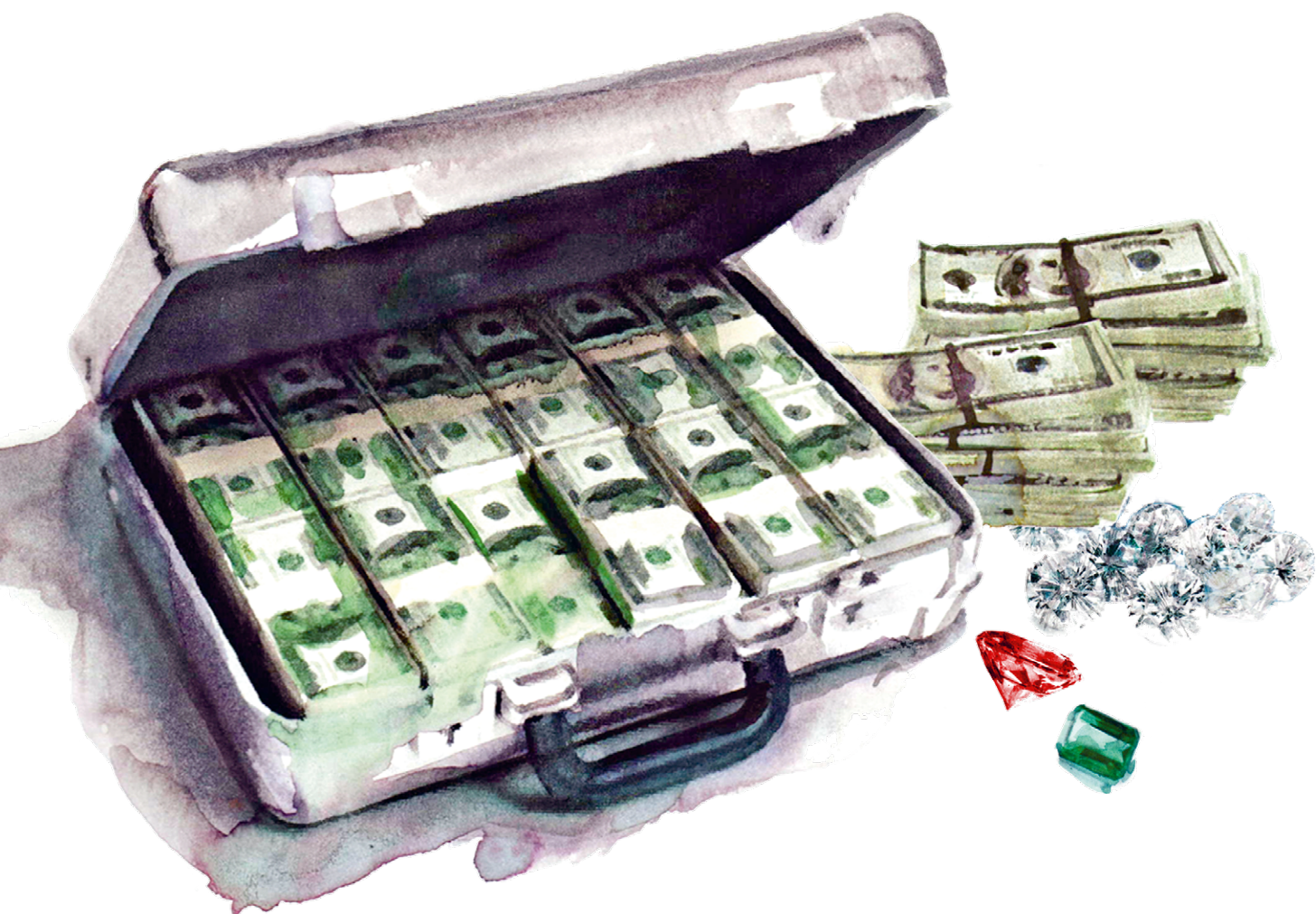


# IL DENARO PUBBLICO ALLA LUCE DEL SOLE

L'esperienza della Svizzera nella restituzione  
dei fondi illeciti delle persone politicamente esposte



Avant même la chute d'un tyran cleptomane, la justice helvétique pourra séquestrer ses avoirs.

Le Point, France, 31 mai 2016

Swiss banks shut vaults against illicit money.

The News, Nigeria, April 28, 2015

Switzerland adopted what is arguably the world's toughest law for repatriating the ill-gotten gains of corrupt politicians to the people of those countries.

Stuart A. Levey, former Undersecretary for Terrorism and Financial Intelligence at the US Department of the Treasury  
In: Foreign Affairs, June 16, 2011

Seule la Suisse a agi clairement.

Daniel Lebègue, président de Transparency International France, Le Soleil, Sénégal, 2 février 2011

Das Parlament in Bern sagt Diktatoren den Kampf an.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, Deutschland, 20. Juni 2015

Switzerland took a proactive approach and became a pioneer in recovering and restituting stolen assets to developing countries.

OECD Peer Review, 2009

La nuova legge pone la Svizzera all'avanguardia mondiale nella lotta al denaro sporco frutto della corruzione.

Corriere della Sera, Italia, 29 settembre 2015

The old days are over. No despot, no dictator or other kleptocrat will easily be able to deposit dirty money. Switzerland as a favorite place for criminal or blood money should be a thing of the past.

Theodore S. Greenberg, former Chief of the Money Laundering Section of the US Department of Justice  
In: Bloomberg, February 15, 2011

## La Svizzera come pioniere

Secondo le stime della Banca Mondiale, nei paesi in via di sviluppo ogni anno tra 20 e 40 miliardi di dollari finiscono nelle tasche di pubblici ufficiali corrotti. Una cifra pari al 20 a 40 per cento degli aiuti forniti a livello globale nel quadro della cooperazione allo sviluppo.

Si tratta di un problema scottante sotto il profilo politico e sociale, come hanno dimostrato le rivolte nel mondo arabo, quando decine di migliaia di persone sono scese in strada per manifestare il loro scontento per le proprie condizioni di vita. A scatenare le proteste era stato il sospetto che alcuni esponenti della classe dirigente si fossero arricchiti per decenni a spese della collettività, mentre ampie fasce della popolazione erano costrette a lottare quotidianamente contro la povertà e la miseria.

Di fronte a questa situazione, nel 2011 il Consiglio federale ha reagito tempestivamente, disponendo il blocco in via cautelativa dei valori patrimoniali tunisini ed egiziani depositati in Svizzera. All'inizio del 2014, contestualmente alla crisi in Ucraina e alla deposizione del presidente di allora, ha ordinato nuovamente un blocco di averi patrimoniali per evitare ogni rischio di appropriazione indebita.

Già da lungo tempo la Svizzera persegue una politica proattiva per quanto riguarda i fondi illegali di persone politicamente esposte (PPE), sia in veste di importante piazza finanziaria internazionale sia quale attore fortemente impegnato nella cooperazione allo sviluppo. A partire dal caso Marcos del 1986, gli strumenti per frenare l'afflusso, bloccare e rimpatriare i capitali dei potentati esteri sono stati

costantemente ampliati. Negli ultimi 25 anni la Svizzera ha restituito circa 2 miliardi di dollari ai paesi di provenienza – più di quanti ne abbia restituiti ogni altra piazza finanziaria.

Il 1° luglio 2016 è entrata in vigore una nuova legge federale che consolida e regola in maniera uniforme la prassi in materia affermatasi nel corso degli anni, dal blocco alla confisca fino alla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di PPE all'estero. Grazie a tale provvedimento, la Svizzera ha ulteriormente consolidato il suo ruolo di pioniere a livello internazionale in questo settore.

Nella cornice dell'ONU e della Banca Mondiale, e in collaborazione con gli Stati del G7, la Svizzera si impegna da parecchio tempo contro la corruzione e a favore di efficaci standard internazionali per il rimpatrio dei capitali sottratti, così da garantire la loro rapida restituzione ai legittimi proprietari nei paesi di provenienza. A tale scopo è fondamentale una collaborazione improntata alla fiducia e al dialogo.

È con grande piacere che qui di seguito vi illustriamo i principali capisaldi e strumenti della nostra politica. Fiduciosi che il presente opuscolo contribuirà a sfatare qualche luogo comune sulla nostra piazza finanziaria.



Didier Burkhalter,  
capo del Dipartimento federale  
degli affari esteri

# LA SVIZZERA NON VUOLE CAPITALI ILLECITI

**Dal 1986 la Svizzera ha gradualmente sviluppato uno strumento efficace per gestire i casi relativi a fondi di potentati di provenienza illecita, assumendo oggi un ruolo guida nella lotta contro questi capitali e nella loro restituzione. In questo modo sottolinea il suo impegno in materia di cooperazione allo sviluppo, combatte la corruzione e impedisce l'abuso della propria piazza finanziaria.**

«Vede, io sono un semplice intermediario che cerca di fare il suo dovere restituendo i soldi al legittimo proprietario», dice il banchiere svizzero Lachaise poco prima di essere ucciso con un colpo di coltello alla nuca. James Bond, l'agente segreto di Sua Maestà, gli risponde in tono sarcastico: «E si sa quanto questo sia straziante per un banchiere svizzero».

Il luogo comune del banchiere svizzero senza scrupoli è ancora molto presente nella cultura popolare, come dimostra questa scena del film «Il mondo non basta». La rappresentazione della Svizzera come buco nero dell'economia finanziaria, che attira capitali di dubbia provenienza da tutto il mondo, è una costante nei thriller e nei romanzi.

Questa immagine poco lusinghiera, impressa nella mente di molte persone, ha tuttavia poco a che vedere con la realtà odierna. Ostacolare l'arrivo di soldi sporchi è infatti un obiettivo politico

ampiamente condiviso in Svizzera, come dimostra il fatto che dagli anni 1980 il Governo e il Parlamento abbiano progressivamente inasprito le norme contro il riciclaggio di denaro.

Questo vale in particolare per gli averi dei capi di Stato e degli alti funzionari colpevoli di saccheggiare il proprio paese e di arricchirsi alle spalle della popolazione. La Svizzera non ha alcun interesse ad accogliere patrimoni di questo genere nella propria piazza finanziaria, e ha perciò sviluppato strumenti mirati per consentire la restituzione dei fondi di potentati ai paesi di provenienza.

#### **DISPOSITIVO DI PROTEZIONE**

Nella primavera del 1986, immediatamente dopo la caduta di Ferdinand Marcos, la Svizzera iniziò a sviluppare un dispositivo di protezione contro l'afflusso di capitali di potentati. Era infatti emerso che il dittatore filippino aveva nascosto in conti svizzeri centinaia di milioni di dollari sottratti alle casse dello Stato asiatico.

Lo sdegno popolare in Svizzera e all'estero fu notevole e scosse le élite politiche ed economiche. Allertato dalla banca svizzera di Marcos, il Governo svizzero si avvalse delle sue prerogative costituzionali, che in caso di necessità gli consentivano di prendere provvedimenti per tutelare gli interessi del paese, e pochi giorni dopo la caduta del dittatore fece bloccare il denaro in questione (cfr. pag. 10). Si trattò di una novità assoluta: nessun altro governo, basandosi sulla propria Costituzione, aveva fino ad allora disposto un blocco preventivo di capitali ancora prima di aver ricevuto una richiesta ufficiale in tal senso da parte del paese interessato.

Da allora, la Svizzera ha sviluppato e ottimizzato gli strumenti per affrontare il problema dei fondi di potentati. La sua politica in materia si basa su due pilastri: la prevenzione e la restituzione. Il primo obiettivo è impedire l'arrivo di questi capitali. Se però, malgrado la fitta rete di controlli, giungono comunque

### **L'entità della corruzione**

Si tratta di un fenomeno di proporzioni gigantesche: in base alle stime della Banca Mondiale, ogni anno politici e funzionari corrotti di paesi in via di sviluppo ed emergenti intascano tra 20 e 40 miliardi di dollari.

La Svizzera si impegna anche nel quadro della sua politica estera e di sostegno allo sviluppo per evitare che potentati corrotti abusino della sua piazza finanziaria. Oltre ad attuare tutti gli standard internazionali in materia, ha infatti introdotto regole particolari per le relazioni economiche con «persone politicamente esposte» (PPE).

Sono considerate PPE (all'estero), tra gli altri, i capi di Stato e di Governo, i politici di alto rango, gli alti funzionari dell'amministrazione, della giustizia, dell'esercito e dei partiti a livello nazionale, i dirigenti delle grandi imprese pubbliche nonché i loro familiari e soci d'affari.

Le relazioni d'affari con questo tipo di clienti non sono vietate tout court, dato che le PPE sono lungi dall'essere tutte corrotte. Le banche devono tuttavia considerare tali relazioni come comportanti un rischio elevato e vigilare su di esse con particolare attenzione.

A dispetto di tutti i miti, in Svizzera non esistono conti cifrati anonimi. In presenza di un sospetto di reato, il segreto bancario viene sospeso.

sulla piazza finanziaria svizzera, si cerca di individuarli rapidamente, disporne il blocco in via cautelativa e, se di provenienza illecita, restituirli allo Stato di provenienza. Nel complesso questo dispositivo si è rivelato efficace, come dimostrano gli eventi legati alle rivolte arabe e, più di recente, all'Ucraina: in entrambi i casi il Governo svizzero ha tempestivamente identificato e congelato i valori patrimoniali presumibilmente frutto di corruzione, aiutando attivamente i paesi interessati a rientrarne in possesso e a migliorare così le condizioni di vita della popolazione.



«La Svizzera non vuole i soldi di Marcos», consigliere federale Jean-Pascal Delamuraz, aprile 1997

#### **LEADERSHIP GLOBALE**

Oggi la Svizzera assume un ruolo guida nella caccia al denaro sporco, come dimostra il suo impegno concreto in tal senso. Circa 2 miliardi di dollari sono stati restituiti ai paesi defraudati; nessun'altra piazza finanziaria ha fatto altrettanto. Gli esperti della Banca Mondiale stimano che tale cifra corrisponda a quasi la metà dei patrimoni restituiti a livello mondiale.

Il rimpatrio di capitali di potentati costituisce un processo complesso e spesso lungo che incontra molteplici ostacoli. Sovente nei paesi coinvolti la corruzione è endemica e le strutture statali, in particolare il sistema giudiziario, funzionano male o non funzionano affatto. Spesso queste nazioni non sono in grado di promuovere una procedura ordinaria di assistenza giudiziaria, ►

e non di rado manca la volontà politica o la forza per procedere contro le (vecchie) élite corrotte. Per avere successo in questi casi, occorrono perseveranza e volontà di elaborare soluzioni ad hoc.

La Svizzera agisce contro i fondi illegali di potentati per vari motivi. In veste di Stato donatore nel quadro della cooperazione internazionale allo sviluppo, promuove il buongoverno e la lotta alla corruzione. Inoltre il rafforzamento dello Stato di diritto e la lotta all'impunità dei potentati rientrano tra le priorità della politica estera svizzera.

Non è nell'interesse della Svizzera che la sua piazza finanziaria, tra le più importanti al mondo, sia utilizzata per scopi illeciti. La sua reputazione e integrità costituiscono, infatti, fattori cruciali nella concorrenza globale e sono da preservare. Questi principi figurano anche nella strategia del maggio 2014 in materia di Asset Recovery adottata dal Consiglio federale.

## CONSEGUENZE DELETERIE

I potentati che si arricchiscono non solo sottraggono denaro al proprio paese, ma privano pure la popolazione di prospettive di sviluppo. La corruzione comporta conseguenze deleterie per la società e l'economia di una nazione. Essa sottrae risorse pubbliche e private, mina lo Stato di diritto, scoraggia gli investitori e altera l'accesso alle prestazioni pubbliche. In ultima analisi, la corruzione mette in pericolo i fondamenti della democrazia e compromette la legittimità dell'amministrazione pubblica.

A pagarne il prezzo maggiore sono le fasce più deboli della popolazione, che a causa della corruzione fanno ancora più fatica ad accedere a scuole, ospedali e altri servizi pubblici e a vivere in sicurezza. In molti paesi questo fenomeno costituisce uno dei principali ostacoli allo sviluppo.

Le ricerche economiche condotte attestano una correlazione inequivocabile tra povertà e corruzione. L'economista svizzera Beatrice Weder di Mauro

ha ad esempio dimostrato che un alto livello di corruzione comporta una diminuzione degli investimenti e dei tassi di crescita.

Gli esperti della Banca Mondiale David Dollar e Lant Pritchett hanno mostrato come gli investimenti nei paesi mal governati spesso non producono alcun effetto. Daniel Kaufmann, per anni il maggiore specialista di lotta alla corruzione della Banca Mondiale, ha invece studiato gli effetti del buongoverno, giungendo alla conclusione che gli Stati che lottano contro la corruzione e promuovono lo Stato di diritto sono in grado di ridurre massicciamente la mortalità infantile e di accrescere fino a quattro volte il loro reddito pro capite. Kaufmann lo ha definito «il dividendo del 400 per cento del buongoverno».



«Non vogliamo questi soldi e non ne abbiamo bisogno», consigliere federale Kaspar Villiger, settembre 2000

Promuovere la trasparenza e il buongoverno è un obiettivo importante della politica estera e di sviluppo della Svizzera, che sostiene numerosi progetti nei paesi partner volti a istituire sistemi giudiziari indipendenti ed efficienti, a garantire la libertà di opinione e dei media, a rafforzare il coinvolgimento della società civile e a promuovere il settore privato. La migliore arma contro la corruzione è la prevenzione. Cercare di bloccarla sul nascere costituisce il metodo più efficace per impedire l'accumulo e il trasferimento di patrimoni di origine criminale in Svizzera.

## Prevenzione e restituzione: un binomio collaudato

Mediante una fitta rete di norme si intende impedire l'arrivo di capitali legati alla corruzione sulla piazza finanziaria svizzera. I criminali che operano su scala globale sono però in grado di sottrarsi anche alle regole più ferree. In questi casi, la Svizzera fa tutto il possibile per individuare tempestivamente i fondi sottratti, bloccarli e restituirli al paese di provenienza.

La politica estera svizzera cerca innanzitutto di impedire che politici e funzionari possano arricchirsi in maniera fraudolenta, lottando contro la corruzione e promuovendo il buongoverno. Inoltre le norme contro il riciclaggio di denaro prevedono che il cliente e gli aventi economicamente diritto siano identificati e che venga accertata la provenienza dei capitali.

Ogni operazione bancaria di natura sospetta deve essere segnalata alle autorità e comportare il blocco temporaneo dei conti in questione. Nel quadro dell'assistenza giudiziaria internazionale, la Svizzera ha la facoltà di congelare conti sospetti e di fornire informazioni sui loro titolari.

Se un tribunale ha poi accertato la provenienza illecita dei valori patrimoniali mediante una sentenza passata in giudicato, non vi sono più ostacoli alla loro restituzione al paese di provenienza.

## TUTELARE LA PIAZZA FINANZIARIA

La Svizzera dispone di una piazza finanziaria di rilevanza mondiale, che assume una grande importanza per il paese in termini di benessere, creazione di valore e occupazione. In Svizzera lavorano nel settore finanziario circa 200 000 persone (il 6% circa della forza lavoro); all'estero le banche svizzere impiegano altre 100 000 persone.

Nel quadro della concorrenza globale, fattori quali il buon nome e la credibilità assumono un'importanza sempre maggiore per una piazza finanziaria. Sotto questo profilo la Svizzera vanta numerosi assi nella manica: certezza del diritto, stabilità politica e sociale, serietà. Tali punti di forza vanno preservati. Per questo motivo, la Svizzera è determinata a impedire qualsiasi infiltrazione della propria piazza finanziaria da parte di criminali.

Gli standard internazionali vigenti per le banche e gli altri intermediari finanziari consentono di intrattenere rapporti d'affari con persone politicamente esposte (PPE). Benché non sia illegale a priori prendere in custodia denaro di PPE, per questo genere di clienti valgono comunque obblighi di diligenza più restrittivi (cfr. pag. 28).

La Svizzera ha adottato gli standard internazionali senza eccezioni e li applica con rigore. Le transazioni di natura sospetta devono essere segnalate alle autorità e i conti coinvolti devono essere temporaneamente bloccati. In attesa dell'accertamento della provenienza del denaro davanti a un tribunale, è possibile congelare valori patrimoniali sospetti tramite l'assistenza giudiziaria internazionale.

## COLLABORAZIONE E DIALOGO

La lunga esperienza della Svizzera in materia di fondi di potentati mostra che ogni caso è diverso e presenta caratteristiche e difficoltà giuridiche specifiche. Per affrontare il problema con successo occorrono creatività e pragmatismo. Una stretta collaborazione tra il paese

che cerca capitali sottratti e lo Stato nella cui piazza finanziaria sono probabilmente custoditi è indispensabile. Va anche sottolineato che nella stragrande maggioranza dei casi che non riguardano PPE il rimpatrio di denaro illecito non comporta problemi particolari.

Per la Svizzera è importante offrire il proprio sostegno e le proprie competenze agli Stati partner al fine di garantire un disbrigo efficace delle procedure. A tale scopo lavora a stretto contatto con l'International Centre for Asset Recovery (ICAR) del Basel Institute on Governance, un'organizzazione senza scopo di lucro con una lunga esperienza nella lotta alla corruzione. Un altro importante partner della Svizzera è anche la Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), istituita dalla Banca Mondiale e dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro

non può funzionare a senso unico; i problemi formali e pratici possono essere risolti solo lavorando insieme.

Nelle pagine seguenti vengono presentati una dozzina di casi di vari continenti – da Ferdinand Marcos a Sani Abacha, dalle rivolte in Egitto e Tunisia all'Ucraina – che illustrano in maniera esemplare come la Svizzera si sia dotata nel tempo di strumenti sempre più sofisticati contro i fondi illeciti di potentati. ●



«I soldi dei potentati di provenienza illecita appartengono ai popoli cui sono stati sottratti», consiglia federale Micheline Calmy-Rey, aprile 2011

la droga e il crimine. Oltre a fornire consulenza tecnica in loco, l'ICAR e la StAR assumono pure un ruolo importante per quanto concerne il perfezionamento degli standard nazionali e internazionali.

Affinché la restituzione di denaro sottratto abbia successo, è in primo luogo necessaria una certa dose di tenacia e inventiva. Per la Svizzera è molto importante che i capitali rimpatriati vadano a beneficio della popolazione e non finiscano nuovamente nelle sabbie mobili della corruzione. A tale scopo, per ogni singolo caso vengono individuate le misure più atte a garantire una restituzione trasparente. L'assistenza giudiziaria

# 2

# Mia.

## RESTITUITI DALLA SVIZZERA

A oggi la Svizzera ha potuto restituire ai paesi derubati fondi di potentati per circa 2 miliardi di dollari. Inoltre, patrimoni sospetti per un ammontare di centinaia di milioni di dollari sono al momento bloccati. Su questa cartina del mondo figurano alcuni casi esemplari. Per la Svizzera è importante che i capitali rimpatriati vadano a beneficio della popolazione e che la restituzione avvenga all'insegna della trasparenza. A tale scopo, il Governo svizzero collabora fianco a fianco con i paesi interessati e stabilisce, di comune accordo con questi ultimi, le procedure e i meccanismi di monitoraggio più opportuni. È importante adottare soluzioni ad hoc che tengano conto delle peculiarità di ogni singolo caso.

- ▨ RESTITUITI
- ▨ BLOCCATI
- 10 MILLIONI

### JEAN-CLAUDE

#### DUVALIER

Haiti — PAG. 13

Nel 1986 la Svizzera bloccò 6 milioni di dollari. L'assistenza giudiziaria fallì dopo oltre 20 anni di sforzi. In una nuova legge, la Svizzera ha tenuto conto delle particolarità della collaborazione con Stati in dissesto. Nel 2013 le autorità giudiziarie svizzere hanno disposto la confisca definitiva del denaro in questione.

6 MIO. USD

### MOUSSA TRAORÉ

Mali — PAG. 16

Nel 1997 la Svizzera ha potuto restituire, per la prima volta, a un paese in via di sviluppo fondi pubblici sottratti per 3,9 milioni di franchi (all'epoca circa 2,7 milioni di dollari).

3,9 MIO. CHF

### SANI E ABBA ABACHA

Nigeria — PAG. 18

Nel 1999 la Svizzera qualificò il regime del presidente Sani Abacha come organizzazione criminale e ne confiscò i patrimoni in quanto «di provenienza manifestamente illecita». La Svizzera restituì oltre 700 milioni di dollari. Nel 2016 la Svizzera e la Nigeria hanno concordato il rimpatrio di altri 321 milioni di dollari di Abba Abacha, figlio dell'ex dittatore.

700 + 321 MIO. USD

### VLADIMIRO MONTESINOS

Perù — PAG. 21

Ad appena un anno dalla caduta del capo corrotto dei servizi segreti, nel 2002 la Svizzera restituì i primi milioni, grazie a una collaborazione ottimale con le autorità peruviane.

93 MIO. USD





# FERDINAND MARCOS

**La svolta: nel 1986 la Svizzera blocca per la prima volta il patrimonio di un potentato corrotto.**

La mania per le scarpe di sua moglie Imelda divenne il simbolo del suo regime: secondo la stampa internazionale, dopo la caduta del dittatore filippino Ferdinand Marcos nel palazzo presidenziale di Manila furono trovate 2700 paia di scarpe. Imelda avrebbe potuto portare scarpe nuove ogni giorno, per sette anni.

Ferdinand Marcos aveva assunto la carica di presidente nel 1965 in seguito a elezioni democratiche. Nel 1972 aveva proclamato la legge marziale per rimanere al potere malgrado il suo mandato avesse raggiunto la durata massima consentita. In seguito governò il suo paese in maniera dittatoriale per decreto.

Al momento del suo esilio forzato negli Stati Uniti nel 1986, secondo le stime della Banca Mondiale il suo patrimonio era compreso tra 5 e 10 miliardi di dollari. A titolo di paragone, il reddito pro capite nelle Filippine all'epoca era pari a circa 750 dollari... all'anno.

## «MISTER FIFTEEN PERCENT»

I membri della cerchia di Ferdinand Marcos dirottavano sui loro conti sia gli aiuti militari e allo sviluppo forniti dall'estero sia i prestiti della Banca Mondiale e le riparazioni versate dal Giappone. Mediante monopoli statali saccheggiavano i principali settori industriali del paese, costringevano gli imprenditori privati a cedere le loro aziende e chiedevano tangenti per l'attribuzione di appalti pubblici. Ferdinand Marcos era dunque noto in tutta l'Asia come «Mister fifteen percent».

Il denaro sottratto veniva investito all'estero tramite società di copertura o depositato in banche estere. Il clan Marcos acquistò, ad esempio, un centro commerciale a Manhattan, il rinomato «Crown Building» sulla Fifth Avenue, e una villa al mare a Long Island per un valore di centinaia di milioni di dollari. Dopo una rivoluzione pacifica, alla fine

## La Svizzera e le Filippine hanno collaborato assiduamente.

del febbraio 1986 Marcos fuggì insieme alla famiglia alle Hawaii, negli Stati Uniti. La dogana americana a Honolulu dovette compilare ben 23 pagine per elencare tutto il contenuto delle 15 valigie e delle 22 casse che la famiglia aveva portato con sé, tra cui perle, zaffiri, rubini e diamanti del valore di svariati milioni, dozzine di orologi di lusso e 24 lingotti d'oro. Marcos morì a Honolulu nel settembre 1989 all'età di 72 anni.

## UNA DECISIONE STORICA

La sera del 24 marzo 1986 il Governo svizzero stava partecipando a un incontro con il presidente finlandese in visita di Stato a Berna. Durante un brindisi per celebrare le eccellenti relazioni bilaterali, un alto funzionario prese ▶





### In sintesi

Nel caso Marcos, il Governo svizzero adottò una strategia del tutto nuova, bloccando in via cautelativa i fondi del dittatore corrotto pochi giorni dopo la sua caduta, ancora prima di una richiesta in tal senso da parte filippina. In questo modo impedì il trasferimento del denaro e creò i presupposti per un'indagine penale sul caso. In seguito la Svizzera collaborò in modo intenso con il nuovo Governo filippino, consentendo il rimpatrio di complessivamente 684 milioni di dollari. La restituzione fu vincolata alla condizione che una parte del denaro andasse a beneficio delle vittime del regime di Marcos.

discretamente in disparte il ministro degli esteri svizzero, comunicandogli di essere stato appena contattato da una banca svizzera presso la quale Ferdinand e Imelda Marcos detenevano depositi per oltre 200 milioni di dollari. Un'ora prima un rappresentante dei due avrebbe chiesto di trasferire immediatamente il denaro all'estero. La banca non avrebbe potuto impedirlo, a meno di un divieto immediato.

Il tempo stringeva. Mentre la visita di Stato era ancora in pieno svolgimento, senza dare nell'occhio il ministro degli esteri informò i suoi colleghi in un angolo della sala. Il Governo svizzero prese allora una decisione gravida di conseguenze: appellandosi alla Costituzione, che autorizza il Consiglio federale a prendere i provvedimenti necessari



Manifestazioni di piazza pacifiche condussero alla caduta del dittatore.

se la tutela degli interessi del paese lo richiede, fece bloccare tutti i valori patrimoniali di Ferdinand e Imelda Marcos, in modo da impedirne il trasferimento e porre le basi per un'indagine penale sulla provenienza del denaro. Si trattò di una decisione storica. Solo pochi anni prima, il Governo svizzero si era infatti rifiutato di congelare il patrimonio dello Scià di Persia dopo la sua destituzione.

#### UNA PRIMA ASSOLUTA

Nel caso Marcos, la Svizzera bloccò per la prima volta i fondi di un ex capo di Stato – e ciò di propria iniziativa, ancora prima dell'inoltro di una richiesta di assistenza giudiziaria da parte delle Filippine. Questa prima assoluta, nel marzo

1986, rappresentò un segnale importante. In seguito il Governo svizzero si sarebbe ancora appellato varie volte alla «tutela degli interessi del paese» al fine di congelare in via cautelativa valori patrimoniali sospetti di capi di Stato corrotti, come nei casi di Jean-Claude Duvalier (cfr. pag. 13), di Mobutu Sese Seko (pag. 16), delle rivolte arabe (pag. 22) e dell'Ucraina (pag. 25).

Dopo la caduta di Marcos si instaurò un'assidua collaborazione tra le autorità filippine e svizzere. Entrambe le parti lavorarono intensamente per anni per consentire la restituzione dei fondi bloccati al popolo filippino.

Il caso Marcos illustra in maniera esemplare le difficoltà di una simile restituzione sotto il profilo pratico e giuridico. All'epoca non esisteva un accordo di assistenza giudiziaria tra le Filippine e la Svizzera, ciò che rese la procedura più complicata. La legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale all'epoca era in vigore da poco tempo e non esistevano precedenti. Il nuovo Governo democratico filippino inoltrò sì una richiesta di assistenza giudiziaria per ottenere la documentazione bancaria e la restituzione dei fondi di Marcos, ma la famiglia Marcos ebbe comunque la possibilità di presentare ricorso contro ogni provvedimento in tal senso.

In relazione al caso Marcos, il solo Tribunale federale, la massima istanza giudiziaria svizzera, ha dovuto emettere non meno di 60 sentenze. Nel corso degli anni la Corte ha confermato la liceità dell'assistenza giudiziaria, decidendo infine che i fondi bloccati potevano essere in linea di principio restituiti alle Filippine. Nel giugno 1998 diede il proprio benestare al trasferimento del denaro su un conto bloccato presso la Banca nazionale filippina. Per garantire il rispetto dei principi dello Stato di diritto, vincolò inoltre lo sblocco definitivo dei capitali ad alcune condizioni, tra cui l'apertura di un procedimento penale giuridicamente corretto nei confronti di Imelda Marcos e l'utilizzo di parte dei

soldi per indennizzare le vittime del regime di Marcos. Un'apposita legge è stata approvata dal Parlamento filippino nel febbraio 2013. Come ha tenuto a sottolineare il ministro degli esteri filippino Albert del Rosario, il caso Marcos ha definito nuovi standard per le future restituzioni e l'utilizzo di fondi illecitamente accumulati.

#### CONCLUSIONI

Il caso Marcos ha rappresentato un punto di svolta per la Svizzera, spianando la strada ad altri procedimenti simili. In questo modo fu lanciato un segnale forte ai potentati: la Svizzera non costituiva più un approdo sicuro per i fondi di origine sospetta. Il Consiglio federale ha bloccato rapidamente, e di propria iniziativa, i capitali di Marcos. In seguito ha tratto i dovuti insegnamenti dalla macchinosa procedura di assistenza giudiziaria, modificando le leggi per facilitare e accelerare il processo di restituzione. ●

RESTITUITI CIRCA

684 MIO.  
USD

# JEAN-CLAUDE DUVALIER

## Da un quarto di secolo la Svizzera lavora con tenacia per restituire i soldi Duvalier.

Jean-Claude Duvalier, soprannominato «Baby Doc», aveva appena 19 anni quando salì al potere ad Haiti, succedendo al padre dittatore. Secondo le stime di Transparency International, quale «presidente a vita» dello Stato caraibico «Baby Doc» trafugò insieme ai suoi familiari tra 300 e 800 milioni di dollari. Con un reddito pro capite di 350 dollari all'anno, l'isola era all'epoca il paese più povero del continente americano.

### UNA PASSIONE PER LE AUTO DI LUSO

Come accertato dal Tribunale penale federale, la ricchezza del clan Duvalier derivava dal monopolio statale sul tabacco, che la famiglia amministrava come se fosse proprietà privata. I Duvalier estorcevano inoltre agli imprenditori «tributi» che utilizzavano a scopi personali. I funzionari pubblici si vedevano decurtato lo stipendio da «donazioni» forzate, e venivano riscosse imposte per prestazioni sociali fittizie. Il regime non esitò nemmeno a tassare i sacchi di farina donati dalle associazioni umanitarie estere a favore della popolazione ridotta alla fame.

Il clan trasferiva i soldi in banche estere e acquistava immobili, tra cui un castello nei pressi di Parigi e un appartamento nella Trump Tower sulla Fifth Avenue a Manhattan. «Baby Doc» era

anche conosciuto per la sua passione per le macchine sportive di lusso.

Nell'autunno 1985 la miseria diffusa scatenò le prime rivolte, che presto si estesero all'intero paese. Privato del sostegno degli Stati Uniti, nel febbraio 1986 «Baby Doc» fuggì in esilio in Francia.



Il regime corrotto fece di Haiti il paese più povero dell'emisfero occidentale.

### UN SEGNALE CHIARO

Poco dopo la fuga di Jean-Claude Duvalier, il nuovo Governo haitiano chiese alla Svizzera di congelare eventuali fondi del dittatore e del suo entourage depositati nelle sue banche. Nel giro di pochissimo tempo, il Governo svizzero congelò 2,4 milioni di dollari. Pur trattandosi di una somma nettamente inferiore rispetto alle speculazioni della stampa internazionale, il segnale era comunque chiaro: appena tre settimane dopo aver bloccato per la prima volta il patrimonio di un capo di Stato estero (caso Marcos, cfr. pag. 10), la Svizzera adottava nuova-

mente una politica rigorosa nei confronti dei beni di presunta origine illecita di un dittatore caduto.

All'inizio sembrò che il caso Duvalier potesse essere risolto in maniera relativamente rapida. Haiti presentò immediatamente una richiesta di assistenza giudiziaria, annunciò l'apertura di un procedimento penale nei confronti della famiglia Duvalier e garantì una procedura rispettosa dei diritti umani. Le autorità svizzere dal canto loro inviarono documenti bancari ad Haiti e si dichiararono in linea di principio disposte a restituire i fondi sequestrati non appena il clan Duvalier fosse stato condannato.

La strada sembrava spianata, ma poi tutto cambiò. La speranza che Haiti potesse trasformarsi in uno Stato di diritto democratico dopo il dispotico regime di Duvalier svanì rapidamente. Seguirono lotte per il potere, elezioni truccate e vari colpi di Stato militari, mentre bande armate rendevano insicuro il paese. La Svizzera pagò addirittura un avvocato ad Haiti per consentire la prosecuzione dell'assistenza giudiziaria, ma alla fine tutti gli sforzi si dimostrarono vani. Per 24 anni Haiti non fu in grado di emettere una sentenza passata in giudicato contro il clan Duvalier, poiché dopo tanti anni di dittatura le strutture statali erano troppo fragili.

## Incapacità di Haiti di giungere a una sentenza.

Nel 2010 il Tribunale federale stabilì che, visti i tanti anni trascorsi, non sarebbe più stato possibile restituire il denaro ad Haiti mediante la via dell'assistenza giudiziaria. I reati ascritti a «Baby Doc» in quest'ambito erano ormai caduti in prescrizione. La massima autorità giudiziaria svizzera ci ten- ▶

ne, però, a precisare di aver preso con rammarico questa decisione, visto il «saccheggio sistematico delle casse pubbliche» da parte del clan Duvalier accertato dall'istanza inferiore e tenuto conto del fatto che «la struttura gerarchica, le finalità criminali e il clima di paura creato corrispondono alle caratteristiche di un'organizzazione criminale ai sensi dalla legge svizzera». La Corte giunse inoltre alla conclusione che le disposizioni in materia di assistenza giudiziaria internazionale erano troppo rigide quando erano in gioco i valori patrimoniali di ex dittatori, sollecitando il legislatore a prendere provvedimenti.

L'assistenza giudiziaria era quindi definitivamente fallita. In ultima analisi, la Svizzera avrebbe dovuto restituire al clan Duvalier i milioni bloccati, nel frattempo più che raddoppiati grazie agli interessi, e ciò malgrado i pesanti indizi circa la loro provenienza illecita. Si trattava di un esito intollerabile per il Governo svizzero che, appellandosi alla Costituzione, decise dunque di bloccare i fondi Duvalier, accelerando nel contempo l'iter già avviato in vista di una legge speciale per consentire il rimpatrio dei capitali di potentati in paesi con strutture statali dissestate.

La legge federale sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (LRAI), nota anche come «Lex Duvalier», entrò in vigore il 1° febbraio 2011. Grazie a questa legge, era possibile bloccare e confiscare i fondi dei potentati se (e solo se), a causa della situazione di dissesto delle strutture statali nel paese di provenienza, l'assistenza giudiziaria falliva, come nel caso Duvalier e, più tardi, nel caso Mobutu (cfr. pag. 16). Sulla base della LRAI, nell'aprile 2011 il Governo svizzero promosse un'azione di confisca concernente i fondi Duvalier, poi approvata nel settembre 2013.

Affinché la restituzione dei capitali di Duvalier produca effetti benefici, la Svizzera ha identificato possibili progetti per il rafforzamento dei diritti

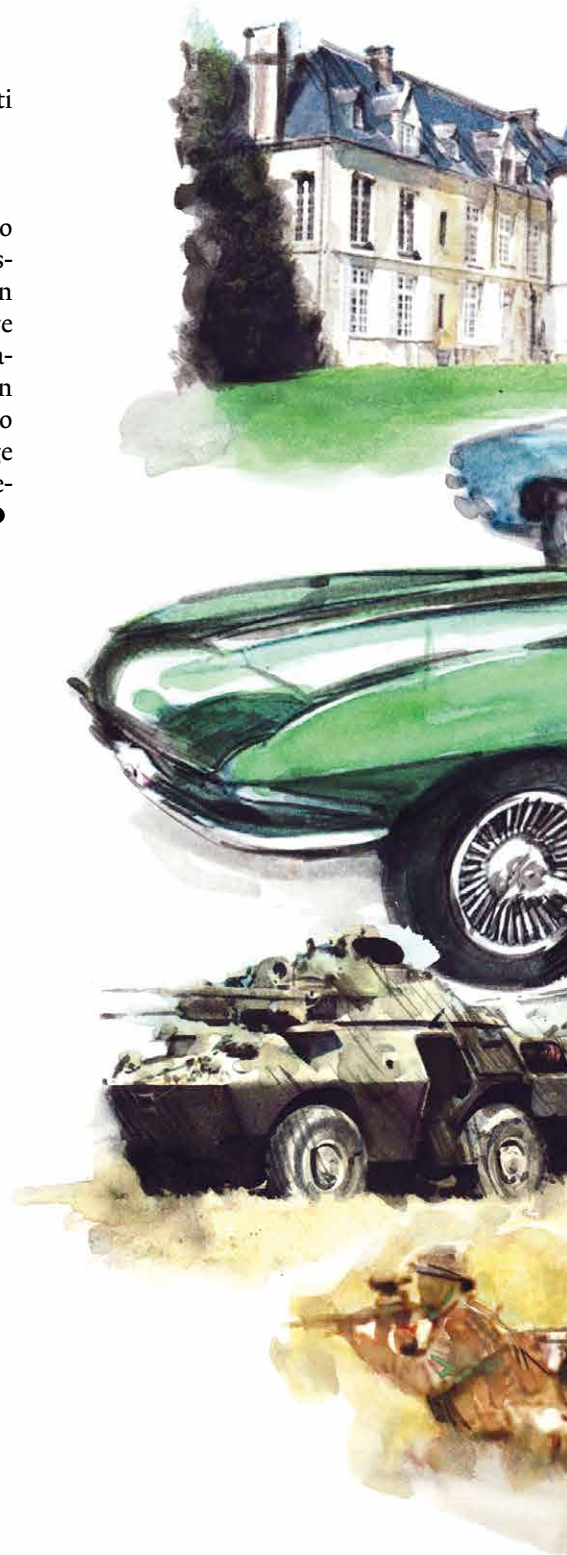
umani. Le trattative riguardo a questi progetti sono ancora in corso.

#### CONCLUSIONI

Il caso Duvalier (come in seguito il caso Mobutu) ha evidenziato i limiti dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale. Le nazioni con strutture statali in dissesto quasi mai sono in grado di pronunciare sentenze cresciute in giudicato. La Svizzera è stato il primo paese al mondo a emanare una legge speciale per facilitare in questi casi il sequestro di capitali di origine illecita. ●

BLOCCATI CIRCA

6 MIO.  
USD





### In sintesi

Malgrado 24 anni di sforzi, il rimpatrio mediante assistenza giudiziaria dei fondi di Duvalier è fallito a causa dell'eccessiva debolezza delle strutture statali haitiane. La Svizzera avrebbe quindi dovuto restituire questi capitali alla famiglia Duvalier, nonostante i pesanti indizi circa la loro origine criminale. Per scongiurare un tale esito, nel 2010 la Svizzera creò le basi legali per intervenire nel caso in cui uno Stato estero non sia in grado di presentare una richiesta di assistenza giudiziaria o di portare a termine un procedimento penale conforme ai requisiti avanzati dalla Svizzera. Il contenuto della «Lex Duvalier» è recentemente confluito nella legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP), entrata in vigore il 1° luglio 2016.



## MOUSSA TRAORÉ

Malgrado la somma modesta, un evento storico: nel 1997 la Svizzera restituisce 3,9 milioni di franchi al Mali.

Per la prima volta in assoluto, la Svizzera fu in grado di restituire fondi di potentati a un paese in via di sviluppo. Il denaro proveniva dalla cerchia di Moussa Traoré. Militare di carriera formatosi in Francia, Traoré aveva assunto le redini di questa nazione dell'Africa occidentale nel 1968 grazie a un colpo di Stato. Nel 1991, 23 anni dopo, fu a sua volta destituito a seguito di un golpe militare.

Nel caso Moussa Traoré si registrarono diverse novità nell'approccio della Svizzera al problema dei fondi di potentati. Il Governo svizzero agì in maniera propositiva come mai in precedenza, provvedendo a identificare e bloccare il patrimonio di Traoré. Subito dopo la caduta del dittatore, ingaggiò a proprie spese due avvocati svizzeri, incaricandoli di cercare conti sospetti per conto del Mali. In effetti, gli avvocati

trovarono vari conti intestati al direttore dell'azienda pubblica dei tabacchi, un sodale di lunga data di Moussa Traoré.

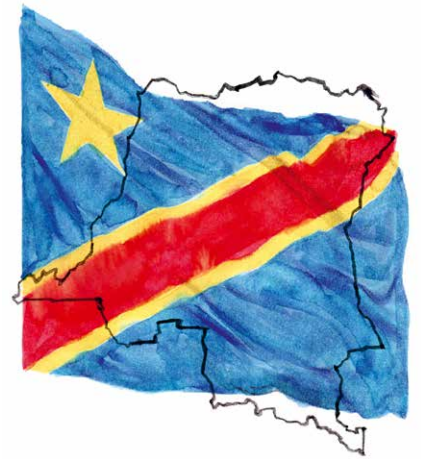
La Svizzera bloccò immediatamente il denaro, ancora prima di una domanda di assistenza giudiziaria da parte maliana. Gli avvocati messi a disposizione dalla Svizzera aiutarono il nuovo governo del Mali a elaborare una richiesta giuridicamente corretta.

La cooperazione tra i due paesi si rivelò proficua: il Mali preannunciò la richiesta formale, la inoltrò entro i termini previsti e aprì un procedimento penale per malversazione di fondi pubblici contro Moussa Traoré e i suoi complici.

Traoré fu infine condannato per atti di violenza durante il suo mandato e per sottrazione di denaro pubblico. Grazie a questa sentenza passata in giudicato, la Svizzera fu in grado di restituire al Mali il patrimonio del dittatore.

La procedura adottata con il Mali servì da esempio alla Svizzera in altre circostanze. Anche per i fondi di Mobutu Sese Seko (Repubblica democratica del Congo) e Jean-Claude Duvalier (Haiti), le autorità federali ingaggiarono degli avvocati per chiarire i risvolti penali del caso. ●

**RESTITUITI CIRCA  
3,9 MIO. CHF**



## MOBUTU SESE SEKO

Il caso Mobutu esemplifica come, in carenza di volontà politica nel paese di provenienza, sia impossibile giungere a una soluzione.

Al momento della sua fuga in esilio nel 1997, dopo 32 anni di permanenza al potere, il maresciallo Mobutu Sese Seko (all'anagrafe Joseph-Désiré Mobutu) disponeva, secondo il Financial Times, di un patrimonio di «4 miliardi di dollari e 20 ville». Questa somma corrispondeva più o meno al debito estero dello Zaire, come si chiamava allora la Repubblica democratica del Congo.

Con il pretesto di una presunta «africanizzazione», il despota con il berretto di pelle di leopardo si era impossessato delle risorse minerarie del paese, arricchendosi a dismisura. Pur essendo uno degli Stati più ricchi di materie prime al mondo, all'inizio degli anni 1990 il reddito pro capite annuo dello Zaire ammontava appena a 250 dollari circa. Nello stesso periodo Mobutu aveva noleggiato un Concorde, un aereo supersonico, per fare



shopping a Parigi con la sua famiglia.

Come pochi altri dittatori, Mobutu seppe approfittare della Guerra fredda, fomentando i timori del mondo occidentale di un'invasione comunista da parte dell'Angola, paese con cui la RDC confina a sud. La fine della Guerra fredda privò il maresciallo dei suoi appoggi internazionali. Dopo diversi anni di disordini, si scatenò una guerra civile aperta. Nel maggio 1997 Mobutu si recò in esilio in Marocco, dove morì dopo pochi mesi di cancro alla prostata.

Già il giorno prima della fuga di Mobutu, le autorità svizzere avevano chiesto alle banche di ricercare sistematicamente eventuali valori patrimoniali del dittatore. Emersero un conto bancario e una villa per un valore totale di 7,7 milioni di franchi (pari a circa 5,5 milioni di dollari dell'epoca). La cifra era di molto inferiore alle stime dei media; evidentemente Mobutu aveva nascosto gran parte del proprio patrimonio in altri paesi.

#### **FALLIMENTO DELL'ASSISTENZA GIUDIZIARIA**

In seguito alla richiesta di assistenza giudiziaria del nuovo Governo della Repubblica democratica del Congo, avvalendosi delle sue prerogative costituzionali il Governo svizzero pose preventivamente sotto sequestro il denaro e la villa. La Svizzera aveva già fatto esperienza in tal senso nei casi Marcos (pag. 10) e Duvalier (pag. 13).

Per sei anni, la Svizzera chiese alle autorità congolese di completare la loro lacunosa domanda di assistenza giudiziaria, ricordando inoltre che per ragioni intrinseche al principio dello Stato di diritto non avrebbe potuto bloccare i valori patrimoniali di Mobutu a tempo indeterminato. Kinshasa tuttavia non diede una risposta né avviò un procedimento penale contro Mobutu.

Alla Svizzera non restò che sospendere l'assistenza giudiziaria nel 2003. Il Consiglio federale non era però ancora disposto ad arrendersi: se il

blocco fosse stato revocato, il denaro, quasi certamente ottenuto mediante corruzione, sarebbe andato agli eredi di Mobutu. Appellandosi alla Costituzione, il Governo confermò il blocco di questi averi, incaricando nel contempo il Dipartimento degli affari esteri di cercare una soluzione insieme a Kinshasa per consentirne la restituzione al Congo.

Malgrado le varie azioni intraprese da parte svizzera, passarono nuovamente diversi anni senza alcuna reazione congolese. Nel luglio 2007 persino la presidente della Confederazione si recò a Kinshasa per chiedere allo Stato congolese di designare un interlocutore in questa faccenda. La Svizzera fece infine un ultimo tentativo: propose di mettere a disposizione del Congo un avvocato per consentire l'apertura di un procedimento penale contro la cerchia di

## **La Svizzera mise un avvocato a disposizione del Congo.**

Mobutu in Svizzera, una soluzione adottata per la prima volta nel caso Traoré (pag. 16). Il Governo congolese accettò tale proposta all'ultimo minuto, consentendo alle autorità svizzere di prorogare per un'ultima volta il blocco dei beni di Mobutu.

Finalmente le cose sembravano procedere nel verso giusto e di avviarsi verso l'esito atteso. L'avvocato del Congo sorse denuncia in Svizzera. Le competenti autorità inquirenti svizzere giunsero però alla conclusione che i reati contestati erano prescritti e che quindi i fondi dovevano essere restituiti alla famiglia di Mobutu. Invece di adire le vie legali, la Repubblica democratica del Congo vietò al suo avvocato in Svizzera di presentare ricorso. Il Tribunale fede-

rale non poté quindi prendere una decisione conclusiva in materia.

#### **MANCANZA DI VOLONTÀ**

Era così sfumata anche l'ultima occasione per far sì che la popolazione congolese potesse beneficiare dei fondi bloccati. L'influenza ancora esercitata dal clan Mobutu era evidente: all'epoca il primogenito di Mobutu ricopriva addirittura la carica di vice primo ministro.

Sul piano legale, la Svizzera non poté fare altro che restituire il denaro agli eredi di Mobutu nel 2009, nonostante gli ostinati sforzi compiuti per 12 anni proprio per impedire un esito del genere.

La deludente conclusione del caso Mobutu, unitamente al caso Duvalier (pag. 13), condusse infine la Svizzera a emanare una legge speciale (la cosiddetta «Lex Duvalier») per consentire una confisca degli averi in questi casi. ●

# SANI ABACHA

**Una prima mondiale: la Svizzera dichiara che un capo di Stato e il suo entourage costituiscono un'organizzazione criminale.**

Tra i dittatori africani uno dei più corrotti – e anche uno dei più efferati: il generale Sani Abacha. Ufficiale di carriera, formatosi in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, salì al potere con un colpo di Stato nel novembre 1993 e rimase in carica fino al giugno 1998. Durante la sua dittatura, in Nigeria si verificarono violazioni sistematiche dei diritti umani.

Nei cinque anni in cui fu al governo, Abacha depredò letteralmente il paese dell'Africa occidentale. Secondo le stime della Banca Mondiale, in questo lasso di tempo il generale e la sua cerchia arraffarono tra 3 e 5 miliardi di dollari. A titolo di paragone, all'epoca il reddito annuo pro capite in Nigeria ammontava a circa 270 dollari.

## FURTO AI DANNI DELLO STATO

Il generale intascava il 10 per cento dei proventi del petrolio. Esso attribuiva sistematicamente le commesse pubbliche ai propri protetti per cifre esagerate. Uno dei suoi figli sottrasse decine di milioni di dollari destinati a un programma di vaccinazione. Le imprese straniere dovevano pagare elevate tangenti se volevano fare affari in questo paese ricco di petrolio.

Secondo fonti indipendenti, Abacha intascava circa il 10 per cento delle entrate annue dell'industria petrolifera nazionale. Inoltre sottraeva regolarmente denaro direttamente alle casse dello Stato e si faceva dare soldi in contanti dalla Banca centrale nigeriana.

Mohammed, il figlio di Abacha, confessò più tardi davanti a un tribunale che suo padre aveva portato a casa più di 700 milioni di dollari in banconote, «talvolta in sacchi di plastica, talvolta in scatole di cartone». Familiari e complici trasferivano poi il denaro all'estero, in parte di persona e in parte attraverso una rete di società di copertura, depositandolo su conti bancari soprattutto in Gran Bretagna, Svizzera, Lussemburgo e Liechtenstein.

Dopo la morte di Sani Abacha per un infarto nel giugno 1998, sua moglie Maryam tentò di lasciare il paese. Fu ar-

## Il generale intascava il 10 per cento dei proventi del petrolio.

restata all'aeroporto di Lagos con 38 valigie piene di dollari e sterline britanniche.

Nel settembre 1999 il nuovo Governo nigeriano chiese alla Svizzera di congelare gli eventuali valori patrimoniali di Abacha. Le autorità giudiziarie federali bloccarono circa 700 milioni di dollari, ritenendo molto probabile che questo denaro fosse stato indebitamente sottratto dal clan Abacha, e aprirono un procedimento penale per presunto riciclaggio di denaro, truffa, mal- ▶





## In sintesi

Agendo con grande determinazione, la Svizzera in una prima fase bloccò circa 700 milioni di dollari, aprì un procedimento penale, qualificò come «organizzazione criminale» Sani Abacha e la sua cerchia e ne confiscò i patrimoni in quanto «di provenienza manifestamente illecita» («Abacha I»). Nel quadro dell'assistenza giudiziaria internazionale, la Svizzera fu il primo paese a restituire alla Nigeria gli averi congelati, impiegati poi per progetti di sviluppo sotto il controllo della Banca Mondiale. A oggi si tratta del maggior importo mai rimpatriato nell'ambito dei fondi di potentati e del primo caso in cui vi è stato un controllo sull'adeguatezza dell'uso di tale denaro. Nel 2016 è stata avviata la procedura per la restituzione di altri 321 milioni di dollari («Abacha II»).

versazione – e appartenenza a organizzazione criminale.

Si trattò di una decisione inedita con ripercussioni di ampia portata. Mai prima di allora un capo di Stato, la sua famiglia e i membri del suo Governo erano stati qualificati come «organizzazione criminale» ai sensi del Codice penale. Questo provvedimento senza precedenti, infine avallato anche dal Tribunale federale, ebbe un'importanza decisiva per il successo della lotta contro il regime corrotto di Abacha. Quale membri di un'«organizzazione criminale», gli Abacha e i loro complici potevano essere perseguiti penalmente anche nella Confederazione, indipendentemente dal fatto che ci avessero mai messo piede: bastava infatti che avessero nascosto il denaro in Svizzera.

#### **INVERSIONE DELL'ONERE DELLA PROVA**

Fatto ancora più importante, ci fu un'inversione dell'onere della prova. La Svizzera non doveva più dimostrare che il denaro provenisse da operazioni illecite del clan Abacha. Sospettato di essere un'organizzazione criminale, era ora quest'ultimo a dover dimostrare di aver acquisito il denaro bloccato in modo legale – cosa che non gli riuscì.

Grazie al procedimento penale avviato, le autorità svizzere entrarono in possesso di informazioni relative a conti bancari in altri paesi. Fu quindi possibile sequestrare ulteriori 830 milioni di dollari in Lussemburgo e nel Principato del Liechtenstein. Nel quadro dell'affare Abacha, sette banche svizzere sono state pubblicamente redarguite e in parte multate dalle autorità di vigilanza per gravi violazioni dei loro obblighi di diligenza.

Nel febbraio 2005 il Tribunale federale emise un'altra sentenza «rivoluzionaria» nel caso Abacha, con cui diede una nuova interpretazione alla legge sull'assistenza in materia penale. Da allora, in presenza di averi «di provenienza manifestamente illecita» riconduci-

bili a un'organizzazione criminale non è più necessario che nel paese di origine sia concluso un procedimento giudiziario.

A oggi è stato possibile restituire alla Nigeria tutti i fondi bloccati in Svizzera, vale a dire oltre 700 milioni di dollari. La Svizzera ha chiesto che questi averi fossero utilizzati per vari progetti di sviluppo, con il coinvolgimento della società civile, e in effetti la Nigeria li ha impiegati per la sanità, l'istruzione, le infrastrutture viarie nonché per l'approvvigionamento elettrico e idrico. Il paese ha inoltre acconsentito a sottopor-



Nel 1999 la popolazione accolse festosamente la transizione della Nigeria verso la democrazia.

re tali investimenti a un monitoraggio della Banca Mondiale (cfr. pag. 27). Anche per questo aspetto il caso in questione, denominato «Abacha I», non ha precedenti a livello mondiale.

#### **ABACHA II**

La storia però non finisce qui: fino al febbraio 2015 la Procura pubblica ginevrina ha condotto un procedimento penale contro Abba Abacha, figlio del defunto dittatore. Grazie all'assistenza giudiziaria, è stato possibile bloccare averi patrimoniali di provenienza illecita del clan Abacha in Lussemburgo e successivamente trasferirli in Svizzera.

Nel quadro di un accordo globale tra il Governo nigeriano e la famiglia Abacha, nel 2014 le parti hanno concordato la restituzione dei fondi allo Stato nigeriano in cambio della contemporanea estinzione del procedimento contro Abba Abacha. Quest'ultimo ha rinunciato ai beni in questione dopo aver scontato 561 giorni di carcerazione pre-

ventiva in Svizzera, vale a dire quasi la totalità della pena originariamente prevista.

Nel febbraio 2015 la Procura pubblica ginevrina ha disposto la confisca dei fondi trasmessi dal Lussemburgo, la restituzione dei 321 milioni di dollari alla Nigeria e il monitoraggio da parte della Banca Mondiale sull'impiego di questo denaro. Nel marzo 2016 la Svizzera e la Nigeria hanno infine sottoscritto una lettera d'intenti sulle modalità di restituzione dei fondi Abacha.

#### **CONCLUSIONE**

Nel caso Abacha I, l'applicazione del diritto in materia di fondi di potentati da parte delle autorità competenti e della giustizia svizzera ha seguito un'evoluzione pragmatica ed è stata affinata. Per ora la Svizzera è l'unico paese ad aver restituito averi di manifesta origine criminale senza che nello Stato di origine sia stato portato a termine un procedimento giudiziario. Per quanto riguarda il caso Abacha II, attualmente Nigeria e Svizzera stanno ancora discutendo sull'impiego del denaro. ●

RESTITUITI CIRCA

**700 MIO.  
USD  
+ 321 MIO.  
USD**



## VLADIMIRO MONTESINOS

Le autorità svizzere avvertono il Perù circa la presenza di fondi bloccati di origine sospetta nel loro territorio ancora prima che il paese sudamericano si attivasse al riguardo.

Il breve video produsse l'effetto di una bomba. Nelle immagini si vedeva Vladimiro Montesinos, capo dei servizi segreti peruviani, seduto nel suo ufficio su un divano di pelle beige mentre consegnava una busta marrone contenente mazzette di dollari a un parlamentare. Come si scoprì in seguito, il denaro serviva a corrompere un politico dell'opposizione con 15 000 dollari affinché passasse nello schieramento dell'allora presidente peruviano Alberto Fujimori.

Il video, trasmesso il 14 settembre 2000 da un'emittente televisiva, segnò l'inizio della fine dei dieci anni di governo di Fujimori. In seguito la giustizia peruviana trovò altri circa 2000 filmati simili. Questi «Vladi-video», come presto vennero chiamati nel linguaggio popolare, dimostrarono in

che modo politici, giudici, imprenditori e giornalisti si facevano corrompere dal Governo.

Montesinos fu vittima della sua stessa diffidenza: egli faceva infatti riprendere la consegna delle tangenti con una telecamera nascosta, in maniera da avere un'arma di ricatto nel caso in cui una delle persone corrotte si fosse ribellata. Poco dopo la diffusione dei filmati, Montesinos, consigliere personale del presidente, e lo stesso Fujimori fuggirono all'estero.

Non appena la notizia dei video si diffuse a livello internazionale, diverse banche svizzere bloccarono di propria iniziativa i conti di Montesinos e li segnalavano alle autorità. La Procura pubblica del Cantone di Zurigo avviò immediatamente un procedimento penale per riciclaggio di denaro contro Montesinos e congelò circa 77 milioni di dollari riconducibili al capo dei servizi segreti e alla sua cerchia.

### ASSISTENZA GIUDIZIARIA SPONTANEA

La Procura pubblica zurighese segnalò i conti bloccati alle autorità peruviane, chiedendo di accertare la provenienza del denaro e consigliando di inoltrare una richiesta di assistenza giudiziaria. Solo così il paese sudamericano scoprì l'esistenza dei fondi di Montesinos in Svizzera. La legislazione svizzera consente esplicitamente questa cosiddetta assistenza giudiziaria «spontanea».

Le informazioni provenienti da Zurigo consentirono alla giustizia peruviana di depositare una richiesta di assistenza giudiziaria dettagliata e asunsero anche un'importanza decisiva per l'azione penale contro un affare internazionale di corruzione che coinvolgeva l'entourage più stretto dell'allora presidente peruviano Fujimori.

Dalle indagini condotte nei due paesi emerse che dal 1990 Montesinos aveva beneficiato di «commissioni» su forniture di armi. In cambio di queste tangenti, nascoste in Lussemburgo, ne-

gli Stati Uniti e in Svizzera, egli aveva favorito in Perù determinati commercianti di armi nell'assegnazione di commesse pubbliche. Il capo dei servizi segreti fu infine arrestato in Venezuela e in seguito condannato a una lunga pena detentiva per appropriazione indebita e corruzione.

Il 20 agosto 2002 la Svizzera trasferì 77,5 milioni di dollari alla Banca nazionale peruviana. Se nel caso Marcos la Svizzera aveva avuto bisogno di 18 anni per poter restituire il denaro, nell'affare «Montesinos I» bastò poco più di un anno. Fino al 2006 sono stati complessivamente rimpatriati in Perù 93 milioni di dollari; altri 23 milioni sono attualmente ancora sotto sequestro («Montesinos II»). Alcuni procedimenti si stanno però avviando alla conclusione, per cui probabilmente vi saranno ulteriori restituzioni. La soluzione straordinariamente rapida del caso Montesinos I è stata possibile grazie all'ottima collaborazione di tutte le parti coinvolte, dalle banche alle autorità peruviane e svizzere. ●

**RESTITUITI CIRCA  
93 MIO. USD**

# LE RIVOLTE ARABE

## Mezz'ora dopo la caduta di Hosni Mubarak, la Svizzera dispone il blocco in via cautelativa del suo patrimonio.

Leila Ben Ali, moglie dell'allora presidente tunisino, si era ben premunita prima del suo viaggio senza ritorno. Secondo le voci raccolte dal quotidiano «Le Monde» negli ambienti dei servizi segreti, due settimane prima di fuggire in esilio con la famiglia in Arabia Saudita, il 14 gennaio 2011, si era recata personalmente presso la Banca centrale tunisina per farsi consegnare lingotti d'oro per un valore complessivo di 65 milioni di dollari.

Questa storia, di cui fino a oggi non è stato possibile accertare la veridicità, è assurda a simbolo delle cleptocrazie del mondo arabo. Non da ultimo, le rivolte arabe hanno rappresentato anche una protesta contro la corruzione, l'arbitrio

te le esperienze maturate dal caso Marcos in poi, bloccò i patrimoni di decine di persone politicamente esposte, tra cui capi di Stato, ministri, alti funzionari nonché i loro familiari e soci d'affari.

I conti del presidente tunisino Zine al-Abidine Ben Ali furono bloccati in via cautelativa cinque giorni dopo la sua caduta, quelli del presidente egiziano Hosni Mubarak addirittura già dopo mezz'ora. Altri Stati, tra cui i membri dell'Unione europea, seguirono tale esempio alcuni giorni dopo. Si tratta del primo caso in cui l'UE ha disposto il congelamento preventivo di conti, adottando così un sistema simile a quello applicato già da anni dalla Svizzera.

### BLOCCATI CENTINAIA DI MILIONI

In questo modo, la Svizzera ha impedito ai potentati destituiti di prelevare e nascondere i fondi. Grazie al blocco, i paesi interessati hanno avuto il tempo di presentare richieste di assistenza internazionale in vista del chiarimento in sede giudiziaria dell'origine di questi soldi.

Il Governo svizzero ha congelato presunti fondi di potentati per centinaia di milioni di franchi. Da un lato si è avvalso delle proprie prerogative costituzionali in materia di tutela degli interessi del paese, dall'altro ha aderito alle sanzioni dell'ONU (nel caso della Libia) o a quelle dell'UE (nel caso della Siria). ►

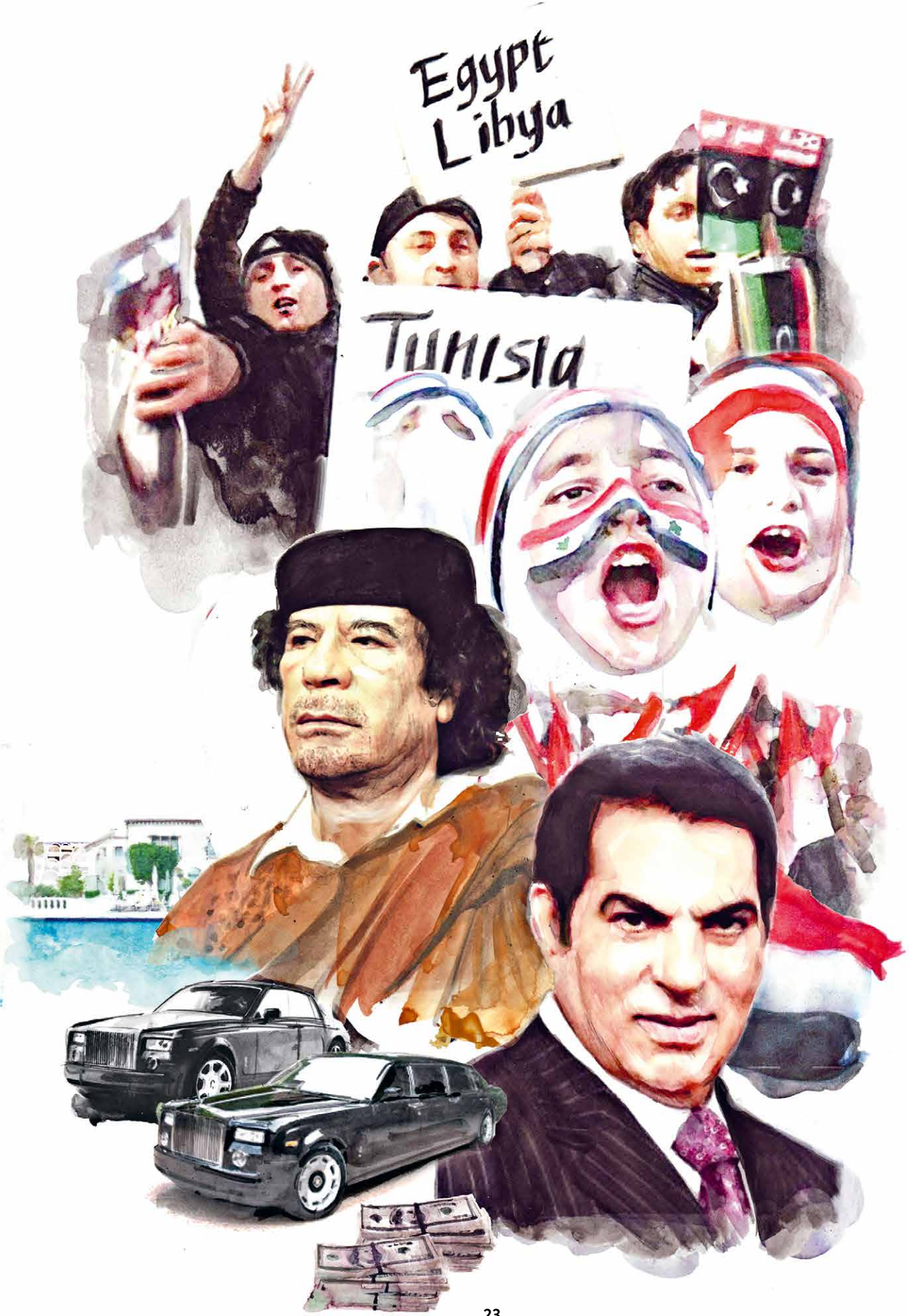
## Più tempo agli Stati per presentare domanda di assistenza giudiziaria.

e il nepotismo, dato che in Tunisia, Egitto e Libia i capi di Stato si erano arricchiti sottraendo somme presuntamente ingenti alle casse pubbliche.

Il Governo svizzero reagì senza indugio agli eventi: facendo tesoro di tut-

### In sintesi

La Svizzera ha reagito più rapidamente di qualsiasi altro paese ai profondi sconvolgimenti del mondo arabo, bloccando fondi di persone politicamente esposte e di società egiziane, tunisine, libiche e siriane per un valore di centinaia di milioni di franchi e inviando esperti nei paesi coinvolti per assisterli nella stesura di richieste di assistenza giudiziaria. L'esperienza svizzera mostra che una stretta collaborazione è fondamentale ai fini del rimpatrio dei capitali di provenienza illecita. Parallelamente ai procedimenti nei paesi di origine, anche la giustizia svizzera ha condotto indagini in proprio.



La situazione aggiornata all'autunno 2016:

- 570 milioni di dollari provengono dall'Egitto e sono ascrivibili all'ex presidente Hosni Mubarak e al suo entourage.
- 60 milioni di franchi sono riconducibili all'ex presidente tunisino in esilio Zine al-Abidine Ben Ali.
- 120 milioni di franchi sono collegati al presidente siriano Bashar al-Assad e a ditte siriane (sanzioni UE).
- 90 milioni di franchi riconducibili all'entourage dell'ex dittatore libico Muammar Gheddafi sono ancora bloccati (sanzioni ONU).

La Svizzera sostiene attivamente i Governi in carica dei paesi coinvolti nei loro sforzi per tornare in possesso dei valori patrimoniali bloccati. Le autorità svizzere hanno indagato su decine di migliaia di transazioni finanziarie correlate a potentati del Nord Africa; nel caso della Tunisia e dell'Egitto in particolare per sospetto riciclaggio di denaro.

Anche sul piano politico, la Svizzera si impegna a favore della democrazia e del rispetto dei diritti umani. Nei paesi arabi sostiene la libertà dei media, il rafforzamento della società civile e dello Stato di diritto e l'indipendenza della giustizia. Talvolta però il sistema giudiziario dei paesi partner pone dei limiti: la Svizzera non può infatti sostituirsi alle autorità giudiziarie estere se queste ultime assolvono gli ex potentati o persone a loro vicine.

#### **COOPERAZIONE DECISIVA**

L'esperienza della Svizzera in materia di restituzione di fondi di potentati dimostra chiaramente che una stretta collaborazione tra gli Stati, fondata sulla fiducia e il dialogo, è fondamentale ai fini del rimpatrio dei capitali in questione. Ciò vale in particolare per gli Stati appena usciti da una rivoluzione.

Per accelerare la procedura di restituzione, le autorità svizzere hanno allacciato proficui contatti a tutti i livelli con le loro controparti tunisine ed egiziane. In genere le magistrature locali vantano un elevato livello di formazione e lavorano in modo professionale, per esempio in Tunisia. Per ovvie ragioni hanno però poca dimestichezza con casi complessi di criminalità economica che coinvolgono cerchie governative.

Per questo motivo, poco tempo dopo il blocco dei beni delegazioni svizzere di esperti si sono recate in Tunisia e in Egitto per dare manforte alle autorità giudiziarie locali. Se da un lato il Governo svizzero ha la chiara volontà politica di rimpatriare i fondi dei potentati sottratti con la frode, dall'altro è altrettanto determinato a difendere i principi dello Stato di diritto. Ciò significa in sostanza che le magistrature estere devono dimostrare la provenienza illecita dei capitali bloccati nel quadro di un procedimento penale.

Le rivolte nel mondo arabo hanno provocato un vero e proprio cambiamento di paradigma a livello generale:



Le rivolte popolari hanno spianato la strada all'insediamento di nuovi governi.

la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita è diventata un tema globale e una sfida per la comunità internazionale. Il Forum arabo sul recupero dei beni (Arab Forum on Asset Recovery, AFAR), istituito nel 2012 sotto il patrocinio dei paesi del G8, testimonia questi sviluppi. Su richiesta degli Stati Uniti e del G7, la Svizzera ha ospitato la terza edizione del Forum, svoltasi nel 2014 a Ginevra. Anche in occasione del

quarto incontro in Tunisia, nel 2015, la Svizzera si è attivamente adoperata per il rafforzamento della cooperazione tra i paesi di provenienza dei fondi e i centri finanziari.

#### **CONCLUSIONE**

La reazione della Svizzera alle rivolte arabe è stata in linea con la prassi già da lungo tempo sperimentata in materia di fondi di potentati: dopo un capovolgimento politico la Confederazione è disposta a bloccare rapidamente, in via cautelativa, tali beni e a sostenere attivamente i paesi coinvolti. In seguito alle rivolte arabe, l'importanza attribuita a livello internazionale alla problematica dei fondi di potentati è cresciuta notevolmente, così come la consapevolezza della necessità di un maggiore coordinamento tra gli Stati. Da allora molti paesi si ispirano alla collaudata prassi svizzera in materia. ●

**BLOCCATI  
CENTINAIA DI MILIONI DI CHF**





## VIKTOR YANUKOVICH

Il caso del presidente ucraino destituito dimostra gli effetti positivi di una buona cooperazione internazionale.

Il 21 novembre 2013 il presidente Yanukovich annunciava a sorpresa che non avrebbe firmato l'accordo di associazione con l'Unione europea. Tale annuncio diede il via a proteste popolari di massa e segnò l'inizio della sua uscita dalla scena politica.

Piazza Maidan, situata nel centro della capitale Kiev, divenne così teatro di una vera e propria rivoluzione, denominata oggi in Ucraina «rivoluzione della dignità». La popolazione già da tempo era stanca della spudorata corruzione e del disastroso malgoverno delle autorità.

Dopo mesi di disordini e violenze, grazie alla mediazione di diplomatici tedeschi, francesi e polacchi fu possibile concludere un accordo tra il Governo e l'opposizione che prevedeva nuove elezioni.

Viktor Yanukovich tuttavia non si sentiva più sicuro nel suo paese e si era premunito di conseguenza: a trattative

ancora in corso, fece quindi caricare preziosi dipinti, icone e vasi presenti nella sua residenza su camion ed elicotteri.

### MENO SOLDI DEL PREVISTO

Il 21 febbraio 2014 fuggì infine nottetempo dalla capitale. Con un elicottero volò dapprima a Charkiv, la seconda città ucraina in ordine di grandezza, situata nella parte orientale del paese, proseguendo poi in macchina verso la Crimea, per arrivare finalmente a Mosca. Il giorno seguente fu destituito dal Parlamento.

Pochi giorni dopo, il 26 febbraio 2014, il Governo svizzero emanò l'ordinanza che istituisce provvedimenti nei confronti di talune persone originarie dell'Ucraina, entrata in vigore il 28 febbraio, e dispose il blocco dei loro valori patrimoniali. Nella questione ucraina, la Svizzera aveva collaborato a stretto contatto con il Liechtenstein e l'Austria, soprattutto per quanto riguarda la stesura della lista di persone; l'UE seguì poco tempo dopo. Per la prima volta, il blocco dei fondi avvenne sin dall'inizio a livello internazionale, grazie alle esperienze maturate nel contesto delle rivolte arabe, consentendo così un'azione tempestiva.

A causa della sua collocazione geografica, della posizione esposta della propria piazza finanziaria e delle sue relazioni economiche con l'Ucraina, la Svizzera ha risentito molto di questo cambio di governo. L'ammontare dei capitali bloccati in Svizzera, pari a circa 70 milioni di dollari, è stato però inferiore alle previsioni dei media, forse anche a causa dell'effetto deterrente dell'impegno di lungo corso della Svizzera nella lotta ai capitali di potentati.

Seguendo il modello dell'Arab Forum on Asset Recovery, l'iniziativa multilaterale sperimentata con successo durante le rivolte arabe, alla fine di aprile del 2014 a Londra si è tenuto l'Ukraine Forum on Asset Recovery. Il suo scopo era duplice: da un lato testi-

moniare la volontà politica degli Stati a favorire il rimpatrio dei fondi di potentati in Ucraina e, dall'altro, promuovere il dialogo tra i centri finanziari e le autorità ucraine in vista della lunga collaborazione solitamente richiesta dalle procedure di restituzione.

Affinché i valori patrimoniali in questione possano essere restituiti, l'Ucraina deve fornire prove della loro provenienza illecita. Si tratta di una grossa sfida, dato che il paese non dispone di sufficienti competenze specifiche né di abbastanza personale.

### FORTE SOSTEGNO SVIZZERO

La Svizzera ha pertanto deciso di sostenere gli sforzi dell'Ucraina e ha chiesto all'International Centre for Asset Recovery (ICAR) di Basilea di offrire assistenza tecnica e strategica alle autorità ucraine. L'ICAR, le cui grandi capacità in questo campo sono universalmente riconosciute, ha quindi inviato un proprio esperto per condurre indagini finanziarie in loco.

La cooperazione con l'Ucraina funziona relativamente bene. Dalla caduta di Yanukovich, le autorità ucraine hanno inoltrato numerose richieste di assistenza giudiziaria, sulla base delle quali la Svizzera ha potuto disporre diversi blocchi di beni. Attualmente i valori patrimoniali ucraini bloccati in Svizzera ammontano a circa 70 milioni di dollari. ●

**BLOCCATI  
CIRCA 70 MIO. USD**

# LA RESTITUZIONE DEI FONDI

## La Svizzera si impegna a favore di un utilizzo corretto dei valori patrimoniali restituiti.

Fino a oggi la Svizzera è stata in grado di restituire circa 2 miliardi di dollari di fondi di potentati. È importante che le vittime di corruzione, abuso d'ufficio e violenza possano beneficiare di questo denaro: il rimpatrio dei capitali deve quindi avvenire in modo aperto e trasparente e andare a vantaggio della popolazione. Riprendendo il dettato della legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP), la restituzione mira a «migliorare le condizioni di vita della popolazione dello Stato di provenienza o [a] rafforzare lo Stato di diritto nello Stato di provenienza, contribuendo in tal modo a lottare contro l'impunità».

Questi aspetti sono rilevanti quanto il rimpatrio dei capitali. Certamente i soldi sono utili perché consentono di finanziare progetti a favore della collettività, ma anche la difesa della giustizia è importante: le PPE che abusano del loro potere e si arricchiscono alle spalle della popolazione devono infatti essere chiamate a rispondere del loro operato. In altre parole, occorre dimostrare che il crimine non paga.

In molti casi, la Svizzera, in collaborazione con i paesi coinvolti, è riuscita a tenere fede a questi principi. Nel caso «Abacha I» (pag. 18), la Nigeria garanti ad esempio l'impiego dei fondi

rimpatriati a favore di progetti nell'ambito della sanità, della formazione e delle infrastrutture. La Nigeria sottoscrisse un accordo con la Svizzera in base al quale l'utilizzo del denaro in questione era soggetto al controllo della Banca Mondiale. Una simile supervisione, denominata monitoraggio, costituì all'epoca una prima mondiale e servì da modello per altre restituzioni di fondi di potentati. Due casi esemplari di questa prassi sono l'Angola e il Kazakistan.

### L'ESEMPIO DELL'ANGOLA

La Svizzera e l'Angola nel 2005 e nel 2012 hanno concluso due accordi bilaterali per regolamentare la restituzione e l'utilizzo di capitali bloccati nel Cantone di Ginevra.

Un caso riguardava conti di funzionari angolani su cui erano depositati complessivamente 21 milioni di dollari. L'altro concerneva 43 milioni di dollari legati alla sottrazione di fondi pubblici nell'ambito della vendita di petrolio angolano.

I 21 milioni di dollari sono stati utilizzati per potenziare la formazione professionale agricola in Angola e finanziare un programma di sminamento. L'Angola è considerato uno dei paesi con la più alta densità di mine antiuomo al mondo. Malgrado siano passati diversi anni dalla fine della guerra civile, tali

ordigni continuano a costituire una grave minaccia per la popolazione.

Alla fine del 2012 è stato sottoscritto il secondo accordo di restituzione relativo ai 43 milioni di dollari. Anche in questo caso è stato concordato l'utilizzo dei fondi rimpatriati a favore di progetti di sviluppo.

### L'ESEMPIO DEL KAZAKISTAN

Per il Kazakistan, d'intesa con la Banca Mondiale e gli Stati Uniti è stato stabilito un monitoraggio trilaterale per seguire la restituzione dei fondi. In questo modo, nel 2007 il paese ha riottenuto 115 milioni di dollari legati a tangenti che erano stati bloccati a Ginevra. La Svizzera, gli Stati Uniti e il Kazakistan hanno convenuto di utilizzare questo denaro per finanziare progetti a favore di giovani svantaggiati.

A tale scopo, in Kazakistan è stata costituita una fondazione del tutto indipendente dalle autorità kazake. I capitali bloccati sono stati in seguito trasferiti alla fondazione in diverse tranches; un consiglio di fondazione ha vigilato sull'impiego effettivo dei soldi. In caso di sospetta cattiva gestione, il versamento del denaro poteva essere sospeso in qualsiasi momento su richiesta di uno dei rappresentanti nazionali. La Banca Mondiale ha accettato di occuparsi del monitoraggio.

Nel frattempo gli averi in questione sono stati completamente rimpatriati. In base al rapporto finale della Banca Mondiale, la fondazione ha ottenuto ottimi risultati: famiglie e giovani socialmente svantaggiati hanno così potuto beneficiare di prestazioni sociali e sanitarie nonché di sussidi per la formazione superiore.

Durante i sei anni di attività della fondazione, le condizioni di vita di 208 000 abitanti del Kazakistan sono migliorate notevolmente. Inoltre il bagaglio di capacità e competenze presenti in loco è cresciuto in misura significativa.

Poiché la restituzione tramite una fondazione si è rivelata macchinosa sot-

to il profilo amministrativo, nel 2012 la Svizzera ha incaricato la Banca Mondiale di provvedere direttamente alla restituzione e all'utilizzo di ulteriori 48 milioni di dollari. Questo denaro proveniva da un procedimento penale per presunto riciclaggio di denaro.

Nel corso del procedimento, le parti coinvolte hanno raggiunto un accordo che prevedeva la restituzione alla popolazione kazaka dei fondi bloccati. Il denaro in questione è stato tra l'altro destinato al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici, tra cui ospedali e scuole.

#### **POSSIBILI BATTUTE D'ARRESTO**

Talvolta non tutto fila liscio per quanto concerne l'impiego degli averi rimpatriati. Nel caso Montesinos (pag. 21), il Perù ha utilizzato il denaro, per esempio, per attività di svago della polizia, ciò che non era nelle intenzioni della Svizzera. Nell'affare Abacha (pag. 18), la Banca Mondiale criticò la scarsa trasparenza dei preventivi e dei rendiconti,

che rendeva difficile un controllo efficace. Riguardo invece all'Angola, alcune organizzazioni non governative hanno talvolta criticato le modalità dell'impiego dei fondi.

Fatti di questo tipo vengono tenuti in considerazione quando si tratta di affrontare una nuova procedura di restituzione. Ogni caso è però unico e non si possono mai avere certezze assolute riguardo all'utilizzo dei capitali rimpatriati. L'esperienza maturata dalla Svizzera mostra però che, con i giusti meccanismi, è possibile garantire maggiore trasparenza e giustizia nell'ambito della restituzione di fondi di potentati. La collaborazione con il paese di provenienza, la volontà politica e un monitoraggio attento costituiscono le migliori garanzie affinché il denaro venga impiegato a favore della popolazione, evitando nuove malversazioni. ●

#### **RESTITUITI**

**ANGOLA – 64 MIO. USD**

**KAZAKISTAN – 163 MIO. USD**

## **Effetti benefici dei fondi restituiti**

### **Filippine**

I milioni di Marcos sono serviti per due terzi a promuovere una riforma fondiaria, grazie alla quale i contadini più poveri oggi possiedono un appezzamento di terreno. Vi sono comunque stati casi di corruzione e cattiva gestione. Un terzo dei fondi è stato destinato al risarcimento delle vittime di violazioni dei diritti umani: era una delle condizioni poste dalla Svizzera per la restituzione del denaro.

### **Nigeria**

Sotto la supervisione della Banca Mondiale e con il coinvolgimento della società civile, sono stati finanziati progetti infrastrutturali per promuovere l'elettrificazione e la rete viaria nelle aree rurali. La popolazione ne ha tratto beneficio, ma secondo il monitoraggio della Banca Mondiale si sono anche registrate irregolarità finanziarie e lacune nella contabilità relativa ai vari progetti.

### **Angola**

Con gli averi rimpatriati sono stati creati istituti per la formazione agraria che ospitano diverse centinaia di giovani. Inoltre sono stati acquistati macchinari specializzati per la rimozione delle mine e si è provveduto a formare personale in grado di utilizzarli. Facendo tesoro delle esperienze in parte negative nelle Filippine e in Nigeria, in questo caso la Svizzera si è occupata direttamente della gestione finanziaria.

### **Kazakistan**

I fondi illeciti rimpatriati sono stati destinati in primo luogo alla lotta contro la disoccupazione giovanile dilagante in Kazakistan. Sostenendo le aziende che offrono posti di tirocinio, si è voluto facilitare l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. Hanno beneficiato di aiuti anche i figli di famiglie disagiate intenzionati a seguire una formazione universitaria.

# PRONTI PER IL FUTURO

**Tutte le parti coinvolte devono contribuire affinché i capitali sottratti possano essere restituiti più rapidamente.**

Le rivolte popolari degli ultimi anni hanno reso di particolare attualità la questione dei fondi di potentati e del modo in cui la comunità internazionale affronta tale problematica. L'attenzione si è focalizzata in particolare sulle strategie più efficaci per rimpatriare questi soldi nei paesi a cui sono stati sottratti. La posizione della Svizzera a tale proposito è chiara: i patrimoni di provenienza illecita di persone politicamente esposte devono essere restituiti ai legittimi proprietari. La politica svizzera in materia si ispira ai seguenti principi:

- i fondi sottratti devono essere restituiti in stretta collaborazione con i paesi di origine e all'insegna della trasparenza;
- il denaro in questione deve andare innanzitutto a beneficio delle vittime della corruzione, cioè perlopiù la popolazione, ad esempio mediante progetti di sviluppo.

## **COLLABORAZIONE DECISIVA**

La lunga esperienza della Svizzera nella restituzione di fondi di potentati dimostra che una collaborazione tra i paesi coinvolti basata sulla fiducia reciproca assume un'importanza fondamentale. Le difficoltà dovute alle differenze tra i sistemi giudiziari possono essere superate solo insieme, perché altrimenti ri-

sultano spesso insormontabili. Con il Perù ad esempio (pag. 21) la collaborazione è stata ideale: tra il blocco e la prima restituzione è così passato circa un anno. Esempi negativi sono stati invece Haiti (pag. 13) e la Repubblica democratica del Congo (pag. 16). I rispettivi Governi erano troppo deboli (Haiti) o restii (Congo) per attuare una procedura di assistenza giudiziaria e giungere a una sentenza definitiva.

## **RISPETTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI**

Uno dei problemi maggiori è la lunga durata del processo di restituzione. Soprattutto nei casi di corruzione complessi che coinvolgono le autorità pubbliche, persino in condizioni ottimali e in presenza di una fruttuosa collaborazione tra le parti solitamente passano diversi anni. Occorre infatti rispettare i termini legali e concedere possibilità di ricorso. Anche nel caso dei fondi di potentati, la limitazione dei diritti fondamentali, come ad esempio la proprietà privata, deve infatti sottostare a determinate regole. Lo Stato di diritto, e quindi anche la certezza del diritto, vanno rispettati. Non è pertanto possibile restituire capitali sottratti così, di punto in bianco.

È però possibile e indispensabile rendere il processo di restituzione più efficiente sul piano nazionale e interna-

## **L'arsenale giuridico**

La Svizzera dispone di un colaudato sistema di norme in materia di fondi di provenienza illecita di persone politicamente esposte, che disciplina l'identificazione, il blocco e la restituzione di tali patrimoni.

La Costituzione federale svizzera conferisce al Governo la facoltà di emanare ordinanze limitate nel tempo a tutela degli interessi nazionali (art. 184 cpv. 3). Avvalendosi di questa prerogativa, alla fine di febbraio del 2014 il Consiglio federale ha ad esempio bloccato i patrimoni dell'ex presidente ucraino e del suo entourage.

La legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo disciplina dal 1° aprile 1998 gli obblighi di diligenza in materia di operazioni finanziarie. Una banca deve identificare con certezza tutti i propri clienti e chiarire chi sono gli aventi economicamente diritto dei beni depositati. In Svizzera non esistono conti bancari cifrati anonimi. In caso di sospetto fondato di riciclaggio di denaro, una banca ha l'obbligo di bloccare temporaneamente i relativi valori patrimoniali e di segnalarli alle autorità. Per le persone politicamente esposte valgono poi obblighi di diligenza più severi: le banche devono decidere a livello di direzione se allacciare rapporti di affari con una persona politicamente esposta e

poi valutare ogni anno se perseguirli o meno.

**Il Codice penale svizzero contiene disposizioni contro il riciclaggio di denaro (art. 305<sup>bis</sup> e 305<sup>ter</sup>), la corruzione (art. 322<sup>ter</sup> segg.) e le organizzazioni criminali (art. 260<sup>ter</sup>). Nel quadro di indagini penali il segreto bancario è sospeso.**

**La legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale consente dal 1981 alla Svizzera di prestare assistenza giudiziaria anche ai paesi con cui non sono stati conclusi accordi bilaterali al riguardo. Inoltre autorizza lo scambio di mezzi di prova e la consegna di beni.**

**Dal 1° luglio 2016 è in vigore la nuova legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP). Essa disciplina il blocco, la confisca e la restituzione di fondi illegali di potentati nei casi che non possono essere risolti in base alla legge sull'assistenza internazionale in materia penale, offrendo così una base legale uniforme (vedi testo a fianco).**

zionale. Occorre procedere in maniera innovativa e pragmatica: se accusati di appartenere a un'organizzazione criminale, sono ad esempio i dittatori a dover dimostrare di aver accumulato legalmente i patrimoni bloccati in Svizzera. La Svizzera ha per la prima volta applicato con successo questa inversione dell'onere della prova nel caso del generale nigeriano Sani Abacha (pag. 18). Anche un sostegno mirato da parte di specialisti può aiutare ad accelerare notevolmente una procedura di assistenza giudiziaria.

#### **UNA NUOVA LEGGE**

Contestualmente agli eventi nel mondo arabo e al blocco dei patrimoni disposto dal Consiglio federale, è stato trasmesso nel marzo 2011 un intervento parlamentare al Governo con cui le Camere hanno chiesto la stesura di un'apposita legge, per evitare che anche in futuro il Governo debba avvalersi delle sue prerogative costituzionali.

Nel maggio 2011 il Consiglio federale ha reagito positivamente, proponendo di sostituire la LRAI («Lex Duvalier») con una normativa di più vasta portata. L'intenzione era di cementare la lunga prassi della Svizzera nella gestione dei fondi di potentati con una base legale più solida. La legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP) è stata approvata dal Parlamento nel dicembre 2015. Essa disciplina il blocco, la confisca e la restituzione di fondi di potentati nei casi che non possono essere risolti in base alla legge sull'assistenza internazionale in materia penale.

Inoltre prevede misure per sostenere gli Stati di provenienza negli sforzi per ottenere la restituzione di valori patrimoniali bloccati, in particolare mediante consulenze giuridiche o l'invio di esperti, e permette il blocco in via cautelativa dei beni in vista di un'eventuale collaborazione in materia di assistenza

giudiziaria. In caso di fallimento definitivo della procedura di assistenza giudiziaria, la LVP consente al Governo svizzero di avviare un procedimento di confisca e di restituzione.

#### **UNA STRATEGIA**

Nel 2014 il Governo svizzero ha approvato una strategia inerente il blocco, la confisca e la restituzione degli averi dei potentati, rivolta agli organi amministrativi coinvolti e finalizzata a un coordinamento ottimale delle autorità svizzere. Gli obiettivi di questa strategia sono una restituzione possibilmente rapida nel rispetto dello Stato di diritto, il rafforzamento dell'impegno internazionale della Svizzera, modalità di restituzione trasparenti e scelte con cura e una comunicazione attiva e chiara in merito alla politica svizzera.

#### **IMPEGNO INTERNAZIONALE**

A livello internazionale, la Svizzera si impegna a favore di una collaborazione più stretta tra i centri finanziari e i paesi di provenienza. Un importante passo in questa direzione è stata l'adozione, nel 2003, della Convenzione dell'ONU contro la corruzione, che prevede l'obbligo di restituire i beni di provenienza illecita ai paesi di provenienza e di risarcire le vittime.

Nel quadro di un mandato dell'ONU, la Svizzera in collaborazione con l'International Centre for Asset Recovery (ICAR) di Basilea e la Banca Mondiale (StAR) dirige l'elaborazione e il consolidamento di linee guida internazionali per un efficace rimpatrio dei fondi di potentati. A tale processo partecipano circa 30 paesi e organizzazioni. I lavori si svolgono nell'ambito di seminari che la Svizzera organizza dal 2001 a Losanna. ●

# «LA SVIZZERA MERITA RISPETTO»

di Sri Mulyani Indrawati

La corruzione è un furto a danno dei poveri. La corruzione impedisce che i bambini siano vaccinati, ostacola l'accesso all'acqua pulita e impedisce a donne, uomini e bambini di sperare in un futuro migliore. Le persone politicamente esposte che si arricchiscono in maniera illecita privano la gente comune della possibilità di sfuggire alla povertà e alla miseria. Questi delinquenti e i loro complici non devono più godere dell'immunità e di luoghi di rifugio sicuri.

I capitali sottratti vanno restituiti ai legittimi proprietari, vale a dire alla popolazione e ai governi dei paesi interessati. Non si tratta solo di una questione di soldi, ma anche di rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e di dimostrare in modo inequivocabile che certe pratiche adottate da politici del passato non sono più tollerate.

Troppo spesso però i capitali sottratti si disperdono nel corso di lunghi procedimenti giudiziari. La Svizzera ha dimostrato che, agendo in maniera creativa e rapida, lo si può evitare. Nel caso del dittatore nigeriano Sani Abacha, ad esempio, nel 2005 la massima istanza giudiziaria della Svizzera decise di restituire più di 500 milioni di dollari al paese dell'Africa occidentale, senza esigere (come da prassi) che gli accusati fossero prima condannati da un tribunale nigeriano. Anche nel caso dell'ex dittatore haitiano Jean-Claude Duvalier, la Svizzera si è comportata in modo simile.

Dal 2006 la Svizzera ha restituito circa il 40 per cento dei patrimoni di provenienza illecita di persone politicamente esposte giunti nei paesi dell'OCSE. Inoltre condivide con il resto del mondo le esperienze maturate in materia: da oltre dieci anni organizza incontri a Losanna in cui rappresentanti ufficiali ed esperti di tutto il mondo discutono questioni pratiche legate alla restituzione di questi patrimoni.

Anche in futuro la Svizzera dovrà vigilare affinché la sua piazza finanziaria non possa essere utilizzata come rifugio abusivo per denaro sporco. Negli ultimi anni ha adottato misure per garantire che le banche svolgano ancora più efficacemente i loro compiti nell'ambito della lotta al riciclaggio e ha

tratto anche i dovuti insegnamenti dalla Primavera araba. Pertanto la Svizzera merita il nostro rispetto.

## LA RESTITUZIONE FUNZIONA

La restituzione di valori patrimoniali può funzionare anche in casi complessi che coinvolgono diverse giurisdizioni. La Tunisia ha ad esempio riottenuto due aerei dalla Svizzera e dalla Francia, due yacht dall'Italia e dalla Spagna e 29 milioni di dollari da un conto in Libano.

Storie di successo come questa sono sicuramente incoraggianti. È però altrettanto evidente che molto resta da fare, e che i centri finanziari (inclusa la Svizzera) possono e devono fare ancora di più, non solo sotto il profilo giuridico ma anche dal punto di vista dell'attuazione pratica. Occorre evitare a monte che i fondi sottratti possano giungere nei centri finanziari – e la nostra esperienza dimostra che su questo aspetto vi sono ancora ampi margini di miglioramento.

Senza il generoso sostegno di paesi donatori come la Svizzera, la Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) non potrebbe adempiere ai propri compiti. Per la StAR e la Banca Mondiale in generale, la Svizzera rappresenta un partner importante, un partner da cui ci aspettiamo un impegno ancora maggiore al fine di ottenere risultati ancora migliori e la restituzione di più fondi sottratti ai legittimi proprietari. Insieme vogliamo porre fine alla corruzione e all'impunità e lottare in questo modo contro la povertà. ●



Sri Mulyani Indrawati è presidente del Comitato per lo sviluppo della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale nonché Ministro delle finanze della Repubblica di Indonesia. Dal 2010 al 2016 è stata Managing Director della Banca mondiale.

## CONTATTI E LINK

### Svizzera

**Task force Restituzione di averi di provenienza illecita**  
Dipartimento federale degli affari esteri DFAE  
Direzione del diritto internazionale pubblico DDIP  
Task force Restituzione di averi di provenienza illecita  
3003 Berna  
E-mail: [taskforceassetrecovery@eda.admin.ch](mailto:taskforceassetrecovery@eda.admin.ch)

**Averi di provenienza illecita di persone politicamente esposte (PPE)**  
[www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) > Politica estera > Piazza finanziaria ed economia

**Assistenza giudiziaria internazionale in materia penale Ufficio federale di giustizia**  
[www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Sicurezza > Assistenza giudiziaria internazionale in materia penale

**Assistenza in materia penale**  
[www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Sicurezza > Assistenza giudiziaria internazionale in materia penale > Basi legali

### Mondo

The Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) World Bank and United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)  
<http://star.worldbank.org/star/>

International Centre for Asset Recovery (ICAR)  
[www.baselgovernance.org/icar/](http://www.baselgovernance.org/icar/)

## COLOPHON

### Editore

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE,  
Presenza Svizzera

### Progetto, testi e redazione

Daniel Ammann/Ammann, Brunner & Krobath AG

### Layout e realizzazione

Crafft Kommunikation AG

### Illustrazioni

Berto Martínez

### Immagini

DFAE / Michael Stahl; Fabrice Coffrini / Keystone;  
Stefano Schröter / RDB; Laurent Gillieron / Keystone;  
Peter Charlesworth / LightRocket via Getty Images;  
J. Scott Applewhite / AP Photo / Keystone; Sayyid Azim /  
AP Photo / Keystone; Muhammed Muheisen / AP Photo /  
Keystone; Bagus Indahono / EPA / Keystone

### Stampa

Galledia AG



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE  
**Segreteria generale SG-DFAE**  
Presenza Svizzera