronunciato la confisca, è distribuita in parti uguali tra gli enti pubblici che hanno collaborato con lo Stato estero. Secondo l'articolo 79 AIMP, se il disbrigo di una domanda esige indagini in più Cantoni, l'UFG può affidarne l'esecuzione a un'unica autorità; in tal caso, i $\frac{5}{10}$ spettano all'ente pubblico cui è subordinata questa autorità. Se, invece, è la Confederazione a prestare assistenza (Ministero pubblico della Confederazione, autorità amministrativa federale), questa riceve i $\frac{5}{10}$. Si tiene conto solo del disbrigo della domanda da parte dell'autorità federale competente, il lavoro dell'UFG è escluso. La remunerazione del disbrigo delle domande d'extradizione, della trasmissione delle domande o di altra assistenza nonché dell'esecuzione dell'assistenza in applicazione dell'articolo 79a AIMP è compresa nella quota di $\frac{3}{10}$ (cfr. n. 2.2.1.3.2.2).

Secondo il capoverso 3, se i valori patrimoniali si trovano all'estero, la quota di $\frac{2}{10}$ attribuita, secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera c, ai Cantoni di situazione dei valori patrimoniali è ripartita tra gli altri enti pubblici in proporzione delle quote assegnate a ognuno di essi. Il presente capoverso è applicabile in caso di ripartizione internazionale attiva e passiva.

Il capoverso 4 disciplina *la procedura*. L'UFG decide in merito alla ripartizione interna. Determina le quote dei Cantoni interessati e della Confederazione, dopo aver dedotto le spese e gli assegnamenti (art. 4) e dopo aver sentito le competenti autorità degli enti pubblici interessati (art. 6). I Cantoni interessati possono ricorrere contro la sua decisione davanti al Dipartimento federale di giustizia e polizia, successivamente davanti al Tribunale federale (art. 7). Le disposizioni sull'esecuzione della decisione di ripartizione (art. 8), la modifica della decisione di confisca (art. 9) e la ripartizione ulteriore degli importi dedotti (art. 10) sono applicabili per analogia.

⁶⁷ Contrariamente alla ripartizione in caso di procedura interna, la ripartizione a livello internazionale non è subordinata a un importo minimo.

2.4 Disposizioni finali (Capitolo 4)

2.4.1 Modifica del diritto vigente (art. 16)

Cfr. n. 2.4.3.

2.4.2 Disposizioni transitorie (art. 17)

2.4.2.1 Ripartizione tra i Cantoni e la Confederazione (cpv. 1)

Secondo il principio della irretroattività, il nuovo diritto si applica ai fatti che si verificano dopo la sua entrata in vigore e il diritto anteriore disciplina i fatti anteriori. Secondo tale principio, il capoverso 1 prevede che il disegno di legge si applica alla ripartizione interna se la decisione di confisca è diventata definitiva dopo la data della sua entrata in vigore; il diritto anteriore continua a disciplinare le confische la cui decisione è diventata definitiva prima dell'entrata in vigore del disegno di legge.

2.4.2.2 Ripartizione tra Stati (cpv. 2)

In ambito internazionale, sarà determinante la data della conclusione dell'accordo di ripartizione con lo Stato estero. Il capoverso 2 determina quindi che in materia di ripartizione internazionale, il disegno si applica alla ripartizione dei valori patrimoniali, a livello internazionale e interno, anche se la decisione di confisca era già definitiva al momento della sua entrata in vigore.

La situazione sarà quindi la seguente:

| | Accordo di ripartizione <i>prima</i> dell'entrata in vigore della legge | Accordo di ripartizione <i>dopo</i> l'entrata in vigore della legge |
|---|--|--|
| Decisione definitiva (svizzera o estera) di confisca <i>prima</i> dell'entrata in vigore della legge | Il disegno di legge non è applicabile | Il disegno di legge è applicabile |
| Decisione definitiva (svizzera o estera) di confisca <i>dopo</i> l'entrata in vigore della legge | Il disegno di legge non è applicabile | Il disegno di legge è applicabile |

2.4.3 Modifica del diritto vigente (allegato)

2.4.3.1 Codice penale

2.4.3.1.1 Foro in caso di confisca indipendente (art. 350^{bis})

Gli articoli 346 segg. CP che disciplinano la competenza locale non sono applicabili in caso di *confisca indipendente*⁶⁸. Il procedimento di confisca è detto indipendente se i valori patrimoniali che si trovano in Svizzera sono confiscati anche se non è stato ordinato un procedimento penale contro una persona determinata o il procedimento non ha portato a una sentenza. È segnatamente il caso qualora l'autore sia sconosciuto, deceduto o irresponsabile oppure il procedimento sia stato archiviato per motivi di opportunità o qualora il reato sia stato commesso all'estero. È generalmente ammesso che in questo caso le autorità del Cantone in cui si trovano i valori sono competenti per la confisca. Se i valori si trovano in più Cantoni, ogni Cantone è competente per confiscare i valori situati sul suo territorio; tale prassi può creare difficoltà pratiche⁶⁹.

Per colmare le lacune della legge, proponiamo di introdurre nel Codice penale un nuovo articolo 350^{bis}. Secondo il capoverso 1, le confische indipendenti devono essere eseguite nel luogo in cui si trovano gli oggetti o i valori patrimoniali soggiacenti alla confisca. Il capoverso 2 stabilisce il principio del *forum praeventionis*. Se gli oggetti e i valori patrimoniali soggiacenti alla confisca si trovano in diversi Cantoni e sono in relazione con uno stesso reato o uno stesso autore, l'autorità competente è quella del luogo in cui il procedimento di confisca è stato aperto.

2.4.3.1.2 Disposizione del ricavo (art. 381 cpv. 3)

Secondo l'articolo 381 CP, «i Cantoni dispongono circa il ricavo delle multe, le confische e le devoluzioni allo Stato che sono pronunciate in applicazione del presente Codice. Nelle cause giudicate dalla Corte penale federale, dispone invece la Confederazione». Il nuovo capoverso 3 dell'articolo 381 CP fa salve le disposizioni del disegno di legge sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati. In futuro quindi l'articolo 381 CP si applicherà soltanto alle multe e ai ricavi delle confische il cui importo è inferiore a 100 000 franchi e che sono state pronunciate nell'ambito di una procedura di confisca in assenza di convenzione internazionale di ripartizione. Negli altri casi, sarà opportuno applicare il disegno di legge sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati.

⁶⁸ Cfr. Niklaus Schmid, *Einziehung*, in: Schmid (ed.), *Kommentar, Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei*, vol. I, Zurigo 1998, n. 139 ad art. 59, p. 163.

⁶⁹ Cfr. Schmid, *op. cit.*, n. 139 ad art. 59, p. 163; n. 138 ad art. 59 p. 162; lo stesso, *Das neue Einziehung nach StGB art. 58 segg.* In: RPS 113 (1995), p. 321 segg. p. 361.

2.4.3.2 Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale

2.4.3.2.1 Consegna di oggetti e beni (art. 59 cpv. 8 e 74a cpv. 7)

Secondo l'articolo 59 capoverso 1 AIMP, i valori delittuosi che sono in possesso della persona perseguita *devono essere* consegnati allo Stato estero se le condizioni per l'extradizione sono adempiute. Le autorità svizzere possono trattenerli in Svizzera solo nei casi elencati nel capoverso 4⁷⁰. Il nuovo capoverso 8 precisa che l'UFG può inoltre trattenerne in modo definitivo i valori assegnati alla Svizzera in virtù di un accordo di ripartizione internazionale.

Elaborato sullo stesso modello dell'articolo 59 AIMP, l'articolo 74a AIMP che concerne la consegna dei valori delittuosi indipendentemente da qualsiasi misura di estradizione è completato da un capoverso 7 avente lo stesso tenore del nuovo capoverso 8 dell'articolo 59 AIMP.

2.4.3.2.2 Perseguimento penale in via sostitutiva. Spese (art. 93 cpv. 2)

Se la Svizzera assume il perseguimento penale, l'articolo 93 capoverso 2 AIMP prevede che i Cantoni dispongano circa il ricavo delle multe, gli oggetti confiscati e le devoluzioni. Tale disposizione si applicherà in futuro soltanto alle multe e agli oggetti confiscati qualora l'importo confiscato sia inferiore a 100 000 franchi e non sia stato concluso un accordo internazionale di ripartizione. Negli altri casi, sarà opportuno applicare le disposizioni del disegno di legge sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati. Il nuovo capoverso 2 fa salva l'applicazione di tale legge.

Per tener conto delle nuove disposizioni sulla confisca entrate in vigore il 1° agosto 1994, abbiamo soppresso la definizione «devoluzioni» (cfr. art. 59 vecchio CP), visto che quest'ultima è attualmente inclusa nella nuova definizione di «confisca di valori patrimoniali» dell'articolo 59 CP⁷¹.

2.4.3.3 Altre leggi federali

Il disegno di legge si applica a tutti i valori patrimoniali confiscati in virtù del diritto penale federale (cfr. n. 2.1.2). Di conseguenza, le disposizioni delle altre leggi federali che prevedono un disciplinamento sull'assegnazione dei valori confiscati, indipendentemente dal fatto che attribuiscono i valori confiscati ai Cantoni o alla Confe-

⁷⁰ Secondo tale capoverso, gli oggetti o i beni che provengono dal reato possono essere trattenuti in Svizzera se:
a. il danneggiato cui devono essere restituiti dimora abitualmente in Svizzera;
b. un'autorità fa valere diritti su di essi; o
c. una persona estranea al reato, le cui pretese non sono garantite dallo Stato richiedente, rende verosimile di aver acquisito in buona fede diritti su tali oggetti o beni in Svizzera o, in quanto dimorante abitualmente in Svizzera, all'estero.

⁷¹ Cfr. messaggio del 30 giugno 1993 del Consiglio federale concernente la modificazione del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (Revisione delle norme sulla confisca, punibilità dell'organizzazione criminale, diritto di comunicazione del finanziere) in: FF 1993 III 193 (217).

derazione, si applicheranno solo alle confische inferiori a 100 000 franchi ordinate al di fuori di accordi internazionali.

Ci riferiamo in particolare alla legge sul materiale bellico⁷², alla legge sull'energia nucleare⁷³ e alla legge sul controllo dei beni a duplice impiego⁷⁴ secondo le quali gli oggetti confiscati come pure il prodotto eventuale della loro realizzazione sono devoluti alla Confederazione. Conformemente al disegno, questi ultimi devono essere ripartiti tra la Confederazione e i Cantoni interessati.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni

Le ripercussioni finanziarie del disegno di legge sono strettamente connesse con quelle del «disegno efficienza» ed è quindi difficile fare una valutazione poiché si ignorano gli effetti della nuova ripartizione delle cause tra la Confederazione e i Cantoni in applicazione del nuovo articolo 340^{bis} CP. Da un'inchiesta dell'Amministrazione federale delle finanze risulta che, nel 1998 e nel 1999, i Cantoni hanno confiscato circa 21 rispettivamente 30 milioni di franchi, mentre la Confederazione ha confiscato circa 4 milioni di franchi. In futuro, la Confederazione avrà la competenza di perseguire e giudicare le cause di criminalità organizzata e di criminalità economica e dovrebbe confiscare importi più elevati. Essa dovrà dare i $\frac{2}{10}$ di tali importi ai Cantoni di situazione, ma riceverà i $\frac{3}{10}$ delle confische cantonali. Globalmente, i ricavi delle confische spettanti alla Confederazione dovrebbero aumentare; non basteranno tuttavia per coprire le spese causate dal «disegno efficienza», che dovrebbero aggirarsi attorno ai 100 milioni di franchi all'anno. (Nel 2005, dopo la fase introduttiva di quattro anni volta a potenziare le risorse federali – polizia giudiziaria federale, Ministero pubblico della Confederazione, Ufficio dei giudici istruttori –, le spese previste per il «disegno efficienza» ammontano a 100 milioni di franchi. Sarà possibile fare una previsione più precisa sull'evoluzione dei costi solo dopo l'entrata in vigore del disegno di legge, prevista per il 1° gennaio 2002, sulla base delle prime esperienze e in relazione alla pianificazione continua). I ricavi delle confische spettanti ai Cantoni dovrebbero invece diminuire, visto che non saranno più competenti in materia di perseguimento e di giudizio della criminalità organizzata. Dovranno tuttavia sostenere meno spese di indagine e riceveranno, nelle cause federali, $\frac{2}{10}$ dei valori confiscati (parte del Cantone di situazione) e $\frac{2,5}{10}$ se partecipano alla procedura federale.

Il disegno non comporta oneri particolari per i Cantoni e non causa loro spese supplementari. Le spese per la Confederazione dovrebbero essere minime. La nuova competenza dell'UFG in materia di ripartizione interna dei valori confiscati potrebbe tuttavia comportare per quest'ultimo un onere supplementare (stimato a circa tre posti).

⁷² Cfr. gli art. 38 e 39 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB), RS 514.51

⁷³ Cfr. gli art. 36b e 36c della legge federale del 23 dicembre 1959 sull'uso pacifico dell'energia nucleare (LEN); RS 732.0

⁷⁴ Cfr. l'art. 17 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari e sui beni militari speciali (LBDI); RS 946.202

3.2 Ripercussioni nel settore informatico

Il disegno non ha ripercussioni particolari a livello informatico.

3.3 Ripercussioni economiche

Il disegno concerne la ripartizione dei valori patrimoniali confiscati tra la Confederazione e i Cantoni e di conseguenza non incide sull'economia privata.

4 Programma di legislatura

Il disegno è stato annunciato nel Rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003 (R25 «Potenziamento della lotta contro la criminalità organizzata»)⁷⁵.

5 Relazione con il diritto europeo

A tale proposito rinviamo alle spiegazioni del numero 1.1.4 del presente messaggio.

6 Costituzionalità

La competenza della Confederazione di legiferare sulla ripartizione dei valori confiscati tra i Cantoni e la Confederazione si fonda sull'*articolo 123 capoverso 1 della nuova Costituzione federale*, indipendentemente dal fatto che sia nella sua versione attuale⁷⁶ o in quella che sarà messa in vigore con la riforma giudiziaria⁷⁷. Secondo tale norma, la legislazione nel campo del diritto penale compete alla Confederazione. Questa disposizione costituzionale conferisce alla Confederazione non solo la competenza di disciplinare la confisca in sé, ma anche le sue conseguenze e in particolare la disposizione del ricavo dei valori confiscati.

Per la ripartizione tra la Svizzera e gli Stati esteri, la competenza della Confederazione deriva dall'*articolo 54 della nuova Costituzione federale* secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione.

3040

⁷⁵ FF **2000** 2064, 2100.

⁷⁶ Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS **101**).

⁷⁷ Il decreto federale dell'8 ottobre 1999 sulla riforma giudiziaria è stato adottato dal popolo e dai Cantoni il 12 marzo 2000 ed entrerà in vigore contemporaneamente alla nuova legge federale sul Tribunale penale federale (cfr. FF **2001** 3764).