

**RIPARTIZIONE DEI VALORI
PATRIMONIALI CONFISCATI
(« SHARING »)**

Avamprogetto di legge e rapporto esplicativo

Berna, luglio 2000

SOMMARIO

ABBREVIAZIONI.....	4
Compendio	6
1 PARTE GENERALE	8
11 PRESENTAZIONE DEL PROBLEMA	8
111 Globalizzazione e dilagare della criminalità.....	8
112 Ripercussioni in Svizzera	9
113 Lacune nella legislazione vigente	10
114 Dibattito sulla questione della ripartizione	13
115 Interventi parlamentari	14
116 Evoluzione a livello internazionale.....	15
12 LAVORI LEGISLATIVI	18
121 Istituzione della Commissione peritale "sharing".....	18
122 Principi direttori.....	20
2 PARTE SPECIALE : COMMENTO DELLE DISPOSIZIONI LEGALI.....	31
21 DISPOSIZIONI GENERALI (CAPITOLO 1)	31
211 Oggetto (art. 1).....	31
212 Campo d'applicazione (art. 2)	32
22 RIPARTIZIONE TRA I CANTONI E LA CONFEDERAZIONE (CAPITOLO 2).....	36
221 Determinazione delle parti (sezione 1)	36
222 Procedura di ripartizione, rimedi giuridici ed esecuzione (sezione 2)	47
223 Aspetti particolari (sezione 3)	50
23 RIPARTIZIONE TRA STATI (CAPITOLO 3)	51
231 Principi (art. 11)	51
232 Negoziati con le autorità estere (art. 12)	52
233 Conclusione dell'accordo di ripartizione (art. 13)	52
234 Esecuzione dell'accordo di ripartizione (art. 14).....	53
235 Ripartizione interna (art. 15).....	53

24	DISPOSIZIONI FINALI (CAPITOLO 4)	55
241	Disposizioni transitorie (art. 16).....	55
242	Modifica del diritto vigente (ALLEGATO)	56
3	RIPERCUSSIONI FINANZIARIE E SULL'EFFETTIVO DEL PERSONALE PER LA CONFEDERAZIONE E I CANTONI	58
4	RELAZIONE CON IL DIRITTO EUROPEO	59
5	CONSTITUZIONALITA	59
	BIBLIOGRAFIA	60
	INDICE	61

ABBREVIAZIONI

cpv.	capoverso
art.	articolo
*ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
*CAPS	Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse
CC	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210)
*CCDJP	Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police
cfr.	confronta
n.	numero
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPM	Codice penale militare del 13 giugno 1927 (RS 321.0)
DPA	Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (RS 313.0)
AIMP	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (RS 351.1)
ecc.	eccetera
FF	Foglio federale
*FJS	Fiches juridiques suisses
GAFI	Gruppo d'azione finanziaria internazionale
*JdT	Journal des tribunaux
LStup	Legge federale del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti e le sostanze psicotrope (RS 812.121)
*n.	note marginale
OAIMP	Ordinanza del 24 febbraio 1982 sull'assistenza internazionale in materia penale (RS 351.11)
UFP	Ufficio federale di polizia
OG	Legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (RS 173.110)
p.	pagina
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
D-CP	Disegno di Codice penale
PP	Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (RS 312.0)
PPM	Procedura penale militare del 23 marzo 1979 (RS 322.1)

*D-PP	disegno di modifica della legge federale sulla procedura penale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
*RPS	Revue pénale suisse
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
*SJ	La Semaine judiciaire
seg.	segunte
StGB	<i>Strafgesetzbuch</i>

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, si è rivelata uno degli strumenti più efficaci della 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 in materia di ripartizione dei valori confiscati. Prevedendo espressamente la possibilità di ripartire tra Stati i valori patrimoniali confiscati, 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 dei valori patrimoniale confiscati, sul piano interno, tra la Confederazione e i Cantoni. Entrato in vigore nel 1942, quando la criminalità era essenzialmente intracantonale, l'articolo 381 CP assegna il ricavo della confisca all'ente collettivo che l'ha pronunciata. Attualmente, i crimini 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 (segnatamente a causa dell'aumento delle cause penali e della loro complessità). L'assegnazione dei valori confiscati al solo ente 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, per l'insieme del settore del perseguimento penale, un disciplinamento generale sulla ripartizione dei valori confiscati.

Mediante regole di ripartizione di semplice applicazione, l'avamprogetto di legge sulla ripartizione dei valori confiscati istituisce tra gli enti collettivi 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 (il Cantone o la Confederazione nelle cause federali) che ha svolto l'indagine e pronunciato la confisca riceve i 5/10 dei valori confiscati, poiché assume la maggior parte del lavoro. I Cantoni in cui si trovano tali valori ottengono i 2/10, poiché hanno collaborato al procedimento principale e spesso hanno dovuto svolgere le indagini

contro gli intermediari finanziari. Da ultimo, la Confederazione riceve, in ogni caso, i 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). Scegliendo tale sistema di ripartizione, il Consiglio federale intende pure incoraggiare gli enti collettivi a mostrarsi più efficaci nel perseguire i reati.

Per concludere, a più riprese è stato chiesto (cfr. segnatamente la mozione Alex Heim e l'iniziativa parlamentare Jost Gross) di fare in modo che il denaro confiscato 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 istituire norme speciali come hanno già fatto i Cantoni di Vaud, Ginevra e Friburgo.

Il presente rapporto si basa sulle proposte della Commissione peritale "sharing" che nell'ottobre 1998 è stata incaricata dal capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia di elaborare un avamprogetto di legge sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati. Ad eccezione di taluni punti, il Consiglio federale ha approvato in linea di massima le conclusioni della Commissione peritale.

1 PARTE GENERALE

11 PRESENTAZIONE DEL PROBLEMA

111 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 dagli Americani che l'hanno battezzata con il termine di "asset sharing". In seguito è stata ripresa nelle raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI) e dalla Convenzione europea del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (cfr. n. 116.1).

I valori confiscati provengono anzitutto dal dilagante fenomeno del narcotraffico; secondo le stime delle Nazioni Unite, dal 1989 al 1990 la produzione di droga è aumentata del 47% per l'oppio e del 12% per la cocaina e l'hashish². Vi sono tuttavia anche altri reati che fruttano ingenti profitti illeciti: la corruzione, la pornografia, i

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, Choire/Zurigo 1999.

² Secondo l'ONU, il giro d'affari del narcotraffico ammonta a oltre 500 miliardi di dollari annui. Questo dato è stato riferito dall'ONU in occasione della sessione straordinaria del febbraio 1990 dedicata ai problemi della droga, cui hanno partecipato una quarantina di capi di Stato. Si rimanda al rapporto del GAFI, in: *Bulletin de la Commission fédérale des banques* 1990, p. 37 segg.

rapimenti, la tratta di esseri umani, il traffico d'armi, gli insider trading, il furto di automobili e di autocarri ecc.

112 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 250 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 vedese 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 250 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 sostenevano di averne diritto in applicazione dell'articolo 381 CP, 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 e era competente per consegnare agli Stati Uniti i valori "trovati in possesso" della Nasser (art. 59 AIMP). 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 giornale "Cash"³, la Confederazione e i Cantoni a partire dal 1990 avrebbero sequestrato 572 milioni di franchi provenienti dal narcotraffico⁴. In mancanza di statistiche ufficiali, l'Amministrazione federale delle finanze ha effettuato sondaggi presso i Cantoni, le cui risposte sono state tuttavia lacunose ed è quindi difficile trarne conclusioni precise.

Ciononostante, è possibile fare le seguenti constatazioni:

- a. Gli importi confiscati sono meno elevati di quanto crede l'opinione pubblica e variano considerevolmente in funzione della conclusione di cause importanti. Prescindendo dai valori patrimoniali confiscati nell'affare Arana de Nasser, i

³ 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

⁴ Inclusi 124,6 milioni di \$ sequestrati nell'affare Salinas.

Cantoni avrebbero confiscato 21 milioni di franchi nel 1998 e 30 milioni di franchi nel 1999⁵.

- b. 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 dollari⁶.

113 Lacune della legislazione vigente

113.1 Cause interne

Per l'esattezza, il diritto svizzero non conosce alcuna norma di ripartizione. Si limita a porre talune norme d'assegnazione, spesso lacunose.

113.11 Cause cantonali

L'articolo 381 capoverso 1 CP dispone che il ricavo delle confische pronunciate in virtù del Codice penale spetta ai Cantoni. Tale norma, adottata in un periodo in cui la criminalità era essenzialmente intracantonale, si rivela oggi insufficiente.

L'assegnazione dell'insieme del ricavo della confisca all'ente che l'ha pronunciata può in effetti portare a risultati iniqui. Oggi, la criminalità, soprattutto economica e organizzata, è diventata un fenomeno transfrontaliero ed esige 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 dover fornire informazioni e prove utili all'indagine. Spesso, deve inoltre svolgere un'indagine separata contro gli intermediari finanziari per il riciclaggio di denaro (art. 305bis CP). Risentito di non poter partecipare al beneficio della confisca, pronunciata in un procedimento al quale ha partecipato, tale Cantone rischia di confiscare i valori in base all'articolo 305bis CP, creando un conflitto di competenza positivo.

113.12 Cause di competenza delle autorità giudiziarie federali

L'articolo 381 capoverso 2 CP prevede che, nelle cause giudicate dalla Corte penale

⁵ Secondo i dati forniti dall'Amministrazione federale delle finanze sulla base delle informazioni date dai Cantoni.

⁶ Secondo le informazioni fornite dal Ministero pubblico della Confederazione.

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 (art. 381 cpv.2 a contrario CP).

Il 22 dicembre 1999, il Parlamento ha adottato una modifica del Codice penale che introduce nuove competenze procedurali della Confederazione nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica. Tali disposizioni sono state pubblicate nel Foglio federale dell'11 gennaio 2000. Il termine di referendum è scaduto il 20 aprile 2000⁷.

Secondo le nuove disposizioni, leggermente diverse dal disegno del Consiglio federale, sono sottoposti alla giurisdizione federale i reati della criminalità organizzata (inclusi la corruzione e il riciclaggio di denaro) a condizione che i reati (a) siano stati commessi prevalentemente all'estero oppure (b) siano stati commessi in più Cantoni e non abbiano riferimento prevalente in uno di essi (art. 340bis cpv. 1 D-CP). I reati di ordine economico (reati contro il patrimonio e falsità in atti) restano invece per principio di competenza dei Cantoni. Tuttavia, se hanno una portata intercantonale o internazionale il Ministero pubblico della Confederazione può aprire un'inchiesta qualora nessuna autorità cantonale preposta al procedimento penale si occupi della causa o l'autorità cantonale preposta al procedimento penale solleciti dal Ministero pubblico della Confederazione la ripresa della procedura (art. 340bis cpv. 2 D-CP). Conclusa l'istruzione preparatoria, il Ministero pubblico della Confederazione può delegare alle autorità cantonali il giudizio di una causa di diritto penale federale ai sensi dell'articolo 340^{bis} D-CP. In questo caso, sostiene l'accusa davanti al tribunale cantonale (art. 18bis D-PP).

Queste nuove disposizioni prevedono che nelle cause, intercantonali e internazionali, di criminalità organizzata (che saranno obbligatoriamente di competenza della Confederazione) e di criminalità economica (di cui le autorità federali dovranno occuparsi in taluni casi), i valori confiscati sono devoluti alla Confederazione che dovrà assumere le spese; a tale proposito non ha importanza il fatto che il Ministero pubblico della Confederazione deleghi o meno il giudizio alle autorità cantonali (art. 265quater D-PP). Il nuovo disciplinamento ha suscitato una forte opposizione da parte dei Cantoni che temono che, con un'interpretazione flessibile dell'articolo 340bis D-CP, le autorità federali intervengano soltanto nelle cause suscettibili di condurre alla confisca di importi ingenti, lasciando ai Cantoni quelle meno redditizie.

Mediante una mozione, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha pure chiesto al Consiglio federale di presentare un disciplinamento generale sulla ripartizione dei valori confiscati che garantisca una certa equità tra i Cantoni e la Confederazione (cfr. n. 115).

Il disegno del Consiglio federale proponeva una competenza *facoltativa* della Confederazione nelle cause internazionali e intercantonali di criminalità economica e organizzata. Scostandosi da tale proposta, il Parlamento ha optato per una competenza *obbligatoria* della Confederazione nelle cause di criminalità organizzata internazionale e intercantonale. Tuttavia, il timore dei Cantoni che le autorità federali intervengano solo nelle cause suscettibili di portare alla confisca di importi ingenti, lasciando loro quelle meno redditizie sussiste poiché la definizione stessa del carattere internazionale ("a condizione che i reati

⁷ FF 2000 70 segg.; cfr. 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 segg.

siano stati commessi prevalentemente all'estero") e intercantonale (" a condizione che i reati siano stati commessi in più Cantoni e non abbiano riferimento prevalente in uno di essi") lascia alle autorità federali un ampio margine d'interpretazione.

113.13 Cause di competenza delle autorità amministrative federali

Secondo gli articoli 92 e 93 DPA, 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 l'imputato non è in grado di pagare (art. 98 DPA)⁸.

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 la riunione del perseguimento nelle sue mani qualora la competenza dell'amministrazione interessata e la giurisdizione federale o cantonale siano fondate⁹.

113.2 Cause internazionali

Le convenzioni di ripartizione concluse con le autorità estere non hanno nessuna base legale, fatto criticato dalla dottrina¹⁰. 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 (riassunto nel n. 112), i Cantoni di Vaud e di Zurigo affermavano che la convenzione di ripartizione con gli Stati Uniti era una convenzione di diritto amministrativo e che potevano quindi concluderla senza la collaborazione del Consiglio federale e senza la sua approvazione¹¹; 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 una convenzione internazionale di ripartizione. Secondo la prassi attuale, nei casi di assistenza in cui i

⁸ Cfr. Renate Schwob, *Droit pénal administratif de la Confédération*, V, FJS 1290, p. 14.

⁹ Cfr. articolo 21 capoverso 3 D-DPA (cfr. FF 2000 70 segg. (83)).

¹⁰ G. Arzt, in: N. Schmid (ed.), *Kommentar, Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei*, vol. I, Zurigo 1998, p. 299, n. 83 ad art. 260ter.

¹¹ Cfr. Schmid I, p. 210, n. 236 ad art. 59.

Cantoni collaborano al procedimento penale, i valori sono loro restituiti. Per contro, in caso d'extradizione, 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. 112).

114 Dibattito sulla questione della ripartizione

Di fronte all'aumento degli importi confiscati e tenuto conto delle lacune legislative, la questione della ripartizione dei valori confiscati è stata oggetto di un ampio dibattito nel nostro Paese.

- a. Come spiegato in precedenza, in occasione del dibattito sul disegno di legge del 28 gennaio 1998 relativo a provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale¹², che conferisce competenze complementari alla Confederazione in materia di criminalità economica e organizzata devolvendole in contropartita il prodotto dei valori patrimoniali confiscati, i Cantoni hanno chiesto alla Confederazione di adottare una normativa generica sulla ripartizione dei valori confiscati, al fine di assicurare una distribuzione equa degli oneri fra i Cantoni e la Confederazione (cfr. n. 113.12).
- b. Al fine di evitare conflitti di competenza positivi fra i Cantoni, la Conferenza delle autorità preposte al perseguimento penale della Svizzera romanda e del Ticino ha tentato di gettare le basi per un gentlemen's agreement fra le autorità interessate improntato al modello seguente:
 1. Durante l'istruzione, ossia prima del giudizio, i Cantoni convengono di comune accordo il foro e la destinazione del prodotto netto della confisca. Possono derogare al foro legale.
 2. Tutti i Cantoni che dispongono di un foro determinato da una base legale hanno diritto a una parte uguale del prodotto della confisca. Una parte maggiore può eventualmente essere accordata al Cantone le cui autorità hanno fornito un impegno particolarmente importante.

¹² 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 segg.

3. L'autorità giudiziaria d'istruzione è competente di negoziare lo "sharing".
Consulta l'autorità esecutiva.
- c. Infine, sono in molti¹³ a reclamare affinché il denaro confiscato proveniente dal narcotraffico non alimenti unicamente gli introiti dello Stato, ma sia "restituito" alle vittime indirette della droga. Secondo le organizzazioni di aiuto ai tossicomani¹⁴ e ai Paesi in via di sviluppo, i valori confiscati dovrebbero essere 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. 122.32 lettere b e c).

115 Interventi parlamentari

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.

- b. Il 17 dicembre 1998, il consigliere nazionale Jost Gross ha formulato un'iniziativa parlamentare, attualmente in fase di trattazione, con la quale 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.

¹³ Cfr. articoli di stampa seguenti : 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 ; 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.

¹⁴ I tossicomani non devono essere considerati, come preteso da alcuni rappresentanti degli ambienti di aiuto ai drogati, come vittime ai sensi dell'articolo 60 CP. Attualmente, il consumo di stupefacenti costituisce ancora un reato (art. 19a LStup).

- 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 progetto 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).

116 Evoluzione a livello internazionale

116.1 Accordi e raccomandazioni internazionali

Non esiste alcun trattato multilaterale di portata generale sulla ripartizione dei valori confiscati¹⁵. Vi sono tuttavia degli accordi internazionali che incentivano gli Stati a coordinare le procedure in materia di confisca e a dividersi i relativi proventi:

- a. La Convenzione n. 141 del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato¹⁶, ratificata dalla Svizzera l'11 giugno 1993¹⁷, parte dal principio che la competenza di confiscare valori d'origine delittuosa spetta al Paese dove è stato commesso il reato o a quello sul cui territorio si trovano i proventi (art. 13); mantiene tuttavia salvo qualsiasi accordo contrario fra le Parti (art. 15).
- b. La Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope¹⁸, firmata dalla Svizzera il 16 novembre 1989 ma non ancora ratificata, prevede espressamente che gli Stati possano concludere accordi relativi (a) al versamento dei proventi confiscati a organismi intergovernativi specializzati nella lotta contro il traffico illecito e l'abuso di stupefacenti e di sostanze psicotrope o (b) alla ripartizione di tali proventi con altre Parti, in modo sistematico o di caso in caso (art. 5 cpv. 5 lett. b)¹⁹.

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 RS 0.311.53

¹⁷ Entrata in vigore per la Svizzera il 1° settembre 1993 (cfr. anche RU 1993 2384).

¹⁸ Nazioni Unite, Consiglio economico e sociale, Doc. E/CONF. 82/15, del 19 dicembre 1988.

¹⁹ Cfr. anche il progetto di Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (art. 7 ter). Nel rapporto del 29 aprile 1999 la Commissione sulla prevenzione del crimine si è riferita alla necessità, per i governi, di aumentare la capacità delle Nazioni Unite di fornire

- c. Nelle raccomandazioni del 1990 rivedute nel 1996²⁰, il Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI) raccomanda, al fine di evitare conflitti di competenza, di adottare provvedimenti volti a coordinare le procedure di sequestro e di confisca, fra cui la ripartizione degli averi confiscati (raccomandazione n. 39)²¹.

116.2 Legislazioni estere

116.21 Stati Uniti

Secondo il sistema americano, la chiave di ripartizione deve corrispondere al grado di partecipazione degli enti locali e statali alla procedura che ha condotto alla confisca²². La partecipazione è determinata in funzione del numero di ore di lavoro prestate dai collaboratori dei vari enti. Qualora il numero di ore non rifletta la partecipazione effettiva, possono essere presi in considerazione i seguenti fattori: (1) l'ente da cui è scaturita l'informazione che ha condotto al sequestro; (2) l'ente che ha fornito un'assistenza unica e indispensabile; (3) la possibilità per l'ente statale di pronunciare la confisca conformemente alla sua legge, laddove l'aiuto dello Stato federale abbia contribuito soltanto a rendere l'inchiesta più efficace. L'autorità federale ha comunque diritto almeno al 20 per cento del prodotto netto.

Dopo il passaggio in giudicato della decisione di confisca e la realizzazione dei beni, il Dipartimento di giustizia o il Dipartimento delle finanze procedono alla ripartizione del prodotto della confisca (procedura amministrativa). Gli enti statali e locali che vogliono partecipare alla ripartizione devono farne domanda espressa.

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).

un'assistenza tecnica ai Paesi in sviluppo assegnando loro una percentuale dei fondi confiscati dai governi.

²⁰ Le raccomandazioni sono state pubblicate in: Bulletin de la Commission fédérale des banques 1996, p. 19 segg.

²¹ In questo ambito, il Gruppo degli otto (sottogruppo 1, cooperazione giudiziaria) ha elaborato un modello di convenzione bilaterale di ripartizione.

²² 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

A livello internazionale, il Ministro della giustizia e il Ministro delle finanze possono concludere convenzioni di ripartizione con qualsiasi Paese estero che abbia partecipato direttamente o indirettamente al sequestro o alla confisca, qualora tale trasferimento sia approvato dal Ministero degli affari esteri e interessi uno Stato omologato secondo la legge sull'assistenza giudiziaria internazionale. 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 confisca. Il Dipartimento di giustizia e il Dipartimento delle finanze hanno elaborato direttive precise al proposito²³.

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 proventi 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.

116.22 Canada

Nel 1995, il Canada ha adottato un regolamento relativo alla ripartizione del prodotto dell'alienazione dei beni confiscati²⁴. 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.

²³ Cfr. Memorandum of understanding between the department of justice and the department of the treasury establishing international asset sharing guidelines, primavera 1995.

²⁴ 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).

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.

116.23 Lussemburgo

Nel 1992, il legislatore lussemburghese ha istituito un « Fonds de lutte contre le trafic de stupéfiants »²⁵ il cui scopo è di favorire l'elaborazione, il coordinamento e l'applicazione 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 personalità 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.

12 LAVORI LEGISLATIVI

121 Istituzione della Commissione peritale « sharing »

121.1 Mandato

Con decisione del 5 ottobre 1998, il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia ha istituito una Commissione peritale incaricata di:

- 1) esaminare le diverse ipotesi secondo le quali sarebbe necessaria una normativa legale sulla ripartizione del prodotto della confisca a livello nazionale e internazionale,
- 2) trovare una modalità di ripartizione che consenta sia di tenere conto delle spese assunte dagli enti che hanno partecipato alla procedura sia di promuovere perseguimenti penali efficaci,

²⁵ 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.

- 3) determinare se sia più opportuno introdurre le nuove disposizioni sulla ripartizione dei valori confiscati nelle leggi federali attualmente in vigore (AIMP, CP, PP) oppure elaborare una legge ex novo.
- 4) esaminare in che misura gli averi confiscati debbano essere destinati a fini particolari.

121.2 Composizione

Presieduta da Peter Müller, dott. iur., vicedirettore dell'Ufficio federale di giustizia, la Commissione era composta dai seguenti membri:

- Jacques Antenen, lic. iur., giudice istruttore cantonale, Losanna
- Felix Bänziger, dott. iur., sostituto del Procuratore della Confederazione, Berna
- Pascal Gossin, avvocato, sostituto del caposezione presso l'Ufficio federale di polizia, Berna
- Maurice Harari, LL.M, avvocato iscritto all'albo, Ginevra
- René Ramer, lic. iur., procuratore, rappresentante della Conferenza delle autorità preposte al perseguimento penale della Svizzera, Zurigo
- Niklaus Schmid, dott. iur., professore di diritto penale presso l'Università, Zurigo
- Hanspeter Uster, lic. iur., consigliere di Stato (Sicherheitsdirektion), rappresentante della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia, Zugo.

Il Segretariato scientifico della Commissione era composto da Marlène Kistler, dott. iur. e avvocato e da Beat Forster, lic. iur., entrambi collaboratori dell'Ufficio federale di giustizia.

121.3 Procedimento

Dal novembre 1998 all'agosto 1999, la Commissione peritale si è riunita dieci volte per discutere sulla base dei documenti di lavoro allestiti da diversi periti e dal Segretariato scientifico.

In due diverse occasioni ha inoltre svolto audizioni. Il 3 marzo 1999 ha sentito i rappresentanti dei Cantoni²⁶, dell'Amministrazione federale²⁷ e delle organizzazioni

²⁶ Conferenza dei direttori cantonali delle finanze; Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali.

²⁷ Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP); Amministrazione federale delle finanze (AFF). La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) ha preso posizione con lettera del 12 maggio 1999.

attive nel settore delle tossicomanie²⁸ e dell'aiuto ai Paesi produttori di droga²⁹ (cfr. n. 122.32). Il 26 aprile 1999 ha invitato periti canadesi, americani e lussemburghesi a presentare la legislazione dei rispettivi Paesi (cfr. n. 116.2).

121.4 Conclusione dei lavori

La Commissione peritale ha presentato il suo rapporto al capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia nell'ottobre 1999.

Nella sua seduta del 5 luglio 2000, il Consiglio federale ha adottato tale rapporto e ha ordinato di sottoporlo alla procedura di consultazione dei Cantoni, dei partiti politici e degli ambienti interessati. Ha in tal modo fatto sue le proposte della Commissione, ad eccezione di due punti. Ha aumentato l'importo dei valori confiscati a partire dal quale l'avamprogetto è applicabile (cfr. 221.1) e ha modificato la chiave di ripartizione dei valori confiscati tra gli enti pubblici interessati (cfr. n. 221.31).

122 Principi direttori

Durante i lavori, la Commissione ha esaminato tutta una serie di questioni (modalità di ripartizione, destinazioni speciali, provvedimenti per evitare conflitti di competenza fra Cantoni e forma del disciplinamento legale). Qui di seguito riportiamo nel dettaglio i risultati dei dibattimenti e, nei casi controversi, il parere della minoranza.

122.1 In generale

Spesso le inchieste penali sono svolte con il concorso di più enti. In caso di valori confiscati, sembra equo procedere a una ripartizione fra i vari partecipanti. La problematica può presentarsi anzitutto a livello internazionale, ossia fra la Svizzera e gli Stati esteri, ma anche a livello interno, ossia fra la Confederazione e i Cantoni.

L'assegnazione dei valori patrimoniali confiscati consente di raggiungere diversi obiettivi:

²⁸ Schweizerischer Dachverband stationäre Suchthilfe; Koordinationsgruppe Schweiz im Suchtbereich ; Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik (NAS) ; Criad, Coordination romande des institutions œuvrant dans les domaines des addictions et des dépendances ; Istituto svizzero di prevenzione dell'alcolismo e altre tossicomanie.

²⁹ Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas ; Groupe de travail Suisse Colombie ; Interandes, Corporation pour le développement soutenable ; Fédération genevoise de coopération.

- a. Permette di stabilire una certa equità e una certa solidarietà tra gli enti che hanno partecipato al procedimento penale.

In effetti, dato che i crimini, soprattutto economici e organizzati, sono spesso un fenomeno transfrontaliero, il Cantone che pronuncia la confisca non è più il solo a intervenire nell'inchiesta penale aperta, ma deve ricorrere alla collaborazione di altri enti. L'equità esige quindi una ripartizione del ricavo dei valori confiscati. Tale ripartizione non mette in discussione il principio secondo cui l'assistenza giudiziaria è generalmente gratuita. Infatti, le parti assegnate a ogni ente non dipende dal numero delle ore di lavoro, ma dall'importo totale dei valori confiscati.

- b. Permette di garantire un giusto indennizzo degli enti per le spese sopportate nell'ambito del procedimento penale.

Generalmente, si considera che i valori patrimoniali confiscati e le multe servano a coprire le spese di perseguimento e di esecuzione delle pene. Ad esempio per quanto concerne la procedura penale militare, il legislatore ha deciso che le spese d'esecuzione devono essere sopportate dai Cantoni (art. 215 PPM) che ricevono in contropartita le multe e i valori patrimoniali confiscati (art. 211 PPM). Per quanto concerne il diritto penale amministrativo, i Cantoni possono domandare alla Confederazione il rimborso delle spese processuali e d'esecuzione (art. 98 DPA), ma quest'ultima conserva il provento delle multe e dei valori confiscati (art. 93 DPA).

- c. Permette di incentivare gli enti ad ampliare e rafforzare il loro apparato repressivo.
- d. Garantendo una certa equità, permette di smorzare i conflitti di competenza tra gli enti a favore di un foro giuridicamente fondato.

I conflitti di competenza possono essere di due tipi diversi:

aa) conflitti fra i Cantoni :

I valori d'origine delittuosa saranno spesso in relazione a reati diversi, il cui perseguimento e il cui giudizio spetteranno a Cantoni diversi. Ad esempio la confisca potrà essere effettuata dalle autorità del Cantone competente di perseguire il reato principale, ma anche, in caso di riciclaggio, da quelle del Cantone di situazione (cfr. n. 122.4).

bb) conflitti fra i Cantoni e la Confederazione :

Secondo il nuovo articolo 340bis D-CP, le cause di criminalità organizzata sono sottoposte obbligatoriamente alla giurisdizione federale se i reati sono stati commessi prevalentemente all'estero o in più Cantoni e non abbiano riferimento prevalente in uno di essi. L'interpretazione delle definizioni indeterminate "prevalentemente" e "riferimento prevalente" rischia di innescare conflitti (cfr. n. 113.12).

- e. Da ultimo, secondo la minoranza commissionale una parte dei valori confiscati può essere utilizzata a favore delle vittime indirette dei reati all'origine della confisca, in particolare finanziando provvedimenti di prevenzione nell'ambito

delle tossicomanie e aiutando i Paesi produttori di droga a sviluppare colture sostitutive (cfr. n. 122. 332).

122.2 Modalità di ripartizione

122.21 *Diverse modalità di ripartizione*

A livello interno sono possibili due diverse modalità di ripartizione:

122.211 ISTITUZIONE DI UNA CASSA COMUNE

Tutti i valori confiscati potrebbero essere versati in una cassa comune e distribuiti periodicamente fra i Cantoni e la Confederazione secondo una chiave generale da determinare (ad esempio in funzione della popolazione, delle spese complessive per il perseguimento penale e l'esecuzione delle pene, del numero di condanne per infrazioni alla LStup).

122.212 RIPARTIZIONE PER OGNI PROCEDURA

La seconda variante consiste nel distribuire i valori patrimoniali confiscati di caso in caso fra gli enti che hanno partecipato al procedimento penale. Sul modello americano e canadese, potrebbero essere ripartiti in funzione del lavoro svolto dagli enti sia dal profilo quantitativo (numero di ore di lavoro, operazioni svolte), ma anche qualitativo (importanza del ruolo assunto nell'ambito dell'inchiesta). Sarebbe anche possibile distribuire i valori, in modo schematico, definendo una chiave di ripartizione fissa che tenga conto dell'impegno degli enti in causa.

122.22 *Variante scelta dalla Commissione*

La Commissione ha optato per un sistema fondato su una chiave di ripartizione fissa per i procedimenti in cui le confische superano i 100'000 franchi (aumentati a 500'000 franchi dal Consiglio federale; cfr. n. 221.1). Propone di assegnare i 5/10 dei valori confiscati al Cantone che ha diretto l'inchiesta e pronunciato la confisca (o alla Confederazione per le cause di competenza federale), i 3/10 al Cantone in cui si trovano i valori d'origine delittuosa (Cantone di situazione) e di assegnare alla Confederazione una parte di 2/10 dei beni confiscati (chiave di ripartizione adeguata dal Consiglio federale, cfr. n. 221.31).

Secondo i periti, i principali vantaggi di questo sistema sono i seguenti:

- a. L'applicazione è semplice e interessa esclusivamente le confische di un importo rilevante³⁰. 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.
- b. Contrariamente al sistema della cassa comune, incentiva gli enti a perseguire i reati con maggiore efficienza dal momento che i valori confiscati non sono ripartiti secondo criteri generali indipendenti dal perseguimento in causa, ma sono in gran parte assegnati all'ente che ha condotto la procedura all'origine della confisca.
- c. Distribuendo in modo equo i valori tra i diversi enti che hanno partecipato al procedimento, dovrebbe smorzare i conflitti di competenza positivi. Con l'assegnazione di una certa percentuale al Cantone di situazione dei valori da confiscare, dovrebbe in particolare evitare che quest'ultimo, risentito del fatto di non ricevere niente nonostante abbia collaborato attivamente al procedimento, apra una procedura separata che permetterebbe la confisca dei valori, per esempio in virtù dell'articolo 305bis CP o dell'articolo 24 LStup.
- d. Da ultimo, contrariamente al sistema della cassa comune (cfr. n. 122.23 lett. a), le decisioni sulla ripartizione, segnatamente quelle sulla deduzione delle spese, potranno essere impugnate dinanzi a un'autorità di ricorso, garante della giustizia e dell'imparzialità.

122.23 Parere della minoranza commissionale

La minoranza commissionale è favorevole all'istituzione di una cassa comune gestita dalla Confederazione (cfr. n. 122.211). L'importo totale dei valori confiscati versati alla cassa dovrebbe essere distribuito periodicamente fra i Cantoni e la Confederazione in funzione del loro impegno nel perseguimento penale e nell'esecuzione delle pene e delle misure; a tal fine sarebbe possibile avvalersi delle statistiche dell'Amministrazione federale delle finanze relative ai costi assunti dai Cantoni e dalla Confederazione per la polizia, la giustizia e l'esecuzione delle pene.

³⁰ Va tuttavia rilevato che tale sistema si applicherà alla parte devoluta alla Svizzera da un accordo internazionale di ripartizione, indipendentemente dall'importo dei beni confiscati (cfr. n. 231 e 235).

La minoranza commissionale ha optato per questo sistema per i motivi seguenti:

- a. Conformemente alla legislazione attualmente vigente, il diritto di disporre dei valori confiscati dipende dalla competenza materiale e territoriale di giudicare e perseguire il reato che ha condotto alla confisca. Questa norma, valida da decenni, si fonda sul principio secondo cui l'ente che deve assumere le spese di perseguimento e d'esecuzione delle pene nella fattispecie debba essere indennizzato con i valori patrimoniali confiscati. Dal momento che i valori confiscati - sempre più ingenti e spesso superiori alle spese insorte - si concentrano in determinati luoghi e settori, la normativa attuale consente alla Confederazione e a taluni Cantoni di profittare dei valori confiscati al di là delle spese effettive. Inoltre, da un punto di vista più generale, le spese a carico della Confederazione nel settore del perseguimento penale e dell'esecuzione delle pene sono proporzionalmente esigue.

Oggigiorno, il perseguimento penale diviene sempre più un compito comune che richiede l'unione di molte forze. In altri termini sarebbe impensabile senza la cooperazione internazionale, l'obbligo di assistenza dei Cantoni e soprattutto l'obbligo di questi ultimi di mettere i loro funzionari a disposizione della Confederazione in qualità di agenti della polizia giudiziaria. Da questo punto di vista, sarebbe poco soddisfacente che gli ingenti proventi delle confische siano essenzialmente devoluti soltanto alla Confederazione e a alcuni Cantoni.

Inoltre, l'idea alla base della cassa comune è di ripartire equamente i valori confiscati fra la Confederazione e i Cantoni. Una chiave di ripartizione in funzione delle spese per la polizia, la giustizia e l'esecuzione delle pene consente di tenere conto degli sforzi comuni di tutti gli enti pubblici nel perseguimento penale e nell'esecuzione delle pene. Da ultimo, questa soluzione presenta il vantaggio di poter essere applicata senza modalità di calcolo, senza l'impiego di importanti effettivi di personale e senza eccessivi dispendi.

- b. Il modello proposto consentirebbe di ripartire equamente i valori confiscati fra la Confederazione e tutti i Cantoni tenendo conto degli sforzi comuni nell'ambito del perseguimento penale e dell'esecuzione delle pene, evitando in tal modo conflitti di competenza positivi. I conflitti di competenza negativi potranno invece essere evitati mediante la previa deduzione, nella fattispecie, delle spese di perseguimento e d'esecuzione delle pene.

122.3 Destinazioni speciali dei valori confiscati

122.31 Problematica

Sempre più Paesi emanano disposizioni speciali che prevedono una particolare destinazione dei valori confiscati³¹. In Svizzera sono stati depositati diversi interventi parlamentari che vanno in questo senso (cfr. n. 115).

Attualmente, tre Cantoni hanno già adottato disposizioni sull'impiego del denaro proveniente dal narcotraffico, istituendo a tal fine un Fondo speciale. In particolare, il Cantone di Ginevra vi devolve i valori confiscati provenienti dal narcotraffico, sino a concorrenza di tre milioni di franchi annui. La metà è destinata alla prevenzione delle tossicomanie a Ginevra e l'altra metà alla cooperazione allo sviluppo nel terzo mondo³². Nel Cantone di Friburgo, i valori confiscati possono essere utilizzati anche per finanziare strumenti di polizia e giudiziari per la lotta contro la droga e la presa a carico medico-sociale dei tossicomani³³. Il Gran Consiglio vodese, dal canto suo, ha esteso l'utilizzazione dei valori alle misure di prevenzione e di lotta contro l'alcoolismo e alla presa a carico medico-sociale degli alcoolisti dipendenti³⁴.

122.32 Audizioni delle autorità amministrative e delle organizzazioni interessate

In occasione delle audizioni tenutesi il 3 marzo 1999 dinanzi alla Commissione peritale (cfr. n. 121.3) si sono delineate diverse tendenze:

- a. Secondo la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, spetta ai Cantoni disciplinare il problema della destinazione dei valori confiscati. L'istituzione di un Fondo federale per la lotta contro le tossicomanie pregiudicherebbe di fatto la sovranità cantonale.
- b. Gli ambienti di aiuto ai tossicomani hanno insistito sulla necessità di aiutare questi ultimi, sia mediante una maggiore informazione e prevenzione in materia di tossicomanie sia mediante la loro presa a carico medico-sociale. In seguito

³¹ Cfr. legislazione vigente in Francia, Lussemburgo, Italia e Stati Uniti. Il Belgio e il Canada stanno preparando dei progetti legislativi.

³² Loi genevoise du 26 mai 1994 sur la création d'un fonds destiné à la lutte contre la drogue et à la prévention de la toxicomanie (E 4 70).

³³ Loi fribourgeoise du 13 février 1996 instituant un fonds pour la lutte contre les toxicomanies.

³⁴ Règlement vaudois du 17 décembre 1997 concernant la constitution d'un fonds pour la prévention et la lutte contre les toxicomanies (RSV 3.9).

alla massiccia diminuzione dei finanziamenti della Confederazione, le esigenze in questo settore sono di fatto fortemente aumentate.

- c. Secondo le organizzazioni di cooperazione allo sviluppo dei Paesi del Terzo mondo, i proventi del narcotraffico devono essere utilizzati - almeno in parte - a favore delle vittime indirette della droga. In particolare, dovranno beneficiarne anche i Paesi produttori che sono confrontati con le conseguenze devastanti dal profilo umano, sociale, economico e ecologico legate a questo tipo di commercio. Inoltre, ovunque vi sia produzione di droga si assiste a un aumento della violenza. Il fatto di restituire il denaro confiscato a questi Paesi per aiutarli a sviluppare colture sostitutive a quelle della droga rappresenterebbe un'importante manifestazione di solidarietà³⁵.

122.33 Posizione della Commissione peritale

122.331 PARERE DELLA COMMISSIONE

Facendo valere l'origine latina del termine confisca, ossia *fiscus* (tesoro pubblico), la Commissione è del parere che la nuova normativa sullo « sharing » non debba prevedere alcuna destinazione speciale per i valori patrimoniali confiscati. I valori confiscati devono essere semplicemente versati alla cassa generale dello Stato e servire ai vari compiti statali (e non essere destinati in modo particolare alla repressione della criminalità). Non si oppone tuttavia al fatto che i Cantoni - sul modello di Ginevra, Vaud e Friburgo - emanino delle disposizioni che prevedano una destinazione speciale dei valori confiscati ad essi assegnati.

I periti motivano nel modo seguente la loro decisione:

- a. Osservano anzitutto 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. Di conseguenza, tali valori non dovrebbero essere destinati unicamente alla lotta contro la droga ma, più in generale, all'aiuto alle vittime e alla lotta contro la criminalità. Una diversificazione in questo senso condurrebbe tuttavia a una dispersione controproducente dei valori confiscati.

³⁵ Cfr. al proposito l'estratto a parte « Was tun mit konfiszierten Drogengeldern ? », documento 1, aprile 1999, pubblicato da Arbeitsgemeinschaft, Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas.

- b.** L'iniziativa parlamentare Jost Gross e la mozione Alex Heim (cfr. n. 115) trattano soltanto dei valori confiscati in relazione al narcotraffico. Occorre tuttavia essere coscienti del fatto che i proventi conseguiti in questo ambito saranno spesso legati anche ad altri reati, per cui sarà difficile stabilirne l'origine esatta. In altri termini, i valori realizzati con la vendita di stupefacenti che sono serviti a corrompere un funzionario e che in seguito sono stati riciclati devono essere considerati alla stregua di "provento del narcotraffico"? Nei casi in cui il narcotraffico costituisce soltanto un aspetto dell'attività illecita di un'organizzazione criminale, quale trattamento dobbiamo riservare ai valori di cui essa ha facoltà di disporre e che sono confiscati in applicazione dell'articolo 59 numero 3 CP? Il "provento del narcotraffico" è spesso riciclato 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 (ad esempio la formazione di squadre specializzate in materia finanziaria). Di conseguenza, nel caso in cui si preveda una destinazione speciale, sarebbe opportuno destinare una parte dei valori per potenziare l'apparato repressivo.
- c.** L'istituzione di un Fondo speciale contravverrebbe ai principi della 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 la flessibilità necessaria a una gestione efficace e economica.
- d.** La prevenzione delle tossicomanie, la presa a carico dei tossicomani e l'aiuto alle vittime sono tutti compiti dello Stato. Con l'introduzione di un Fondo speciale, gli enti rischierebbero di ridurre i mezzi a loro disposizione in questi ambiti. Una simile eventualità sarebbe controproducente tanto più che gli importi confiscati non sono così elevati come crede l'opinione pubblica (cfr. n. 112).
- e.** Il Fondo speciale potrebbe far fronte soltanto a progetti puntuali, oltre alle spese correnti e permanenti, poiché sarebbe soggetto a forti oscillazioni del flusso d'alimentazione.

122.332 **PARERI MINORITARI***122.332.1* *ISTITUZIONE DI UN FONDO SPECIALE A LIVELLO FEDERALE*

Sensibili agli argomenti delle organizzazioni di cooperazione allo sviluppo e di aiuto ai tossicomani, alcuni periti ritengono immorale che il denaro confiscato proveniente dalla criminalità sia devoluto alle casse generali dello Stato. Questi proventi dovrebbero invece essere utilizzati - almeno in parte - a favore delle vittime dei reati all'origine dei valori confiscati. A tal fine è possibile procedere in vari modi.

Anzitutto si pensa all'aiuto ai tossicomani e ai programmi di sostituzione per gli agricoltori dei Paesi del Terzo mondo che, per tradizione e per motivi economici, coltivano piante per la produzione di droga. In tal modo si aiuterebbero le principali "vittime" del narcotraffico. I valori confiscati dovrebbero consentire di aiutare anche le vittime di altri reati (ad esempio in caso di pedofilia). Di massima, gli strumenti complementari per la lotta contro la criminalità continuerebbero ad essere iscritti nei preventivi dei Cantoni e della Confederazione, mentre il Fondo speciale servirebbe a sostenere progetti particolari.

Secondo i periti, soltanto un Fondo federale consentirebbe di conseguire tali obiettivi in modo semplice e senza burocrazia. Ovviamente, sarebbe anche possibile che ogni ente gestisca il proprio Fondo. In questo caso, gli organismi e i singoli cittadini avrebbero 27 interlocutori con prassi diverse, cosicché le pratiche risulterebbero estremamente difficili. D'altro canto occorrerebbe anche renderli attenti al fatto che non possono contare di finanziare le loro uscite correnti mediante il Fondo speciale poiché, come già menzionato, il flusso d'alimentazione sarebbe soggetto a forti variazioni.

122.332.2 *ADOZIONE DI UNA CLAUSOLA GENERICA*

Alcuni periti si sono espressi a favore di una soluzione mista fra una destinazione speciale fissa e la libera disposizione dei valori confiscati, proponendo di introdurre una clausola generica che obblighi gli enti pubblici a destinare alla lotta contro la droga almeno una parte (30 per cento) dei valori confiscati.

122.4 Ulteriori norme per evitare i conflitti di competenza fra Cantoni ?

Può accadere che gli stessi valori siano confiscati in seguito a reati diversi, il cui perseguimento spetta a Cantoni diversi. Ad esempio, in caso di riciclaggio di denaro potrà sorgere un conflitto di competenza fra il Cantone dove si è svolto il traffico di stupefacenti e il Cantone in cui si trova il provento della droga. Le autorità competenti di perseguire e giudicare il trafficante saranno autorizzate a confiscare i valori provenienti dal traffico situati in un altro Cantone³⁶. Dal canto suo, il Cantone di situazione dei valori riciclati potrà confiscarli in quanto proventi illeciti del riciclaggio (art. 305 bis CP).

Per impedire conflitti di competenza positivi, secondo taluni esperti sarebbe necessario introdurre nel Codice penale, fra le disposizioni relative alla competenza per ragione di territorio (art. 346 segg. CP), una nuova norma che fissi le priorità in materia di confisca. Nei casi in cui gli stessi valori patrimoniali possono essere confiscati in virtù di disposizioni penali diverse, il diritto di confisca spetterebbe, nell'ordine: alle autorità incaricate di perseguire e giudicare il reato all'origine dei valori; alle autorità competenti del perseguimento e del giudizio dell'organizzazione criminale che aveva facoltà di disporre dei valori e, da ultimo, alle autorità incaricate di reprimere il riciclaggio di valori. In assenza di un'autorità svizzera competente in virtù di tali norme, la confisca spetterebbe al Cantone nel quale i valori sono situati.

La Commissione ha respinto questa soluzione osservando che, vista la complessità dei fatti nel settore del crimine organizzato e della criminalità economica, il disciplinamento proposto dalla minoranza poteva essere solo incompleto e rischiava di portare a soluzioni pratiche ingiuste. Secondo la Commissione, le nuove norme di ripartizione dell'avamprogetto che stabiliscono una certa equità tra i diversi enti dovrebbe bastare, di massima, a prevenire possibili conflitti di competenza (cfr. n. 122.22 lettera c). I periti hanno invece ritenuto necessario colmare la lacuna esistente in materia di confisca indipendente e, in applicazione dei principi sanciti dalla dottrina e dalla giurisprudenza, hanno proposto di introdurre nel Codice penale una norma secondo cui le confische indipendenti devono essere effettuate nel luogo in cui si trovano gli oggetti o i valori patrimoniali da confiscare (cfr. n. 242.11).

³⁶ DTF 107 IV 158, JdT 1982 IV 93.

122.5 Forma del disciplinamento

Il nuovo disciplinamento sulla ripartizione dei valori confiscati concerne sia il Codice penale sia la legge federale sulla procedura penale (PP), quella sul diritto penale amministrativo (DPA) e quella sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP). Per consentire una visione d'insieme, i periti hanno ritenuto preferibile elaborare una legge separata che tratti la ripartizione dei valori confiscati nella sua globalità. L'integrazione delle disposizioni sulla ripartizione nelle diverse leggi renderebbe di fatto la materia assai poco comprensibile.

2 PARTE SPECIALE: COMMENTO DELLE DISPOSIZIONI LEGALI

Sotto il titolo “Disposizioni generali”, il capitolo 1 dell’avamprogetto definisce l’oggetto (art. 1) e il campo d’applicazione della legge (art. 2). Dedicato alla ripartizione dei valori confiscati a livello interno, il capitolo 2 determina gli enti 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 a livello internazionale; disciplina la procedura volta a concludere accordi internazionali di ripartizione (art. 11-14) e stabilisce, sul piano interno, la distribuzione, tra i Cantoni e la Confederazione, della parte devoluta alla Svizzera (art. 15).

21 DISPOSIZIONI GENERALI (CAPITOLO 1)

211 Oggetto (art. 1)

L’avamprogetto 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)³⁷ quando il ricavo della loro realizzazione non può essere consegnato all’autore³⁸;

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

³⁷ Per esempio armi, un immobile utilizzato da un servizio d’informazione illecito (DTF 114 IV 98, JdT 1989 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).

³⁸ Cfr. Schmid I, n. 76 ad art. 58 p. 51 seg.

212 Campo d'applicazione (art. 2)

212.1 Ripartizione interna (cpv. 1)

212.11 Necessità di disciplinare la ripartizione tra la Confederazione e i Cantoni nelle cause interne

Secondo taluni, per fare in modo che l'avamprogetto non comporti un sovraccarico delle autorità incaricate della sua applicazione, sarebbe opportuno limitarlo alle cause internazionali e, nelle cause interne, rispettare le norme ordinarie e assegnare i valori confiscati all'ente pubblico che ha ordinato la confisca.

Una simile restrizione sembra tuttavia ingiustificata e anche inopportuna. Come già illustrato (cfr. n. 122.1 lettera a), il disciplinamento sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati deve stabilire una certa equità tra i diversi enti che hanno partecipato al perseguimento penale e garantire una perequazione tra di loro. Ebbene, gli enti saranno chiamati spesso a collaborare tra di loro anche sul piano interno. Il lavoro generato da questi casi dovrebbe restare minimo, visto che i casi di confisca interna relativi a importi superiori a 500'000 franchi dovrebbero essere poco numerosi. Inoltre, la definizione delle cause internazionali potrebbe causare nuovi problemi. Il disciplinamento dovrebbe essere applicato fin dal momento in cui un solo reato è stato commesso all'estero o è necessaria la maggioranza dei reati, una domanda di assistenza dovrebbe essere stata depositata da uno Stato estero o occorrerebbe esigere la conclusione di una convenzione internazionale di ripartizione?

212.12 Definizione dei casi di confisca contemplati dall'avamprogetto

Secondo il capoverso 1, l'avamprogetto 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 federali³⁹. Sono considerate solo le confische penali, ad esclusione delle confische civili (riguardanti per esempio il saldo attivo di una persona giuridica il cui scopo è diventato illecito o immorale, art. 57 CC) e della confische di diritto amministrativo pronunciate da un'autorità amministrativa al di fuori di un processo penale⁴⁰. Sono

³⁹ Cfr. per esempio art. 24 LStup, art. 38 e 39 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51), art. 10 della legge federale del 5 ottobre 1929 sulle case da giuoco (LCG; RS 935.52).

⁴⁰ È necessario non confondere le confische di diritto penale amministrativo (art. 1 DPA) che sono

escluse le confische di diritto penale cantonale, poiché sono rette dalla legislazione cantonale (art. 335 CP).

Non appena la confisca è ordinata in virtù del diritto penale federale (eccettuato il Codice penale militare), le disposizioni dell'avamprogetto si applicano indipendentemente dal tipo di procedura.

- a. Di regola, la confisca è ordinata dalle autorità cantonali preposte al perseguimento penale (autorità giudicante o inquirente) *nell'ambito di una procedura penale cantonale*. L'avamprogetto si applica a tutte le confische indipendentemente dal fatto che il procedimento penale concerna un solo Cantone o diversi Cantoni.
- b. Sono pure contemplate le confische pronunciate *nei procedimenti di competenza delle autorità giudiziarie federali* (cfr. in particolare art. 340 CP). Secondo il diritto vigente, i valori patrimoniali confiscati dalla Corte penale federale⁴¹ spettano alla Confederazione; spettano ai Cantoni se l'istruzione e il giudizio sono delegati alle autorità cantonali (cfr. art. 381 CP). Secondo il nuovo articolo 265quater D-PP, che entrerà probabilmente in vigore nel 2002 (cfr. n. 113.12), i valori confiscati nell'ambito di affari imputabili alla criminalità organizzata sono invece devoluti alla Confederazione anche in caso di delega del giudizio alle autorità cantonali; in tal caso, quindi, il Ministero pubblico della Confederazione dovrà sostenere l'accusa davanti ai tribunali cantonali. Vista l'opposizione dei Cantoni a questa norma di ripartizione, l'avamprogetto prevede una ripartizione del ricavo delle confische tra i Cantoni interessati e la Confederazione in funzione del ruolo assunto da ognuno di essi.
- c. L'avamprogetto si applica infine alle confische pronunciate in *applicazione della legge federale sul diritto penale amministrativo*. Anche in tal caso, è possibile confiscare importi rilevanti, per esempio qualora l'amministrato abbia esercitato un'attività senza autorizzazione o in violazione delle condizioni poste dall'autorizzazione⁴². Secondo gli articoli 92 e 93 DPA, questi valori sono devoluti

contemplate dall'avamprogetto (cfr. lettera c qui appresso). 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. Per ulteriori dettagli, cfr. Denis Piotet, *Les effets civils de la confiscation pénale*, Berna 1995, p. 128 segg.

⁴¹ Nonché dal procuratore generale della Confederazione quando le investigazioni sono sospese (art. 73 PP).

⁴² È opportuno segnalare che il diritto penale amministrativo conosce pure altri mezzi per sopprimere i

alla Confederazione, a prescindere dal fatto che il giudizio sia stato dato dalla Confederazione o dai Cantoni. Ciononostante, una ripartizione tra i Cantoni interessati e la Confederazione è giustificata poiché questi (segnatamente i Cantoni di situazione dei valori confiscati) sono spesso chiamati a collaborare. La polizia cantonale assiste l'amministrazione federale nelle sue inchieste (art. 20 cpv. 2 DPA); inoltre, i tribunali cantonali sono chiamati a pronunciare il giudizio se il condannato si oppone al decreto penale o se ricorrono gli estremi per infliggere una pena o ordinare una misura privativa della libertà⁴³(art. 21 cpv. 1 e 2 e 73 cpv. 1 DPA).

Il capoverso 1 in fine precisa che l'avamprogetto non si applica alle confische, relativamente rare, pronunciate *in virtù del Codice penale militare* (art. 41 segg. CPM). I periti hanno infatti ritenuto che non fosse opportuno modificare l'equilibrio istituito dalla legge del 1988⁴⁴, secondo cui i Cantoni assumono le spese d'esecuzione di pene e misure (art. 215 PPM), ma ricevono in cambio l'importo totale delle multe riscosse (e i valori confiscati, art. 211 PPM).

Va infine rilevato che l'avamprogetto 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).

212.2 Ripartizione internazionale (cpv. 2)

In virtù del capoverso 2, l'avamprogetto disciplina pure la ripartizione dei valori patrimoniali confiscati tra la Svizzera e gli Stati esteri in caso di assistenza internazionale in materia penale.

profitti illeciti, mezzi che sono esclusi dal campo d'applicazione dell'avamprogetto. Secondo l'articolo 12 DPA, "Se per effetto di un'infrazione alla legislazione amministrativa della Confederazione, a torto: a. una tassa non è stata riscossa, è stata restituita, ridotta o condonata, ovvero b. un'indennità o un contributo è stato pagato o un credito non è stato fatto valere dalla Confederazione, da un Cantone, da un Comune, da un istituto o da un ente di diritto pubblico o da un organismo con compiti di diritto pubblico, la tassa, l'indennità, il contributo o il credito non reclamato, interessi compresi, vanno pagati o restituiti indipendentemente dalla punibilità di una data persona". Inoltre, vi sono spesso multe importanti. In materia di reati doganali, l'infrazione dei divieti può essere punita con una multa che può ammontare fino a sei volte il valore della merce (art. 76/77 della legge federale sulle dogane, RS 631.0).

⁴³ O secondo l'articolo 20 capoverso 3 D-DPA, in caso di riunione dei procedimenti nelle mani delle autorità cantonali preposte al perseguimento (cfr. la modifica del 22 dicembre 1999 (termine di referendum: 20 aprile 2000) del Codice penale svizzero (Nuove competenze procedurali della Confederazione nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica) FF 2000 70 segg).

⁴⁴ 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).

È applicabile in caso di ripartizione internazionale attiva e passiva.

- a. In caso di *ripartizione internazionale attiva*, le autorità svizzere (cantonali o federali) confiscano, in applicazione del diritto svizzero, i valori d'origine delittuosa e offrono allo Stato estero una parte di questi valori per la sua collaborazione al procedimento penale. I valori si trovano per principio in Svizzera; il principio della territorialità non impedisce tuttavia al giudice svizzero di ordinare la confisca di beni situati all'estero⁴⁵.
- b. In caso di *ripartizione internazionale passiva*, la confisca è ordinata da uno Stato estero in virtù del suo diritto nazionale. La Svizzera riceve una parte dei valori confiscati, sia perché ha fornito spontaneamente mezzi di prova (art. 67a AIMP) o su richiesta dello Stato estero, sia perché ha sequestrato i valori d'origine delittuosa e li ha consegnati allo Stato estero. La consegna può aver luogo in seguito a una domanda di assistenza (art. 74a AIMP), nell'ambito di un'estradizione (art. 59 AIMP) o di una procedura esecutiva (art. 94 segg. AIMP); talvolta il giudice svizzero può semplicemente togliere il sequestro in Svizzera per permettere, conformemente alle istruzioni del titolare dei valori (accusato), il loro trasferimento all'estero su un conto controllato dalle autorità estere (per esempio in caso di un plea bargaining).

L'avamprogetto precisa che 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 *in rem*, diretta solo contro i valori delittuosi, è di natura civile (*civil forfeiture*)⁴⁶. In Germania, si ricorre spesso alla pena pecuniaria (*Vermögensstrafe*)⁴⁷. 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

⁴⁵ SJ 1986, p. 520.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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 del delinquente, acquisito illecitamente o meno (pena pecuniaria).

giudiziaria estere sono eseguite gratuitamente (art. 31 cpv. 1 AIMP)⁴⁸. I valori confiscati consegnati allo Stato che ha fornito l'assistenza giudiziaria non costituisce una remunerazione per il lavoro che ha svolto, ma una partecipazione al risultato ottenuto grazie alla collaborazione internazionale.

22 RIPARTIZIONE TRA I CANTONI E LA CONFEDERAZIONE (CAPITOLO 2)

221 Determinazione delle parti (sezione 1)

221.1 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. La Commissione peritale proponeva di fissare la soglia a 100'000 franchi lordi. Il Consiglio federale ritiene che conviene aumentare tale importo a 500'000 franchi lordi al fine di considerare solo gli affari importanti. Se la confisca riguarda un importo lordo inferiore a 500'000 franchi, 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. 113.1).

L'avamprogetto precisa che l'importo di 500'000 franchi può essere raggiunto *in una causa o in cause connesse*. In effetti, in caso di criminalità economica o organizzata, l'inchiesta si concentra di regola su diversi reati mescolati dal punto di vista dei fatti ed è spesso diretta contro diversi autori. Il fatto che i reati all'origine dei valori delittuosi siano oggetto d'inchieste distinte in applicazione della procedura penale cantonale (decisione di disgiunzione delle cause per motivi di opportunità) deve restare inefficace sull'applicazione delle disposizioni dell'avamprogetto.

Secondo i principi generali, c'è connessione segnatamente:

- quando i valori patrimoniali sono confiscati in occasione di un solo reato commesso da diverse persone (coautori, complici, istigatori);
- quando provengono da diversi reati commessi da una sola e unica persona e collegati da rapporti talmente stretti che l'esistenza degli uni non è concepibile

⁴⁸ 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. art. 12 OAIMP).

senza l'esistenza degli altri;

- quando sono confiscati in seguito a reati commessi da diverse persone nello stesso tempo;
- quando provengono da reati commessi da più persone, anche in posti diversi e in momenti diversi, in seguito a un'intesa convenuta previamente tra loro;
- quando provengono da diversi reati designati nei confronti di autori che hanno commesso gli uni per procurarsi i mezzi di commettere gli altri, per facilitare o consumarne l'esecuzione o per garantirsi l'impunità⁴⁹.

221.2 Importo netto (art. 4)

221.21 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. 122.1 lett. b). 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 importo inferiore a quello attribuito all'ente dei Cantoni di situazione o a quello della Confederazione. Il principio netto è stato d'altronde adottato dalle legislazioni estere⁵⁰.

⁴⁹ Su queste diverse forme di connessione, cfr. B. Bovay, M. Dupuis, L. Moreillon, Ch. Piguet, *Procédure pénale vaudoise*, Losanna 1995, p. 27, ad art. 25 ; Gérard Piquerez, *Précis de procédure pénale suisse*, 2^a ed., Losanna 1994, p. 141, n. 599 segg.

⁵⁰ Cfr. la Risoluzione della Conferenza delle autorità incaricate del perseguimento penale della Svizzera romanda e del Ticino (n. 114).

221.22 Deduzione delle spese (cpv. 1)

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

221.221 GLI ESBORSI

Per esborsi s'intendono le somme effettivamente spese per le operazioni effettuate per lo svolgimento dell'inchiesta. Come esempio, l'avamprogetto cita le spese di traduzione e d'interprete, di comparizione, di perizia, d'esecuzione delle commissioni rogatorie e per la difesa d'ufficio⁵¹.

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.

221.222 LE SPESE DI CARCERAZIONE SINO ALLA SENTENZA

La carcerazione sino alla sentenza 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 istituto.⁵² 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.

221.223 I DUE TERZI DELLE SPESE PREVEDIBILI D'ESECUZIONE DELLA PENA PRIVATIVA DELLA LIBERTÀ NON SOSPESA CONDIZIONALMENTE

I costi dell'esecuzione delle pene privative della libertà non sono in generale ancora noti al momento della decisione di ripartizione. Variano segnatamente in funzione della scelta del penitenziario, dell'infrazione di misure particolari e del momento della liberazione condizionale. Per valutare le spese d'esecuzione, le autorità possono

⁵¹ Cfr. la lista degli art. 14 e 23 del Concordato sull'assistenza giudiziaria e la cooperazione intercantonale in materia penale (RS 351.71).

⁵² Cfr. Stefan Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar, 2^a ed., Zurigo 1997, n. 2 segg. ad art. 69.

basarsi sulle tariffe dei concordati intercantionali d'esecuzione delle pene e delle misure⁵³. Poiché di regola è pronunciata la sospensione condizionale⁵⁴, si terrà 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. L'avamprogetto 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'UFP l'importo risparmiato sulle spese d'esecuzione delle pene se supera 10'000 franchi; importo che l'UFP ripartisce in conformità alla decisione di ripartizione (cfr. n. 223.2).

221.224 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.

221.225 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 nei numeri 221.221-221.225 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'UFP che procederà alla loro ripartizione (art. 10; cfr. n. 223.2).

L'articolo 4 dell'avamprogetto non modifica il diritto cantonale procedurale. Non obbliga in particolare i Cantoni a riscuotere le spese di carcere preventivo o di esecuzione delle pene se il diritto cantonale non le mette a carico dello Stato.

⁵³ 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.

⁵⁴ DTF 119 IV 5, JdT 1994 IV 159.

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

Secondo l'articolo 60 CP, *il giudice assegna alla persona lesa*, dietro sua richiesta, fino all'importo del risarcimento accertato giudizialmente o mediante transazione, *gli oggetti e i valori patrimoniali confiscati* e i risarcimenti se il danno non è coperto da nessuna assicurazione e se è prevedibile che l'agente non lo risarcirà⁵⁵. 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.

221.3 Chiave di ripartizione (art. 5)

221.31 Chiave di ripartizione di base (cpv. 1)

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

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

Gli altri Cantoni, per esempio quelli che hanno fornito un'assistenza giudiziaria o amministrativa non partecipano alla ripartizione.

Il Consiglio federale ha modificato la chiave di ripartizione proposta dalla Commissione peritale secondo la quale l'ente che ha pronunciato la confisca riceveva i 5/10 dei valori, i Cantoni di situazione, i 3/10 dei valori situati sul loro territorio e la Confederazione una quota forfetaria di 2/10. Ritiene in effetti che occorra aumentare la quota della Confederazione, segnatamente tenendo conto delle sue nuove competenze in materia di criminalità organizzata e di criminalità

⁵⁵ Occorre distinguere l'articolo 60 CP dall'articolo 59 numero 1 comma 1 in fine CP. L'articolo 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'articolo 59 numero 1 comma 1 in fine CP, l'oggetto appartiene alla vittima del reato e le viene restituito.

economica e delle spese rilevanti che queste comporteranno (cfr. n. 113.2).

221.32 Giustificazione delle parti

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.

221.321 PARTE DELL'ENTE PUBBLICO CHE HA PRONUNCIATO LA CONFISCA

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

221.322 PARTE DEL CANTONE DI SITUAZIONE DEI VALORI CONFISCATI

La parte del Cantone di situazione dei valori confiscati si giustifica essenzialmente come segue:

- a. il Cantone di situazione deve spesso collaborare al procedimento penale, fornendo informazioni e prove, segnatamente sui valori suscettibili di essere confiscati (in particolare effettuando perquisizioni);
- b. 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. 305bis-ter CP);
- c. esso ha di regola un foro fondato giuridicamente che gli permetterebbe di confiscare i valori segnatamente sulla base dell'articolo 305bis 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 originario.

221.323 PARTE DELLA CONFEDERAZIONE

La parte di 3/10 accordata alla Confederazione si giustifica con il crescente sostegno che essa fornisce ai Cantoni nella lotta contro la criminalità. Tale aiuto assume forme diverse:

- a. La Confederazione sostiene i Cantoni in materia di assistenza penale internazionale. L'UFP riceve le domande di assistenza giudiziaria provenienti dall'estero, presenta quelle della Svizzera e tratta le domande di estradizione (art. 17 cpv. 2 AIMP)⁵⁶. Dopo la revisione dell'AIMP del 1996⁵⁷, può anche ordinare misure provvisoriale (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).
- b. In esecuzione della legge federale del 7 ottobre 1994⁵⁸ sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria, la Confederazione ha istituito presso l'UFP diversi Uffici centrali per la lotta contro la criminalità organizzata e attiva sul piano internazionale (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). Ha allestito in tal modo gli strumenti d'informazione, d'analisi e di coordinamento che aiutano i Cantoni nella loro lotta contro la criminalità internazionale.
- c. Infine, le banche di dati federali offrono un sostegno rapido ed efficace ai Cantoni. Citiamo in particolare le banche dati in materia d'identificazione delle impronte digitali (AFIS)⁵⁹ e di stupefacenti (DOSIS)⁶⁰.

⁵⁶ L'esecuzione delle domande d'altra assistenza e il perseguimento penale in via sostitutiva spetta di regola ai Cantoni (art. 16 AIMP).

⁵⁷ Cfr. il messaggio del 29 marzo 1995 del Consiglio federale concernente la modificazione della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale e della legge federale relativa al Trattato concluso con gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale nonché un decreto federale concernente una riserva alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (FF 1995 III 1 segg.). Per quanto concerne questa nuova legge, cfr. Pierre-Dominique Schupp, *La révision de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale*, in: RPS 115 (1997), p. 180 segg.

⁵⁸ RS 172.213.71.

⁵⁹ Ordinanza del 1° dicembre 1986 sul Servizio d'identificazione dell'Ufficio federale di polizia (RS 172.213.57).

⁶⁰ Ordinanza del 26 giugno 1996 sul sistema di trattamento dei dati in materia di lotta contro il traffico illegale di stupefacenti (RS 812.121.7).

221.33 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*⁶¹, la parte che spetta all'ente pubblico che ha pronunciato la confisca, ossia i 5/10, è ripartita, in parti uguali, tra la Confederazione e il Cantone.

Il capoverso 2 si applica in particolare ai casi qui appresso.

221.331 IN CASO DI DELEGA ALLE AUTORITÀ CANTONALI DI CAUSE DI COMPETENZA DELLE AUTORITÀ GIUDIZIARIE FEDERALI

Secondo l'articolo 18 PP, il Consiglio federale⁶² può delegare alle autorità cantonali l'istruzione e il giudizio di cause sottoposte alla giurisdizione federale (cfr. segnatamente i reati elencati nell'articolo 340 CP).

È opportuno ricordare che l'articolo 340bis D-CP, adottato dalle Camere federali il 22 dicembre 1999 e che dovrebbe entrare probabilmente in vigore nel 2002⁶³, estende notevolmente le competenze delle autorità federali. Secondo questa nuova disposizione, saranno sottoposti alla giurisdizione federale i reati previsti negli articoli 260^{ter}, 288, 305^{bis}, 305^{ter}, 322^{ter}-322^{septies} CP nonché i crimini commessi da un'organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP se i reati sono di portata internazionale o intercantonale (cfr. 113.12). In tali casi, i 5/10 sono ripartiti qualora il Ministero pubblico della Confederazione, conclusa l'istruzione, deleghi alle autorità cantonali il giudizio della causa (art. 18bis cpv. 1, D-PP) o qualora in caso d'indagini semplici deleghi l'istruzione e il giudizio (art. 18 cpv. 2, D-PP). In ambito economico (reati contro il patrimonio e falsità in documenti), il Ministero pubblico della Confederazione può giudicare i crimini internazionali o intercantonali se il Cantone rinuncia al procedimento o glielo chiede espressamente. In tal caso, i 5/10 sono ripartiti tra la Confederazione e il Cantone qualora quest'ultimo abbia svolto una parte importante dell'indagine prima di chiedere alle autorità federali di giudicare la

⁶¹ Il procedimento penale è generalmente articolato in tre tappe: le indagini preliminari (polizia), l'istruzione (autorità inquirente) e il giudizio (tribunale).

⁶² Secondo la modifica del 22 dicembre 1999 (termine di referendum: 20 aprile 2000) del Codice penale svizzero (Nuove competenze procedurali della Confederazione nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica), tale competenza è attribuita al Procuratore generale della Confederazione (art. 18 cpv. 1 D-PP) (cfr. FF 2000 71 segg.).

⁶³ FF 2000 71 segg.

causa o qualora il Ministero pubblico della Confederazione deleghi il giudizio alle autorità cantonali.

Taluni membri della Commissione hanno tuttavia ritenuto che in certi casi il disciplinamento del capoverso 2 favorirebbe troppo la Confederazione nel caso in cui quest'ultima effettui solo poche operazioni durante le indagini preliminari.

221.332 IN CASO DI RIUNIONE DI PROCEDURE CANTONALI E FEDERALI DAVANTI ALLE AUTORITÀ FEDERALI O DAVANTI ALLE AUTORITÀ CANTONALI

Secondo l'articolo 344 CP, in caso di concorso delle giurisdizioni cantonale e federale, il Consiglio federale⁶⁴ può ordinare che i procedimenti siano congiuntamente deferiti all'autorità cantonale o federale. I 5/10 sono ripartiti ai sensi del capoverso 2 qualora la riunione sia stata ordinata nelle mani delle autorità cantonali dopo che quelle federali hanno svolto le indagini preliminari o, inversamente, qualora le cause siano state congiuntamente deferite alle autorità federali dopo che quelle cantonali hanno svolto indagini.

221.333 IN CASO DI DELEGA ALLE AUTORITÀ CANTONALI PREPOSTE AL PERSEGUIMENTO PENALE DI CAUSE DI COMPETENZA DEL DIRITTO PENALE AMMINISTRATIVO

Vi è delega, e quindi, ripartizione secondo il capoverso 2 nelle due ipotesi seguenti:

- qualora il Dipartimento al quale è subordinata l'amministrazione competente per giudicare il reato reputi che ricorrano gli estremi per infliggere una pena o per ordinare una misura privativa della libertà (art. 21 cpv. 1 DPA),
- qualora la persona colpita dalla decisione penale amministrativa chieda di essere giudicata da un tribunale (art. 21 cpv. 2 DPA),

Vi è pure ripartizione qualora l'amministrazione federale, che ha già svolto indagini, e l'autorità cantonale siano entrambe competenti e che il Dipartimento preposto all'amministrazione interessata ordini la riunione del perseguimento penale nelle mani dell'autorità incaricata del procedimento già adita nel merito⁶⁵.

⁶⁴ Secondo la modifica del 22 dicembre 1999 (termine di referendum: 20 aprile 2000) del Codice penale svizzero (Nuove competenze procedurali della Confederazione nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica), tale competenza è attribuita al Procuratore generale della Confederazione (art. 18 cpv. 1 D-PP) (cfr. FF 2000 71 segg.).

⁶⁵ Già ammessa attualmente nella prassi, questa norma figura nella modifica del 22 dicembre 1999 (termine di referendum: 20 aprile 2000) del Codice penale svizzero (Nuove competenze procedurali

221.334 *IN CASO DI ALTA VIGILANZA DELLA CONFEDERAZIONE*

Si procede inoltre a una ripartizione conformemente al capoverso 2 qualora il procuratore della Confederazione ordini indagini in virtù del potere di alta vigilanza della Confederazione (art. 259 PP), segnatamente in materia di traffico di stupefacenti (art. 29 LStup).

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 parte di 3/10 spettante alla Confederazione (cfr. n. 221.323).

221.34 *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 fornita⁶⁶.

Il capoverso 3 primo periodo *assimila il Cantone di situazione dei valori sequestrati in vista dell'esecuzione di un risarcimento al Cantone di situazione dei 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 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 2/10 del risarcimento il cui incasso è stato garantito al di fuori dei valori sequestrati sono ripartiti tra gli altri enti nella proporzione di quote assegnate a ciascuno*. (cfr. n. 221.36 lettera f).

della Confederazione nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica) (art. 20 cpv. 3, D-DPA), FF 2000 71 segg (83).

⁶⁶ Cfr. sull'articolo 59 numero 2 comma 3, Schmid I, n. 171 segg. ad art. 59, p. 177 segg.

221.35 Accordi derogatori (cpv. 4)

Il capoverso 4 autorizza i Cantoni interessati e la Confederazione a concludere, nei limiti delle loro parti, *accordi che derogano alle quote fissate nei 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 $3,5/10$; l'accordo tra i due Cantoni riguarda i $7/10$ dei valori confiscati, mentre i $3/10$ di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettera b dell'avamprogetto restano alla Confederazione.

221.36 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 : ($5/10$ di 10 milioni) e ($2/10$ di 10 milioni) = 7 milioni
Confederazione: $3/10$ 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: ($5/10$ di 10 milioni) e ($2/10$ di 5 milioni) = 6 milioni
Cantone Y: ($2/10$ di 3 milioni) = 0,6 milione
Cantone Z : ($2/10$ di 2 milioni) = 0,4 milione
Confederazione: ($3/10$ di 10 milioni) = 3 milioni
- c. Quattro milioni di franchi si trovavano nel Cantone X; sei milioni nel Cantone Y. La Confederazione ha svolto tutta l'inchiesta.
La ripartizione è la seguente:
Cantone X: ($2/10$ di 4 milioni) = 0,8 milioni
Cantone Y: ($2/10$ di 6 milioni) = 1,2 milioni
Confederazione: ($5/10$ di 10 milioni) e ($3/10$ di 10 milioni) = 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 : ($2/10$ di 4 milioni) + ($1/2$ di $5/10$ di 10 milioni) = 3,3 milioni
Cantone Y : ($2/10$ di 6 milioni) = 1,2 milioni
Confederazione: ($3/10$ di 10 milioni) + ($1/2$ di $5/10$ 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: ($1/2$ di $5/10$ di 10 milioni) = 2,5 milioni
Confederazione: ($3/10$ di 10 milioni) + ($2,5/10$ di 10 milioni) = 5,5 milioni
La parte dei $2/10$ del Cantone di situazione è ripartita tra il Cantone X e la Confederazione come segue:
Cantone X: ($2,5/8$ di 2 milioni) = 0,625 milioni

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

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: $(5/10 \text{ di } 4 \text{ milioni}) = 2 \text{ milioni}$

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

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

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

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

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

In assenza del Cantone di situazione i 2/10 di sei milioni (1,2 milioni) sono ripartiti come segue:

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

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

cc) In totale

Cantone X: 5,75 milioni

Cantone Y: 0,8 milioni

Confederazione: 3,45 milioni

222 Procedura di ripartizione, rimedi giuridici ed esecuzione (sezione 2)

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

Due sistemi sono possibili:

222.11 Modello decentralizzato

Secondo il modello decentralizzato, la competenza di statuire sulla ripartizione nelle cause cantonali spetta al Cantone in cui è stata ordinata la confisca⁶⁷. Tale competenza può essere direttamente attribuita al giudice penale che si pronuncia quindi simultaneamente sulla confisca e la ripartizione. È pure possibile lasciare ai Cantoni la possibilità di designare un'autorità di loro scelta, sia di tipo penale sia di tipo amministrativo (autorità in materia d'esecuzione delle pene o autorità finanziaria). Nelle cause federali, la decisione di ripartizione spetta a un'autorità

⁶⁷ In caso di ripartizione internazionale passiva, tale decisione spetterebbe sia al Cantone direttore che ha fornito l'assistenza sia all'Ufficio federale di polizia.

federale, che può essere sia un'autorità giudicante (Tribunale federale) sia un'autorità amministrativa (MPC,UFP, AFF, ecc.).

222.12 Modello centralizzato

Secondo questo modello, la decisione di ripartizione spetta in tutti i casi, nazionali o internazionali, federali o cantonali, a un'autorità federale unica che potrebbe essere l'UFP, il MPC o l'AFF.

222.13 Parere della Commissione

Dopo discussione, i periti hanno optato per il modello centralizzato e hanno attribuito la competenza di decidere sulla ripartizione dei valori confiscati all'UFP, per i seguenti motivi:

- Visto il carattere tecnico delle decisioni di ripartizione, appare più razionale affidarli a un'autorità federale unica piuttosto che a 27 diverse autorità.
- La designazione di un'autorità federale unica permette di garantire un trattamento uniforme dei casi di ripartizione.
- Si tratta di evitare che i procuratori di diversi Cantoni si disputino davanti a un tribunale cantonale in merito alla ripartizione dei valori confiscati.
- Tra i vari uffici federali, l'UFP sembra il più idoneo a occuparsi di questo problema, dal momento che la maggioranza dei casi di ripartizione saranno legati a procedure di assistenza penale internazionale, nelle quali ha già una serie di competenze e di obblighi (art. 17 AIMP).

222.2 Procedura di ripartizione (art. 6)

Secondo il capoverso 1, le *decisioni di confisca dei valori patrimoniali devono essere comunicate all'UFP* entro dieci giorni dalla loro esecutorietà. La comunicazione è tuttavia obbligatoria solo se il ricavo lordo delle confische è superiore o uguale a 500'000 franchi (cfr. art. 3; n. 221.1). 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 500'000 franchi.

Il capoverso 2 dispone che, entro il termine impartito dall'UFP, l'ente che ha ordinato la confisca *deve comunicare gli elementi necessari 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 che potrebbero presumibilmente pretendere una parte dei valori patrimoniali confiscati (segnatamente la lista dei Cantoni di situazione dei valori confiscati). La durata del termine è lasciata alla discrezione dell'UFP 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'UFP*. 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 PA). Secondo il presente capoverso, l'UFP deve impartire alle autorità competenti dei Cantoni in causa e, inoltre, al Ministero pubblico della Confederazione nelle cause sottoposte alla giurisdizione giudiziaria federale e 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'UFP a consultare l'Amministrazione federale delle finanze.

Secondo il capoverso 6 l'UFP *emana una decisione* che indica gli importi spettanti ai Cantoni interessati e alla Confederazione. Conformemente ai principi generali, la decisione di ripartizione deve essere presentata espressamente come tale, indicare i motivi 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 (cfr. n. 222. 3).

222.3 Rimedi giuridici (art. 7)

Secondo il capoverso 1, la decisione di ripartizione dell'UFP può essere impugnata con *ricorso di diritto amministrativo* in virtù degli articoli 44 segg. PA davanti al Dipartimento federale di giustizia e polizia. Le decisioni del Dipartimento sono

impugnabili con *ricorso di diritto amministrativo* davanti al Tribunale federale (art. 98 OG).

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'articolo 6 capoverso 6). Le autorità federali non sono legittimati a ricorrere. Nelle cause federali, prima di prendere la decisione di ripartizione l'UFP consulta il Ministero pubblico della Confederazione e l'autorità amministrativa federale competente; le eventuali divergenze sono appianate internamente.

222.4 Esecuzione della decisione di ripartizione (art. 8)

L'articolo 8 si occupa dell'esecuzione della decisione di ripartizione. Una volta che quest'ultima è passata in giudicato, l'UFP procede al versamento degli importi ai Cantoni in causa e alla Confederazione.

223 Aspetti particolari (sezione 3)

223.1 Riserva dei diritti dei terzi (art. 9)

È possibile che si venga a conoscenza dell'identità della persona lesa solo dopo la decisione di ripartizione o che il terzo che ha acquisito sui valori confiscati un diritto di proprietà o un altro diritto reale faccia valere le sue pretese solo in seguito. L'articolo 9 prevede che in tali casi l'ente che accoglie la richiesta della persona lesa o del terzo può esigere dagli enti 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 o al terzo

223.2 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. 221.22 e 221.23). Tuttavia, se contrariamente a quanto previsto il condannato rimborsa le spese del perseguimento e/o gli assegnamenti alla persona lesa, l'importo rimborsato deve essere ripartito tra gli enti che hanno partecipato alla ripartizione.

L'articolo 10 capoverso 1 obbliga pure le autorità federali o cantonali che hanno ottenuto dal condannato il rimborso delle spese o dell'assegnamento dovuto alla persona lesa a consegnarne il ricavo all'UFP, 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'UFP non sia oberato di lavoro per importi esigui; tale soglia può essere raggiunta con uno o più versamenti.

Il capoverso 2 precisa che l'UFP 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 può dedurre le spese d'incasso.

23 RIPARTIZIONE TRA STATI (CAPITOLO 3)

231 Principi (art. 11)

Il capoverso 1 precisa che le autorità svizzere sono autorizzate a concludere *accordi di ripartizione internazionali*, indipendentemente dal fatto che la confisca sia stata pronunciata dalle autorità svizzere (ripartizione internazionale attiva) o dalle autorità estere (ripartizione internazionale passiva) (cfr. n. 212. 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 500'000 franchi, l'offerta di uno Stato estero non può in tal caso essere respinta di primo acchito; la ripartizione avrà luogo conformemente agli articoli 4, 6-10 dell'avamprogetto.

Secondo il capoverso 2, qualora la Svizzera confischi valori patrimoniali in un procedimento penale svolto in cooperazione con uno Stato estero, può ripartirli con quest'ultimo solo *se la reciprocità è garantita*. Questa è richiesta in tutti i casi di ripartizione internazionale attiva⁶⁸. 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 il 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

⁶⁸ Contrariamente all'articolo 8 AIMP che esige una garanzia di reciprocità solo se le circostanze lo richiedono.

all'avamprogetto⁶⁹.

232 Negoziati con le autorità estere (art. 12)

Secondo il capoverso 1, non appena un accordo internazionale di ripartizione entra in linea di conto, le autorità di perseguimento penale cantonali o federali *devono informarne l'UFP*, che è competente per svolgere i negoziati.

Secondo il capoverso 2 in occasione dei negoziati, *l'UFP deve consultare le autorità dei Cantoni in causa* e, inoltre, nelle cause federali, il Ministero pubblico della Confederazione o la competente autorità amministrativa federale. Per Cantoni in causa, l'avamprogetto intende 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 situati in Svizzera: i Cantoni di situazione).

Confermando la prassi attuale, il capoverso 3 precisa che di regola l'accordo di ripartizione 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 di situazione dei valori patrimoniali, del genere di reato, dell'importanza della partecipazione degli Stati alla scoperta del reato o dei valori patrimoniali, degli usi tra la Svizzera e lo Stato estero o della garanzia della reciprocità.

In materia di corruzione, le autorità svizzere hanno finora consegnato la totalità delle bustarelle depositate in Svizzera allo Stato estero al servizio del quale si trovava il funzionario, poiché considera immorale conservare questo denaro. I periti ritengono che la prassi attuale debba essere mantenuta. È tuttavia evidente che in caso di ripartizione internazionale attiva, qualora le autorità svizzere abbiano prestato un lavoro considerevole, la Svizzera dovrebbe poter conservare una parte dei valori confiscati, almeno per coprire le spese.

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

Il capoverso 1 primo periodo attribuisce *la competenza di concludere gli accordi di*

⁶⁹ Nello stesso senso, cfr. art. 1 cpv. 4 AIMP.

ripartizione internazionali all'UFP. Se l'importo lordo dei valori patrimoniali confiscati o soggiacenti alla confisca supera dieci milioni di franchi, l'UFP deve chiedere l'approvazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia che consulta previamente il Dipartimento federale delle finanze (capoverso 1 secondo periodo). L'avamprogetto 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 prima di concludere un accordo internazionale di ripartizione, l'UFP informa, in tutti i casi, la *competente direzione del Dipartimento federale degli affari esteri* e sollecita il suo parere nei casi di rilevanza politica. L'articolo 3 dell'ordinanza del 24 febbraio 1982⁷⁰ sull'assistenza internazionale in materia penale sancisce già un simile obbligo.

Qualora le autorità svizzere siano competenti per confiscare i valori patrimoniali (per esempio in virtù dell'articolo 24 LStup o dell'articolo 305bis 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 parte 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'UFP e le autorità cantonali o federali interessate, il Consiglio federale decide definitivamente poiché si tratta di una questione politica.

234 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'UFP. 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'UFP 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'UFP che procede alla ripartizione interna.

⁷⁰ RS 351.11.

235 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 importo⁷¹ conformemente all'articolo 5. L'ente (il Cantone o, nelle cause federali, la Confederazione) che ha ordinato la confisca riceve i 5/10; la Confederazione i 3/10; i Cantoni di situazione i 2/10 dei valori che si trovano sul loro territorio. 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 parte di 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 che hanno collaborato con lo Stato estero. Secondo l'articolo 79 AIMP, se il disbrigo di una domanda esige indagini in più Cantoni, l'UFP può affidarne l'esecuzione a un'unica autorità; in tal caso, i 5/10 spettano all'ente cui è subordinata questa autorità. Se, invece, è la Confederazione a prestare assistenza (Ministero pubblico della Confederazione, autorità amministrativa federale), questa riceve i 5/10. Si tiene conto solo del disbrigo della domanda da parte dell'autorità federale competente, il lavoro dell'UFP è escluso. La remunerazione del disbrigo delle domande d'estradizione, della trasmissione delle domande o di altra assistenza nonché dell'esecuzione dell'assistenza in applicazione dell'articolo 79a AIMP è compresa nella quota di 3/10 (cfr. n. 221.323 lett. a).

Secondo il capoverso 3 se i valori patrimoniali si trovano all'estero, la quota di 2/10 attribuita, secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera c, ai Cantoni di situazione dei valori patrimoniali è ripartita tra gli altri enti 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 il *la procedura*. L'UFP ha la competenza di decidere in merito alla ripartizione interna. Determina le quote dei Cantoni in causa e della Confederazione, dopo aver dedotto le spese e gli assegnamenti (art. 4) e dopo aver sentito le competenti autorità degli enti interessati (art. 6). I Cantoni interessati possono ricorrere contro la sua decisione davanti al Dipartimento federale di giustizia

⁷¹ Contrariamente alla ripartizione in caso di procedura interna, la ripartizione a livello internazionale non è subordinata a un importo minimo (cfr. n. 231).

e polizia, successivamente davanti al Tribunale federale (art. 7). Le disposizioni sull'esecuzione della decisione di ripartizione (art. 8), la riserva dei diritti dei terzi (art. 9) e la ripartizione ulteriore degli importi dedotti (art. 10) sono applicabili per analogia.

24 DISPOSIZIONI FINALI (CAPITOLO 4)

241 Disposizioni transitorie (art. 16)

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

Secondo il principio della non retroattività, 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 l'avamprogetto 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 dell'avamprogetto.

241.2 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, l'avamprogetto 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 prima dell'entrata in vigore della legge	Accordo di ripartizione dopo l'entrata in vigore della legge
Decisione definitiva (svizzera o estera) di confisca prima dell'entrata in vigore della legge	L'avamprogetto non è applicabile	L'avamprogetto è applicabile
Decisione definitiva (svizzera o estera) di confisca dopo l'entrata in vigore della legge	L'avamprogetto non è applicabile	L'avamprogetto è applicabile

242 Modifica del diritto vigente (allegato)

242.1 Codice penale

242.11 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*⁷². 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'estero⁷³.

È generalmente ammesso che in questo caso le autorità del Cantone in cui si trovano i valori sono competenti per la confisca⁷⁴. 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 pratiche⁷⁵.

Per colmare le lacune della legge, i periti propongono di introdurre nel Codice penale un nuovo articolo 350bis. 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.

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

Il capoverso 3 dell'articolo 381 D-CP fa salve le disposizioni dell'avamprogetto sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati. 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". Questa disposizione si

⁷² Cfr. Schmid I, n. 139 ad art. 59, p. 163.

⁷³ Cfr. Schmid I, n. 138 ad art. 59, p. 162 ; Schmid II, p. 361.

⁷⁴ Cfr. Schmid I, n. 139 ad art. 59, p. 162 ; Schmid II, p. 361.

⁷⁵ Cfr. Schmid I, n. 139 ad art. 59, p. 162 ; Schmid II, p. 361.

applicherà soltanto alle multe e ai ricavi delle confische il cui importo è inferiore a 500'000 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 l'avamprogetto sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati.

242.2 Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale

242.21 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 estradata *devono essere* consegnati allo Stato estero se le condizioni per l'estradizione sono adempiute. Le autorità svizzere possono trattenerli in Svizzera solo nei casi elencati nel capoverso 4⁷⁶. Il nuovo capoverso 8 precisa che l'UFP può inoltre trattenere 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.

242.22 Delega del perseguimento. Spese (art. 93 cpv. 2)

In materia di delega del perseguimento penale alla Svizzera, 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 soltanto alle multe e agli oggetti confiscati qualora l'importo confiscato sia inferiore a 500'000 franchi e non sia concluso un accordo internazionale di ripartizione. Negli altri casi, sarà opportuno applicare le disposizioni dell'avamprogetto 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, i periti hanno soppresso la definizione "devoluzioni" (cfr. art. 59 vecchio CP),

⁷⁶ 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.

visto che quest'ultima è attualmente inclusa nella nuova definizione di "confisca di valori patrimoniali" dell'articolo 59 CP⁷⁷.

242.3 Altre leggi federali

L'avamprogetto si applica a tutti i valori patrimoniali confiscati in virtù del diritto penale federale (cfr. n. 212.12). 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 Confederazione, devono essere abrogate.

Ci riferiamo in particolare la legge federale sul materiale bellico⁷⁸, la legge federale sull'uso pacifico dell'energia nucleare⁷⁹ e la legge federale sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari e sui beni militari speciali⁸⁰ che prevedono tutte e tre che gli oggetti confiscati come pure il prodotto eventuale della loro realizzazione sono devoluti alla Confederazione. Conformemente all'avamprogetto, questi ultimi devono essere ripartiti tra la Confederazione e i Cantoni interessati.

3 RIPERCUSSIONI FINANZIARIE E SULL'EFFETTIVO DEL PERSONALE PER LA CONFEDERAZIONE E I CANTONI

È estremamente difficile valutare le ripercussioni finanziarie dell'avamprogetto per la Confederazione e i Cantoni. Da una parte, si ignora l'importo esatto dei valori patrimoniali confiscati, il numero delle confische e il loro provento poiché soggetto a forti variazioni. D'altra parte, le conseguenze della nuova ripartizione delle cause tra la Confederazione e i Cantoni in applicazione del nuovo articolo 340bis D-CP sono ancora sconosciute⁸¹.

Sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione federale delle finanze (cfr. n. 112), è tuttavia possibile fare determinate stime:

⁷⁷ 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 p. 193 segg. (217).

⁷⁸ Cfr. art. 38 e 39; RS 514.51.

⁷⁹ Cfr. art. 36 b e c; RS 732.0.

⁸⁰ Cfr. art. 17; RS 946.202.

⁸¹ Cfr. 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), in: FF 1998 1127.

- a. Se si presuppone che i Cantoni confiscano in media 30 milioni di franchi all'anno e che solo i due terzi di tale importo costituiscono confische superiori a 500'000 franchi, la Confederazione riceverebbe con l'avamprogetto circa sei milioni di franchi all'anno.
- b. Inversamente, dalle confische effettuate dal Ministero pubblico della Confederazione (circa 15 milioni di franchi per quattro anni), i Cantoni di situazione riceverebbero circa 3 milioni di franchi (2/10) e i Cantoni che hanno partecipato al procedimento 3,75 milioni di franchi (1/2 di 5/10).

L'avamprogetto non comporta compiti particolari per i Cantoni e non causa loro spese supplementari. Le spese per la Confederazione dovrebbero essere minime. La nuova competenza dell'UFP in materia di ripartizione interna dei valori confiscati potrebbe tuttavia comportare per quest'ultimo un lavoro supplementare.

4 RELAZIONE CON IL DIRITTO EUROPEO

A tale proposito rinviamo alle spiegazioni del numero 116.1 del presente rapporto

5 COSTITUZIONALITA

La competenza della Confederazione di legiferare sulla ripartizione dei valori confiscati tra i Cantoni e la Confederazione si fonda sull'articolo 123 della nuova *Costituzione federale*. Questa disposizione costituzionale secondo cui la legislazione nel campo del diritto penale compete alla Confederazione, attribuisce a quest'ultima sia la competenza di disciplinare le condizioni della confisca sia quella di stabilire i suoi effetti e in particolare l'assegnazione 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.

BIBLIOGRAFIA

ANTENEN, Jacques, Problématique nouvelle relative à la poursuite pénale du blanchissage d'argent, à la confiscation et au sort des avoirs confisqués, in : RPS 114 (1996), p. 42 segg. (in particolare p. 53 segg.)

HARARI, Maurice, Corruption à l'étranger : quel sort réserver aux fonds saisis en Suisse ?, in : RPS 116 (1998), p. 1 segg. (in particolare p. 23 segg.)

Remise internationale d'objets et valeurs : réflexions à l'occasion de la modification de l'EIMP, in : Procédure pénale, Droit pénal international, Entraide pénale, Etudes en l'honneur de Dominique Poncet, Ginevra 1997, p. 167 segg.

SCHMID, Niklaus, Einziehung, in : N. Schmid (édit.), Kommentar, Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, vol. I, Zurigo 1998, p. 1 segg. (*citato* : Schmid I)

Das neue Einziehungsrecht nach StGB Art. 58 ff, in : RPS 113 (1995), p. 321 segg. (*citato* : Schmid II)

Messaggio del 28 gennaio 1998 del Consiglio federale 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), in : FF 1998 1095 segg. (*citato* : « migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale »)

INDICE

SOMMARIO.....	2
ABBREVIAZIONI.....	4
Compendio	6
1 PARTE GENERALE	8
11 PRESENTAZIONE DEL PROBLEMA	8
111 Globalizzazione e dilagare della criminalità.....	8
112 Ripercussioni in Svizzera	9
113 Lacune della legislazione vigente.....	10
113.1 Cause interne	10
113.11 Cause cantonali.....	10
113.12 Cause di competenza delle autorità giudiziarie federali	10
113.13 Cause di competenza delle autorità amministrative federali.....	12
113.2 Cause internazionali.....	12
114 Dibattito sulla questione della ripartizione	13
115 Interventi parlamentari	14
116 Evoluzione a livello internazionale.....	15
116.1 Accordi e raccomandazioni internazionali.....	15
116.2 Legislazioni estere.....	16
116.21 Stati Uniti	16
116.22 Canada.....	17
116.23 Lussemburgo	18
12 LAVORI LEGISLATIVI.....	18
121 Istituzione della Commissione peritale « sharing »	18
121.1 Mandato	18
121.2 Composizione.....	19
121.3 Procedimento	19
121.4 Conclusione dei lavori	20

122	Principi direttori.....	20
122.1	In generale	20
122.2	Modalità di ripartizione	22
122.21	Diverse modalità di ripartizione	22
122.211	Istituzione di una cassa comune	22
122.212	Ripartizione per ogni procedura	22
122.22	Variante scelta dalla Commissione	22
122.23	Parere della minoranza della Commissione.....	23
122.3	Destinazioni speciali dei valori confiscati	25
122.31	Problematica	25
122.32	Audizioni delle autorità amministrative e delle organizzazioni interessate	25
122.33	Posizione della Commissione peritale	26
122.331	Parere della Commissione	26
122.332	Pareri minoritari.....	28
122.332.1	Istituzione di un fondo speciale a livello federale	28
122.332.2	Adozione di una clausola generica.....	28
122.4	Ulteriori norme per evitare i conflitti di competenza fra Cantoni.....	29
122.5	Forma del disciplinamento	30
2	PARTE SPECIALE: COMMENTO DELLE DISPOSIZIONI LEGALI.....	3
		1
21	DISPOSIZIONI GÉNÉRALI (CAPITOLO 1)	31
211	Oggetto (art. 1).....	31
212	Campo d'applicazione (art. 2)	32
212.1	Ripartizione interna (cpv.1)	32
212.11	Necessità di disciplinare la ripartizione tra la Confederazione e i Cantoni nelle cause interne	32
212.12	Definizione dei casi di confisca contemplati dall'avamprogetto	32
212.2	Ripartizione internazionale (cpv. 2)	34

22	RIPARTIZIONE TRA I CANTONI E LA CONFEDERAZIONE (CAPITOLO 2)	36
221	Determinazione delle parti (sezione 1).....	36
221.1	Importo minimo (art. 3).....	36
211.2	Importo netto (art. 4)	37
221.21	Principio netto o principio lordo?	37
221.22	Deduzione delle spese (cpv. 1).....	38
221.221	Gli esborsi	38
221.222	Le spese di carcerazione prima della sentenza	38
221.223	I due terzi delle spese prevedibili d'esecuzione della pena privativa della libertà non sospesa condizionalmente	38
221.224	Le spese di gestione dei valori patrimoniali confiscati	39
221.225	Le spese di realizzazione dei valori patrimoniali confiscati e d'incasso dei risarcimenti..	39
221.23	Deduzione degli assegnamenti alla persona lesa (cpv. 2).....	40
221.3	Chiave di ripartizione (art. 5)	40
221.31	Chiave di ripartizione di base (cpv. 1)	40
221.32	Giustificazione delle parti	41
221.321	Parte dell'ente pubblico che ha pronunciato la confisca	41
221.322	Parte del Cantone di situazione dei valori confiscati	41
221.323	Parte della Confederazione.....	42
221.33	Chiave di ripartizione in caso di collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni (cpv. 43 2)	43
221.331	In caso di delega alle autorità cantonali di cause di competenza delle autorità giudiziarie federali	43
221.332	In caso di riunione di procedure cantonali e federali davanti alle autorità federali o davanti alle autorità cantonali.....	44
221.333	In caso di delega alle autorità cantonali preposte al perseguimento penale di cause di competenza del diritto penale amministrativo	44
221.334	In caso di alta vigilanza della Confederazione	45
221.34	Caso particolare del risarcimento (cpv. 3).....	45
221.35	Accordi derogatori(cpv. 4)	45

221.36	Esempi	46
222	Procedura di ripartizione, rimedi giuridici ed esecuzione (sezione 2)	47
222.1	Competenza per statuire sulla ripartizione: sistema decentralizzato o centralizzato?	47
222.11	Modello decentralizzato.....	47
222.12	Modello centralizzato.....	48
222.13	Parere della Commissione	48
222.2	Procedura di ripartizione (art. 6).....	48
222.3	Rimedi giuridici (art. 7)	49
222.4	Esecuzione della decisione di ripartizione (art. 8).....	50
223	Aspetti particolari (sezione 3)	50
223.1	Riserva dei diritti dei terzi (art. 9).....	50
223.2	Ripartizione ulteriore degli importi dedotti (art. 10).....	50
23	RIPARTIZIONE TRA STATI (CAPITOLO 3)	51
231	Principi (art. 11).....	51
232	Negoziati con le autorità estere (art. 12)	52
233	Conclusione dell'accordo di ripartizione (art. 13)	52
234	Esecuzione dell'accordo di ripartizione (art. 14).....	53
235	Ripartizione interna (art. 15).....	53
24	DISPOSIZIONI FINALI (CAPITOLO 4)	55
241	Disposizioni transitorie (art. 16).....	55
241.1	Ripartizione tra i Cantoni e la Confederazione (cpv. 1).....	55
241.2	Ripartizione tra Stati (cpv. 2)	55
242	Modifica del diritto vigente (Allegato)	56
242.1	Codice penale	56
242.11	Foro in caso di confisca indipendente (art. 350bis).....	56
242.12	Disposizione del ricavo (art. 381 cpv. 3)	56
242.2	Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale	57
242.21	Consegna di oggetti e di beni (art. 59 cpv. 8 e 74a cpv. 7)	57

242.22	Delega del perseguimento. Spese (art. 93 cpv. 2).....	57
242.3	Altre leggi federali.....	58
3	RIPERCUSSIONI FINANZIARIE E SULL'EFFETTIVO DEL PERSONALE PER LA CONFEDERAZIONE E I CANTONI.....	58
4	RELAZIONE CON IL DIRITTO EUROPEO.....	59
5	CONSTITUZIONALITA.....	59
	BIBLIOGRAFIA.....	60