

# Valutazione della strategia di restituzione di averi di provenienza illecita

Dipartimento federale degli affari esteri

## L'essenziale in breve

---

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato la prassi di restituzione degli averi di provenienza illecita. Si tratta di fondi di potentati e di persone politicamente esposte (PPE) che sono stati bloccati perché confiscati in seguito a un procedimento giudiziario. La Confederazione si impegna a restituire i fondi il più rapidamente possibile e in maniera trasparente. I progetti finanziati grazie a questi fondi devono andare a beneficio delle popolazioni vittime di atti di corruzione. Inoltre, si vuole evitare che fondi di dubbia provenienza entrino in Svizzera.

La Confederazione ha restituito circa 2 miliardi di dollari negli ultimi 20 anni che riguardavano una decina di casi. Circa 1 miliardo di dollari potrebbe essere restituito negli anni a venire. Dopo la Primavera araba e i fondi Abacha in Nigeria, altri avvenimenti continuano a occupare la cronaca, come gli scandali 1MDB in Malesia, Petrobras in Brasile o ancora il caso Karimova in Uzbekistan.

In maniera generale, il CDF ritiene che la Confederazione debba proseguire la sua azione rafforzando la coerenza tra le diverse basi legali e precisando i criteri per la restituzione. È necessaria più trasparenza in merito all'utilizzo dei fondi bloccati e poi confiscati, nonché una migliore integrazione delle diverse strategie di lotta alla corruzione e al riciclaggio, in particolare per quanto riguarda la comunicazione.

### **Incoerenza a livello regolatorio e assenza di criteri chiari per la restituzione**

La legge federale del 2016 concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita ha un carattere sussidiario e riguarda solo i casi eccezionali di un cambiamento brusco di regime. Essa è stata applicata poche volte. Inoltre, include nozioni difficili da mettere in pratica come la situazione di dissesto del sistema giudiziario di uno Stato. L'assistenza giudiziaria internazionale e i procedimenti penali in Svizzera restano i principali canali d'investigazione. Questi poggiano su altre basi legali e non prevedono condizioni per la restituzione dei fondi. Costituisce un'eccezione la restituzione sulla base di un accordo negoziato tra la Confederazione e lo Stato richiedente sull'uso dei fondi restituiti. Non esistono criteri chiari che indichino perché la restituzione segua una via piuttosto che un'altra. Ciò pregiudica la coerenza d'azione della Confederazione.

Da questa situazione deriva anche il fatto che non esiste una visione d'insieme dei casi concernenti PPE né di cosa accade ai fondi bloccati. Solamente i casi per cui le modalità di restituzione sono definite vengono verificati dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Le informazioni sui casi di restituzione senza condizioni che vedono coinvolte PPE sono molto eterogenee e incomplete. Inoltre sono disperse tra l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e i procuratori. A titolo esemplificativo, l'UFG ha restituito 20 milioni di franchi tra il 2015 e il 2019 in virtù dell'assistenza giudiziaria internazionale. Alla fine del 2019, il Ministero pubblico della Confederazione ha restituito più di 400 milioni di franchi al Brasile nel quadro dell'affare Petrobras. Nel 2018, circa 88 milioni di franchi sono tornati alla Confederazione in virtù dell'assistenza giudiziaria e 36 milioni in seguito a procedimenti penali federali.

### **Gestione delle aspettative difficilmente conciliabile con la durata dei procedimenti**

I casi in cui sono coinvolte PPE, perfino ex dirigenti, generano forti aspettative nei Paesi interessati. Il divario tra la durata dei procedimenti giudiziari e le preoccupazioni politiche è grande. Per avere una decisione di confisca, bisogna attendere un periodo tra i 10 e i 15 anni. Spesso la Confederazione ha promesso troppi risultati in tempi troppo brevi. Eppure le autorità federali non fissano internamente né scadenze né obiettivi. Tutto ciò genera frustrazione e una vera discrepanza tra operato e intenzioni espresse.

Il DFAE ha consolidato le sue risorse per garantire il mantenimento delle competenze esistenti. Un gruppo interdipartimentale è dedicato al monitoraggio dei casi in cui sono coinvolte PPE. Questo gruppo ha un'ampia visione dei casi politicamente sensibili. Le sue attività si limitano tuttavia a un semplice scambio d'informazioni. Non contribuisce al processo decisionale e non ha alcun ruolo nelle attività operative.

### **Processo di negoziazione meglio formalizzato e scarso coinvolgimento della società civile**

Per i casi di restituzione oggetto di negoziazione, il DFAE ha tenuto conto delle esperienze pregresse per migliorare il proprio approccio. Il processo ha assunto una forma più strutturata e il DFAE si impegna nelle negoziazioni solo dal momento in cui i fondi sono confiscati definitivamente. In passato, le discussioni su una possibile destinazione dei fondi restituiti avevano luogo prima delle negoziazioni. Tuttavia il CDF è sorpreso che un'autorità giudiziaria possa imporre una decisione al DFAE senza discussione preventiva in merito alla sua attuazione.

Il DFAE adotta un approccio pragmatico e cerca soluzioni su misura, a seconda della situazione. Oltre a quello di non restituire i fondi senza condizioni, il DFAE ha definito pochi altri criteri vincolanti, in particolare sul monitoraggio esterno e sul coinvolgimento della società civile, che adegua in base al contesto.

Il CDF ha constatato gli accordi recenti sono attuati secondo le modalità previste. Delegare l'esecuzione dei programmi a organizzazioni internazionali non è una garanzia sufficiente in materia di trasparenza. Il DFAE adotta spesso un basso profilo durante la realizzazione dei progetti. Malgrado sia presentato come un principio importante nei casi di restituzione, il coinvolgimento della società civile nel processo di monitoraggio resta un'eccezione.

### **Impegno a livello internazionale: iniziative sono state avviate, ma c'è una grande dispersione di mezzi**

La Svizzera figura tra i primi Paesi impegnati attivamente. A livello internazionale il DFAE ha intrapreso iniziative al fine di valorizzare le esperienze della Svizzera. Cerca di promuovere regole comuni e di concretizzare i principi adottati nelle convenzioni internazionali sulla restituzione. Il CDF ritiene che l'assenza di criteri chiari per la restituzione con o senza condizioni comprometta l'azione della Confederazione e la sua coerenza, in Svizzera così come all'estero. A ciò si aggiunga che la Svizzera fatica a trovare sostegno tra i Paesi del Sud e i Paesi emergenti.

La dispersione di risorse in seno alla Confederazione tra diversi gruppi di lavoro interdipartimentali attivi nella lotta contro la corruzione e il riciclaggio impedisce di avere una visione d'insieme. Ciò nuoce agli sforzi profusi nella comunicazione verso l'esterno.

**Testo originale in francese**