

ESTRATTO

RIVISTA TICINESE DI DIRITTO

I- 2014

Paolo Bernasconi

**Il sistema bancario svizzero anticorruzione:
una storia senza fine**

Direzione e responsabilità editoriale:

Prof. Dr. Marco Borghi
e-mail: marco.borghi@unifr.ch

Redazione della parte fiscale:

Dr. Andrea Pedroli, Presidente della Camera di diritto tributario
e-mail: andrea.pedroli@ti.ch

incaricati dal Consiglio di Stato

Edita da: Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino e
Helbing Lichtenhahn, Basilea (www.helbing.ch)

Distribuzione: – Ufficio della legislazione, delle pari opportunità e della trasparenza,
6501 Bellinzona (e-mail: rtid@ti.ch)
– Schweizer Buchzentrum, Industriestrasse Ost, 4614 Hägendorf

Coordinamento e allestimento: Gibi Borghi
e-mail: gibi.borghi@unifr.ch

Stampa: Tipografia Mazzoni Moduli SA - 6595 Riazzino
e-mail: mazzoni-moduli@ticino.com

Copertina: riproduzione da Cornelia Forster

ISSN 1661-0954 – ISBN 978-3-7190-3551-8 (Helbing Lichtenhahn)
ISBN 978-88-6303-041-9 (Repubblica e Cantone Ticino)

Il sistema bancario svizzero anticorruzione: una storia senza fine

*Paolo Bernasconi**

PRIMA PARTE: Corruzione pubblica e privata in, dalla e attraverso la Svizzera

SECONDA PARTE: Norme generali svizzere anticorruzione

- I. Diritto vigente
 - A. Corruzione di pubblici funzionari
 - B. Corruzione fra privati
 - C. Responsabilità penale delle imprese
- II. Revisioni imminenti

TERZA PARTE: Obblighi di diligenza anticorruzione a carico di intermediari finanziari

- I. Base legale
- II. Regole generali di prudenza
- III. Diligenza riguardo alle PEP
- IV. Diligenza riguardo alla corruzione privata

QUARTA PARTE: Rafforzare prevenzione e repressione

ANNESI

Annesso 1 Provento di corruzione depositato in Svizzera
casistica dalla Lex Marcos, ai PEP, alla Lex Duvalier

Annesso 2 Quale corruzione?

Annesso 3 Evoluzione della strategia svizzera anticorruzione

Annesso 4 Corruzione internazionale: il modello svizzero

Annesso 5 Persone politicamente esposte (PEP)

«Ma noi svizzeri siamo condannati per l'eternità agli scandali del denaro sporco e del riciclaggio?» Così il redattore economico del Tages Anzeiger a commento dell'ennesimo scandalo¹. In risposta al suo titolo *«La*

* Dr. h.c., Prof. titolare em. Università di S. Gallo, avvocato e notaio.

¹ *«Fabbriche d'armi tedesche forniscono sottomarini e carri armati alla Grecia. Ovviamente si corrompe ed ovviamente una gran parte del denaro confluisce attraverso conti bancari svizzeri. L'anno nuovo comincia così come si è concluso il vecchio. Il*

soluzione radicale», il commentatore propone la soluzione di un romanziere. La soluzione mondiale, e quindi anche svizzera, è invece quella tradizionale: prevenzione e repressione gestita dai poteri pubblici riguardo alla corruzione dei dirigenti e dipendenti dell'ente pubblico e di aziende private. Ci si lanciano tutte le organizzazioni internazionali e tutti gli Stati, a cominciare dalla Banca Mondiale² nonché dal G20³ e anche l'OLAF, che in un suo rapporto anticorruzione pubblicato il 3 gennaio 2014 denuncia perdite per 120 miliardi dovute alla corruzione nelle amministrazioni pubbliche di Stati dell'Unione Europea. Pur con il rispetto dovuto verso le energie di tante singole persone coraggiose e per gli enormi investimenti anticorruzione, preferiamo l'approccio della cosiddetta *collective action*⁴, come pure, sul piano della migliore trasparenza, l'iniziativa denominata «diritto senza frontiere» (*«Recht ohne Grenzen»*). Ma qui, più modestamente e più concretamente, ci focalizziamo sulle norme e sulla prassi in corso di attuazione all'interno del sistema bancario svizzero. A questo scopo proponiamo, dopo una rassegna, forzatamente sommaria, dei fenomeni corruttivi in Svizzera e del quadro normativo generale, l'approfondimento delle norme anticorruzione specifiche per le banche, sia vigenti che imminenti, per poi, nel capitolo finale, inserirle nel quadro della gestione dei rischi legali e reputazionali.

Ministero Pubblico della Confederazione procede, la FINMA indaga, i portaparola bancari protestano la loro innocenza, le fonti governative rifiutano ogni commento. Non finirà mai?» Tages Anzeiger del 4.01.2014, commentando l'indagine penale internazionale scaturita dalla confessione di un alto dirigente del Ministero greco della difesa, riguardante circa 15 milioni di euro ottenuti da produttori di armi tedeschi e russi negli anni dal 1997 al 2002 e transitati attraverso banche svizzere.

- ² Già nel 1996 l'allora presidente Jim Wolfensohn aveva definito la corruzione come «*il cancro mondiale*», mentre il suo successore, Jim Yong Kim, il 10.12.2013 definì la corruzione sia pubblica che privata come «*un flagello, il nemico pubblico numero uno del mondo in via di sviluppo*».
- ³ Un programma anticorruzione è stato inserito anche nella dichiarazione finale del vertice del G20 del 5.09.2013 a San Pietroburgo (G20 Leaders Declaration, Intensifying Fight Against Corruption, chapter 103-113).
- ⁴ Mark Pieth (ed.): *Collective Action: innovatives strategies to prevent corruption*, Zurigo/San Gallo 2012.

PRIMA PARTE:

Corruzione pubblica e privata in, dalla e attraverso la Svizzera

1. L'inventario dei casi di corruzione di funzionari pubblici svizzeri non è molto agevole. Anzitutto, le statistiche riguardanti le condanne dicono poco, poiché mancano tutti i casi nei quali vennero avviati dei procedimenti penali che dovettero essere abbandonati per insufficienza di prove. Interessante sarebbe il numero dei procedimenti penali che vennero aperti. In un modo che è però completamente empirico, si può almeno concludere che, a giusta ragione, negli indici allestiti da parte di Transparency International sulla base della percezione degli attori economici, la Svizzera figura sempre tra i paesi meno corrotti del mondo⁵. Ciò che si deve ascrivere ad una amministrazione pubblica tradizionalmente leale e fedele che ha sempre saputo ispirarsi ai principi della *good governance* e del sistema del controllo interno.

⁵ Si ricordano far gli altri i casi seguenti: dal 1988 al 1995 il responsabile marketing della Käseunion che ricevette CHF 350 000.– da parte di una ditta italiana attiva nel commercio dei latticini; dal 1989 al 2001 una società responsabile per la commercializzazione di diritti sportivi verso CHF 138 000 000.– a funzionari dello sport per il trasferimento di diritti riguardanti campionati mondiali e olimpiadi, ciò che condusse alla condanna di tre suoi responsabili; nel 1991 il direttore dell'Ufficio per l'economia del Canton Zurigo ricevette circa CHF 900 000.– per la concessione di licenze ad esercizi pubblici; nel 1992 il capo dell'Ufficio comunale di Zurigo per la protezione delle acque ricevette CHF 100 000.–; dal 1994 al 1998 l'allora capo della Polizia criminale di Chiasso ricevette 370 000.– per informazioni trasmesse ad un contrabbandiere di sigarette; nel 2002 l'allora presidente del Tribunale penale del Cantone Ticino venne condannato per corruzione da parte di un contrabbandiere di sigarette italiano («Ticinogate»); nell'estate 2012 viene sospeso l'allora direttore dell'Amministrazione federale delle contribuzioni per irregolarità nell'ambito del progetto informatico denominato «Insieme», riguardo al quale il Ministero Pubblico della Confederazione procede contro tre funzionari; nel novembre 2012 il responsabile per gli investimenti della Cassa pensioni del Canton Zurigo venne condannato a sei anni e tre mesi per avere ricevuto 1,7 milioni di franchi per favorire determinati investimenti; il 24 novembre 2013 vengono arrestati, per corruzione, sei agenti della Polizia cantonale di Zurigo, Sezione buoncostume; il 30 gennaio 2014 il Segretariato per l'Economia (SECO) inoltra denuncia penale contro un suo funzionario, nel frattempo sospeso, per sospetto di corruzione negli appalti per alcune decine di milioni concessi ad una ditta informatica.

2. Ancora più difficile appare un inventario riguardante la corruzione fra privati, ossia laddove corruttore e corrotto appartengono ad aziende dell'economia privata. A ciò contribuisce anzitutto il fatto che, tuttora, la corruzione tra privati è punibile soltanto a querela di parte, per cui i casi denunciati sono rimasti pochissimi. Inoltre, poiché questi comportamenti sono puniti come delitto e non come crimine, gli intermediari finanziari ed anzitutto le banche non sono tenuti agli obblighi di comunicazione e di blocco in caso di fondato sospetto previsti dagli artt. 9 e 10 della Legge federale antiriciclaggio (LRD), come invece è il caso per i principali reati di corruzione pubblica, che sono invece punibili come crimini.

3. La corruzione costituisce invece, anche in territorio svizzero, un fenomeno ben più esteso a livello di relazioni internazionali. Infatti, sono emersi, con una certa costanza negli ultimi decenni, numerosi casi importanti di corruzione di funzionari stranieri da parte di aziende con sede in Svizzera. Il fenomeno più importante però è quello dell'utilizzazione del territorio svizzero ed in particolare dell'appoggio, inconsapevole oppure negligente oppure intenzionale, da parte di intermediari finanziari operanti in territorio svizzero (cfr. annesso 1). Pertanto, quando si affronta il tema della corruzione in territorio svizzero è innanzitutto determinante chiarire di quale tipo di corruzione si stia parlando (cfr. annesso 2).

SECONDA PARTE:

Norme generali svizzere anticorruzione

I. Diritto vigente

A. Corruzione di pubblici funzionari

4. Analogamente a quanto avvenuto riguardo ad altri reati di importanza internazionale, anche il sistema svizzero anticorruzione non si è sviluppato spontaneamente, bensì accodandosi alle iniziative adottate o raccomandate dalle organizzazioni internazionali. Così si spiega un'evoluzione manifestamente a singhiozzo, che ha mancato e che manca tuttora di una visione globale (cfr. annesso 3).

5. Il sistema penale svizzero anticorruzione si fonda ancora essenzialmente sulle norme contenute nel Codice penale svizzero (cfr. annesso 4). Infatti, poiché la corruzione locale interna non ha mai costituito un problema grave, non apparve necessario dotarsi di un arsenale particolarmente sofisticato⁶. È stato solamente a partire dal 1° maggio 2000 che intervenne una novità fondamentale, ossia l'articolo 322septies CP che introdusse la punibilità della corruzione attiva e passiva anche nei confronti di pubblici ufficiali stranieri⁷.

6. Un contributo determinante è costituito dalla legislazione antiriciclaggio, che nel sistema giuridico svizzero è riservata al provento di quei comportamenti che in diritto svizzero vengono qualificati come crimini, secondo la definizione dell'art. 10 CP, ossia quei comportamenti che vengono puniti con una pena privativa della libertà pari o superiore a tre anni. Pertanto, man mano che il legislatore ha provveduto a trasferire reati di corruzione dalla categoria dei delitti alla categoria dei crimini, scattava la punibilità del riciclaggio del provento dei reati qualificati come crimini, nonché l'obbligo di blocco e di comunicazione a carico di tutti gli intermediari finanziari, a cominciare dalle banche, previsto dagli artt. 9 e 10 della LRD.

7. L'applicazione dell'art. 305bis CP riguardante la punibilità del riciclaggio del provento di corruzione o di altri reati commessi in danno di paesi stranieri venne rafforzata estendendo il concetto di dolo eventuale che ha condotto anche alla condanna di funzionari di banche svizzere in relazione al provento di corruzione di un funzionario della Valle d'Aosta⁸ nonché del provento della corruzione di funzionari fiscali brasiliani presso una banca a Ginevra e una a Zurigo⁹.

8. Poiché la corruzione specialmente di funzionari stranieri nonché il riciclaggio del provento di corruzione di funzionari stranieri commesso in

⁶ Cfr. HÉRITIER LACHAT ANNE, *Intermédiaires financiers et corruption*, in: *Lutte contre la corruption internationale, The never ending story*, Genève, 2011, pag. 73 segg.

⁷ PERRIN BERTRAND, *La répression de la corruption d'agents publics étrangers en droit pénal suisse*, Basilea, 2008.

⁸ DTF 136 IV 179.

⁹ TPF SK 2007.28 del 18.09.2008 e 2008.16 del 18.05.2009.

territorio svizzero costituiscono tipicamente reati che possono essere perseguiti anche dall'autorità penale nel paese in questione, oppure di paesi terzi, i relativi mezzi di prova possono essere oggetto di rogatorie indirizzate al Ministero Pubblico della Confederazione, oppure ai Ministeri Pubblici dei Cantoni, da parte delle autorità giudiziarie penali estere. In tal caso sono applicabili le numerose Convenzioni internazionali e i numerosi Trattati bilaterali. Fra gli stessi, con riguardo alla lotta contro la corruzione, spicca la Convenzione dell'OCSE contro la corruzione nel commercio internazionale del 1997¹⁰. Il Tribunale federale ed il Tribunale penale federale ebbero modo di giudicare numerosi ricorsi riguardanti l'esecuzione di rogatorie per l'acquisizione di mezzi di prova in territorio svizzero, rispettivamente per il sequestro, la confisca¹¹ e la consegna all'estero del provento di corruzione¹².

B. Corruzione fra privati

9. La punibilità della corruzione nel settore privato, invece, ha stentato molto, a causa dell'opposizione costante dei settori economici esercitata all'interno del Parlamento svizzero. Tanto è vero che soltanto il 15 maggio 2013 viene proposta la trasformazione della corruzione nel settore privato da reato a querela di parte a reato perseguibile d'ufficio¹³ e anche stavolta soltanto in virtù degli obblighi vincolanti previsti dalla Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione.

¹⁰ PIETH/LOW/CULLEN, *The OECD Convention on Bribery*, Cambridge, 2007; PIETH MARK, *Recovering Stolen Assets*, Basilea, 2007.

¹¹ MÉGEVAND GRÉGOIRE, *Confiscation et corruption*, Bâle, 2013.

¹² In base all'art. 74a AIMP. Cfr. STF 1A.131/2003 del 27.10.2003 riguardante una rogatoria dall'Etiopia relativa al provento di reati connessi al provento di abuso di autorità in danno della Repubblica Federale Democratica dell'Etiopia; STF 1A.215/2004 del 7 febbraio 2005 riguardante i fondi della corruzione rimproverata a Sami Abacha, già presidente della Nigeria; STF 1B_297/2008 del 22.12.2008 riguardante fondi pervenuti a favore di un cittadino tedesco affinché intervenisse presso Sami Abacha e persone vicine; STF 1B_175/2012 del 5 settembre 2012 riguardante il sequestro provvisorio di averi patrimoniali di persone vicine all'ex presidente egiziano Hosni Mubarak.

¹³ Cfr. Rapporto esplicativo concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare (disposizioni penali sulla corruzione) del 15.03.2013.

10. Siccome però, anche secondo il progetto di revisione imminente, secondo cui la corruzione privata diventerà punibile in base agli artt. 322octies e 322novies CP, questi stessi reati rimangono confinati nella categoria dei delitti, il riciclaggio del loro provento non sarà punibile in base all'art. 305bis CP e non costituirà nemmeno oggetto dell'obbligo di blocco e di comunicazione previsto dagli artt. 9 e 10 LRD.

C. Responsabilità penale delle imprese

11. Rimane da ricordare, *last and not least*, la responsabilità penale delle imprese prevista dall'art. 102 CP, che dichiara punibili, per dirla sinteticamente, i cosiddetti «*difetti organizzativi*» di un'impresa, nel senso che quest'ultima diventa punibile «*qualora le si possa rimproverare di non aver preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per impedire determinati reati*», fra i quali rientrano il riciclaggio nonché la corruzione pubblica attiva e passiva e persino la corruzione privata attiva e passiva, così come oggi è punibile in base all'art. 4a cpv. 1 lett. a) della Legge federale del 19.12.1986 contro la concorrenza sleale (norma che verrà sostituita nel corpo dell'art. 102 cpv.2 CP dalla menzione dei futuri articoli 322septies cpv.1 e 322octies CP).

12. Ma non facciamoci illusioni: questa norma, entrata in vigore il 1° ottobre 2003, si è rivelata una tigre di carta. Infatti, i procedimenti penali aperti sono stati pochissimi e ancora meno le sentenze di condanna. Il Ministero Pubblico della Confederazione (MPC) ha concluso un solo caso importante¹⁴.

¹⁴ Secondo il comunicato MPC, nel novembre 2011 il procedimento penale contro ALSTOM Schweiz si concluse con una multa di 2,5 milioni di franchi e con la confisca del profitto pari a 36,4 milioni. Secondo il Tages Anzeiger del 4.1.2014, il procedimento promosso dal MPC riguardo alla corruzione dei funzionari del Ministero della difesa greco sarebbe rivolto nei confronti di banche svizzere proprio in applicazione del suddetto art. 102 cpv.2 CP. Riguardo alle difficoltà di applicazione del diritto penale sulla corruzione commessa all'interno delle imprese cfr. CASSANI URSULA, *Sur qui tombe le couperet du droit pénal? Responsabilité personnelle, responsabilité hiérarchique et responsabilité de l'entreprise*, in: *Journée 2008 de droit bancaire et financier*, Zurich, 2009, pag. 53 e segg.

13. Aggiungiamo ancora che l'effetto deterrente delle multe, previste dall'art. 102 cpv.1 CP sino ad un massimo di 5 mio di franchi svizzeri, ha sinora dimostrato un effetto di prevenzione generale minimo: basti pensare alla raffica di multe plurimilionarie e persino miliardarie che hanno colpito negli ultimi anni aziende multinazionali con sede in diversi paesi occidentali, a cominciare dagli USA. Le multe fioccano, diventano sempre più pesanti, ma i reati all'interno delle grandi aziende continuano tranquillamente. Si deve concludere che l'unico vero effetto deterrente è quello della pena privativa della libertà a carico delle persone fisiche che si rendono corresponsabili di reati all'interno delle aziende.

II. Revisioni imminenti

14. Le norme che puniscono la concessione di vantaggi (art. 322quinques CP) e l'accettazione di vantaggi (art. 322sexies CP) verranno rafforzate estendendone la portata anche nei confronti di coloro che concedono o accettano vantaggi a favore di un terzo allo scopo di influenzare il comportamento di un pubblico ufficiale. Questa estensione si impone anche in virtù degli obblighi vincolanti della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione.

15. La corruzione tra privati diventerà perseguibile d'ufficio, e non più soltanto a querela di parte, inserendo nel Codice Penale Svizzero (art. 322octies e 322novies CP) le corrispondenti norme che attualmente sono previste dall'art. 4a cpv.1 lett. a) della Legge federale contro la concorrenza sleale. Il legislatore persegue in particolare la possibilità di punire in territorio svizzero anche la corruzione tra privati che potrebbe arrecare danno alla salute e alla sicurezza pubblica, nonché le procedure di attribuzione da parte di federazioni sportive internazionali che hanno sede in Svizzera e che operano in territorio svizzero, e ciò con particolare riferimento ai sospetti di corruzione nelle procedure di attribuzione, da parte della FIFA, dei campionati mondiali di calcio 2018 e 2022.

16. Il perseguimento d'ufficio della corruzione tra privati, previsto dai nuovi artt. 322octies e 322novies CP, comporterà la necessità di rivedere e completare i regolamenti interni anticorruzione delle banche e di altri

intermediari finanziari. Per la stessa ragione non sono escluse revisioni anche dell'Ordinanza antiriciclaggio della FINMA.

17. In data 8 maggio 2013 è stato messo in consultazione l'avamprogetto della legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (LBVR), in modo da permettere al Consiglio federale di bloccare in via cautelare gli averi patrimoniali appartenenti a persone politicamente esposte nonché a persone vicine, riprendendo la prassi attuale, nel caso in cui l'assistenza giudiziaria internazionale non raggiunga i suoi scopi a causa della situazione di dissesto amministrativo e giudiziario del paese di provenienza. Viene in tal modo ripreso il contenuto della Legge federale sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte¹⁵. Questa nuova legge è stata denominata *Lex Ben Ali*, con riferimento al nome del capo di stato della Tunisia depresso nell'ambito dei rivolgimenti politici definiti come «Primavera Araba», all'inizio del 2011, quei rivolgimenti che diedero luogo a decisioni di blocco riguardanti i beni dei deposti capi di stato Mubarak in Egitto, Gheddafi in Libia¹⁶ e Gbagbo in Costa d'Avorio¹⁷.

18. L'avamprogetto della suddetta LBRV riguarda direttamente anche gli intermediari finanziari operativi in Svizzera, poiché prevede un obbligo di notifica e di informazione (art. 7) a favore del Dipartimento federale degli affari esteri, a condizioni meno restrittive di quelle previste

¹⁵ Cosiddetta *Lex Duvalier*; LRAI, Raccolta sistematica 196.1, resasi necessaria dopo troppe procedure di sequestro rogatoriole durate anni, fra cui: vent'anni nel caso Marcos/Filippine; dodici anni per Salinas/Messico; otto anni per Dos Santos/Brasile; sei anni per Mobutu/Congo; tredici anni per Duvalier/Haiti, in base alla quale fu possibile bloccare e restituire i fondi riconducibili a Duvalier (STAF C 1371/2010 del 23.9.2013, nonché C 2528/2011 del 24.9.2013); Cfr. ZIMMERMANN ROBERT, *Entraide judiciaire internationale en matière pénale*, Berna, 2998, note 1196/1197, pag. 672.

¹⁶ Cfr. STF 1A.274/1999 datata 25.02.2000 riguardante una rogatoria tedesca per violazioni dell'embargo sulla fornitura di armamenti alla Libia.

¹⁷ Il 18 dicembre 2013, il Consiglio federale decise di prolungare la durata delle Ordinanze di blocco riguardanti 700 milioni dall'Egitto e 60 milioni dalla Tunisia, mentre ha revocato l'Ordinanza riguardante i 70 milioni dalla Costa d'Avorio, che vennero liberati gradualmente, l'ultima porzione di 20 milioni il 18 gennaio 2014, dopo che ben tre rogatorie dalla Costa d'Avorio non trovarono accoglienza.

dall'art. 9 LRD. Testualmente *«le persone e le istituzioni che detengono e gestiscono valori patrimoniali o che sono a conoscenza dell'esistenza di valori patrimoniali di cui si presume possano essere oggetto di un provvedimento di blocco ai sensi della presente legge, devono immediatamente notificare detti valori patrimoniali al DFAE»*.

19. Ma le novità più importanti sono quelle previste dalla Legge federale destinata a mettere in opera le Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI), revisionate il 16 febbraio 2012¹⁸. Infatti, si prevede di modificare la definizione della *«persona politicamente esposta PEP»* prevista da un futuro art. 2a LRD, che riprende, ampliandola la definizione prevista dall'art. 2 dell'Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro in vigore dal 1. gennaio 2011¹⁹. Verranno inserite nella categoria dei PEP e delle persone vicine, anche le persone seguenti:

- a) le persone che esercitano funzioni pubbliche di importanza nazionale non soltanto all'estero ma anche in Svizzera;
- b) le persone esercitanti funzioni dirigenti anche in seno alle organizzazioni intergovernative, come per esempio le Nazioni Unite, le sue Agenzie oppure il Fondo Monetario Internazionale;
- c) non soltanto le persone che esercitano funzioni dirigenti in seno alle autorità nazionali estere o intergovernative, bensì anche le persone che hanno esercitato in precedenza simili funzioni.

20. Sempre allo scopo di codificare in diritto svizzero la revisione delle Raccomandazioni del GAFI approvate il 12.02.2012, il Messaggio del 13.12.2013 propone di rafforzare anche gli obblighi di diligenza particolari previsti dall'art. 6 LRD, introducendo le seguenti norme anticorruzione²⁰:

«Le relazioni d'affari con persone politicamente esposte all'estero come pure con le persone vicine si reputano debbano comportare in ogni caso un rischio accresciuto» (3° paragrafo)

¹⁸ Cfr. Messaggio del Consiglio federale del 13.12.2013.

¹⁹ RS 955.033.0.

²⁰ Cfr. capitolo 1.2.3.2. nonché capitolo 1.2.3.3. del Messaggio datato 13.12.2013.

«Le relazioni d'affari con persone politicamente esposte in Svizzera o con persone politicamente esposte in seno ad organizzazioni intergovernative, così come con le persone che sono loro vicine, sono considerate a comportare rischio accresciuto in relazione con uno o più altri criteri di rischio». (4° paragrafo)

Fra questi ulteriori criteri di rischio rientrano (secondo l'art. 12 Ordinanza FINMA) determinati paesi di origine delle PEP oppure la natura delle loro attività professionali.

TERZA PARTE:

Obblighi di diligenza anticorruzione a carico di intermediari finanziari

I. Base legale

21. La definizione di intermediario finanziario è prevista dall'art. 2 LRD e comprende anzitutto le banche nonché le direzioni di fondi di investimento, le società di investimento e simili, le compagnie di assicurazione, i commercianti di valori mobiliari, i gestori patrimoniali, i fiduciari, i broker e simili. In questo articolo ci si concentra specialmente sugli obblighi a carico delle banche e dei rispettivi dirigenti e dipendenti, dal momento che gli stessi sono oggetto di una regolamentazione più dettagliata ed approfondita e che, di conseguenza, anche la prassi si è sviluppata specialmente in relazione alle banche. Ciò vale anche riguardo agli obblighi di diligenza antiriciclaggio²¹.

22. Le principali norme anticorruzione nei confronti delle banche sono contenute nell'Ordinanza antiriciclaggio della FINMA in vigore dal 1° gennaio 2011 (cfr. annesso 5).

²¹ Cfr. anzitutto il Rapporto della FINMA datato 11.03.2011 intitolato «*Obblighi di diligenza delle banche svizzere in relazione ai valori patrimoniali di persone politicamente esposte*». Si tratta del principale testo di riferimento anche perché contiene il rinvio ad altri testi e ad altre norme.

23. In sostanza, il sistema antiriciclaggio messo in atto dalla FINMA con particolare riferimento alla corruzione, si fonda sulla prevenzione. In particolare, elevando il livello gerarchico di decisione riguardo all'apertura di una relazione con un nuovo cliente PEP, ci si è prefissati di togliere dal livello dei quadri intermedi o subalterni la funzione di filtro riguardo alle persone indesiderate dal punto di vista del rischio antiriciclaggio del provento di corruzione.

24. La direzione di banca che adotta la decisione di aprire o meno la relazione bancaria può oggi fondarsi, perlomeno nelle banche di grandi o medie dimensioni, sull'apporto tecnico del compliance officer, che in questi ultimi anni si è andato sviluppando quantitativamente e qualitativamente. Una difficoltà permanente è rappresentata dal fatto che la definizione di PEP e specialmente quella di persona vicina, nel caso concreto spesso non è agevole, specialmente considerando che la clientela del sistema bancario svizzero proviene da tutte le parti del mondo e quindi anche da Paesi che conoscono un sistema organizzativo e amministrativo completamente diverso da quello svizzero.

25. Appartiene al sistema svizzero antiriciclaggio e, di conseguenza, anche al sistema svizzero anticorruzione, seppure ad un livello di norma non pubblica bensì privata, anche la Convenzione di diligenza delle Banche (CDB). Nella sua versione vigente dal luglio 1998 la CDB sancisce espressamente obblighi speciali di verifica riguardo alle società di sede (art. 4 CDB 08) che quasi sempre vengono utilizzate per occultare il provento della corruzione.

II. Regole generali di prudenza

26. La prima raccomandazione a favore dell'attività di divulgazione e approfondimento necessaria da parte del compliance officer è quella di studiare la casistica. Se ne trova di abbondante nei capitoli anticorruzione dei Rapporti annuali del MROS, della Polizia federale e della FINMA, come pure nella giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale penale federale, in relazione alla punibilità dell'art. 305bis CP e specialmente nei casi riguardanti le rogatorie estere nell'interesse di procedimenti penali condotti per corruzione oppure per reati comunque in danno

degli interessi statali, come per esempio l'abuso di autorità (art. 312 CP), l'amministrazione infedele da parte di funzionari (art. 314 CP) e simili.

27. Un'altra buona regola di prudenza consiglia di rammentare che le regole di diligenza previste da norme di diritto scritto rappresentano un livello minimo. Quando veramente si desidera prevenire l'insorgenza di rischi legali e reputazionali è raccomandabile, di fronte a determinati clienti in determinate operazioni, prevedere nei propri regolamenti interni delle norme che vadano oltre la soglia minima prevista dalle norme legali e dall'Ordinanza della FINMA.

28. Per esempio, né la FINMA né altre autorità svizzere hanno ancora osato prevedere la norma più semplice che avrebbe evitato tanti scandali al sistema bancario svizzero: rifiutare di aprire relazioni a membri di governo in carica. Basta scorrere la tabella sub annesso 1 e si potrebbe immediatamente constatare quanti scandali sarebbe stato possibile evitare e quindi quante inchieste e quanti costi. Nessuno impedisce ad una banca di adottare come proprio regolamento interno una simile regola. Ovviamente, anche nei casi recenti, si constata che parecchi operatori di numerose banche non solo disprezzano una regola del genere, ma addirittura hanno disprezzato anche le misure di diligenza nei confronti di quelle persone che hanno convogliato presso le loro banche milioni che costituivano provento di corruzione.

III. Diligenza riguardo alle PEP

29. Nell'individuare le «PEP» si deve considerare anzitutto l'importanza delle conseguenze patrimoniali, dirette e indirette, del potere decisionale collegato ad una singola persona. Pertanto, almeno a prima vista, i membri di un parlamento, godono di un potere decisionale, dal punto di vista finanziario, inferiore a quello dei membri del municipio di una grande città, oppure dei dirigenti di un dicastero di una grande città oppure di una grande provincia, ai quali possono essere affidate competenze, per esempio, per gli appalti nella costruzione di una metropolitana, di un ospedale, di un impianto di depurazione o per la concessione di licenze in comparti commerciali particolarmente redditizi. D'altra parte però an-

che il membro di un parlamento, nazionale o magari anche regionale, in virtù del suo peso politico, può svolgere un ruolo riguardo all'approvazione più che di leggi a carattere generale, di determinati decreti che possono influire sul regime delle concessioni, per esempio nel settore minerario²², nel settore radiotelevisivo, in quello medico, farmaceutico e simili.

30. Come paesi a rischio non debbono essere considerati soltanto quelli che figurano fra gli ultimi negli elenchi allestiti annualmente da parte delle organizzazioni internazionali oppure da Transparency International, anche perché vi si trovano essenzialmente piccoli paesi africani oppure asiatici, dove la portata decisionale, sul piano patrimoniale può essere anche relativamente ridotta. Per contro, giocano ormai un ruolo molto importante purtroppo anche sul piano della corruzione, i nuovi attori sulla scena economica mondiale, anzitutto i BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica). Si tratta di paesi a grande potenzialità economica, dove l'amministrazione è tuttora in larghi strati fortemente inquinata dalla corruzione e che pertanto tendono facilmente ad esportare anche in altri paesi sistemi corruttivi ben collaudati da decenni.

31. A questo riguardo, l'economia svizzera si trova particolarmente esposta, da un lato per le storicamente intense relazioni con l'Africa del Sud, dall'altro perché la Russia ed il Brasile rappresentano paesi di investimento ma anche di provenienza di importante clientela bancaria, ciò che vale anche per la Cina e l'India, con i quali sono in preparazione addirittura accordi di libero scambio che andranno ad intensificare le relazioni commerciali e quindi ad accrescere il rischio di abuso a scopo di corruzione.

32. Inoltre, ormai da anni, si affollano procedimenti penali riguardanti PEP di paesi del Caucaso e dell'ex-URSS, delle quali alcune hanno anche preso domicilio in Svizzera²³.

²² Pertanto, vanno seguite con interesse iniziative internazionali a favore, fra l'altro, della trasparenza, anche in questo settore, come quella denominata «*Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*», sostenuta anche dalla Banca Mondiale. Cfr. KOLSTAD/WIIG, *Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?* in: *World Development*, Vol. 37, Issue 3, 2009, pagg. 521-532.

²³ Fra i molti, si veda il procedimento penale avviato dal Ministero Pubblico della Confederazione, bloccando in numerose banche svizzere centinaia di milioni di franchi

33. Persone da considerare sicuramente come a rischio accresciuto sono i cosiddetti «agenti», dei quali si valgono costantemente, da un lato, le imprese di esportazione che hanno sede principale nei paesi occidentali oppure nei BRICS, dall'altro, i dirigenti corrotti o da corrompere. La figura di questi agenti è nota, ma l'identificazione della loro attività è resa difficile proprio per il fatto che non tutti questi agenti possono essere considerati come a rischio di corruzione. D'altra parte però, l'esperienza giudiziaria insegna che praticamente tutti i grandi casi di corruzione conosciuti dalla Svizzera e dai paesi occidentali si sono svolti attraverso l'intermediazione di persone che svolgono professionalmente la funzione di agente.

34. Candidati ideali per questa professione si sono spesso rivelate persone che, in precedenza, ricoprivano funzioni dirigenziali in seno a ministeri particolarmente sensibili dell'amministrazione pubblica di un determinato paese, come in particolare i ministeri della difesa, della salute pubblica, dei trasporti, ecc.

35. Sul versante dei dirigenti corrotti, necessitano di particolare vigilanza i cosiddetti «*gatekeepers*²⁴», ossia coloro che letteralmente, aprono le porte. In Svizzera si tratta di intermediari finanziari, spesso fiduciari, che da anni dispongono di facile entrata presso banche. Non raramente si tratta di persone che godono di particolari prerogative nei paesi in cui operano funzionari corrotti. Talvolta si tratta di persone che svolgono funzioni consolari, a titolo onorario, oppure comunque paradiplomatiche, nel paese interessato oppure in paesi irrilevanti sul piano politico ma che distribuiscono facilmente onorificenze di questa natura.

36. Sembra addirittura ingenuo rammentare che debbono essere considerate ad alto rischio anche le tipiche costruzioni a «scatole cinesi» oppure

di averi patrimoniali provenienti dall'Uzbekistan in relazione a pagamenti effettuati ad un operatore svedese di telefonia, oltre alle numerose rogatorie riguardanti oligarchi russi, p.es. nel caso Yukos (STF 1A.215/2005 datata 4.1.2006).

²⁴ «*Gatekeepers are knowingly or unknowingly used in schemes to launder proceeds derived from corruption for their ability to establish complex legal structures and to perform transactions efficiently and to avoid detection*», FATF Best Practices Paper, The Use of the FATF Recommendations to combat corruption, october 2013, pag. 15.

«bamboline russe» costituite da numerose società di sede offshore, collegate l'una all'altra di fatto ma non giuridicamente. Eppure, continuamente, si constata che presso banche svizzere non è stata prestata sufficiente diligenza nei confronti di simili meccanismi notoriamente utilizzati anche a scopo di corruzione internazionale.

37. L'elencazione di questi profili che devono essere considerati come a rischio accresciuto, per alcuni potrà sembrare banale. In realtà, però, anche nella casistica di corruzione più recente, sono proprio questi profili che non sono stati considerati con sufficiente diligenza da parte di banche ed altri intermediari finanziari operanti in Svizzera²⁵.

IV. Diligenza riguardo alla corruzione privata

38. Riguardo alla prevenzione della corruzione privata le difficoltà aumentano: si tratta infatti di esercitare vigilanza nei confronti proprio di quegli alti dirigenti di quelle importanti imprese internazionali che, a prima vista, godono del massimo prestigio e della massima affidabilità. Basti ricordare che, in una località ticinese, si presentò personalmente ad un fiduciario professionista, il responsabile degli affari finanziari della Siemens²⁶, con tanto di biglietto da visita. Il fiduciario mise a disposizione una serie di società di sede offshore, a nome delle quali vennero aperti numerosi conti presso banche in Liechtenstein. Gli operatori presso queste banche avrebbero dovuto chiedersi come mai un dirigente così importante, di una delle principali imprese tedesche, allo scopo di effettuare importanti operazioni milionarie, principalmente in contanti, si fosse rivolto ad un piccolo fiduciario di una località ticinese.

²⁵ Cfr. «Regulating the Grey Area», in PIETH MARK, *Harmonizing anti-corruption compliance, the OECD Good Practice Guidance 2010*, Zurich 2011, pag. 61 segg.; cfr. «Graue Zonen», in PIETH MARK, *Antikorruptions-Compliance, Praxisleitfaden für Unternehmen*, Zürich 2011, pag. 76 segg.; FATF, *Guidance paper on politically exposed persons*; FATF, *Best Practices Paper. The impact of the FATF Recommendations to combat corruption*, October 2013. Un tipico esempio i gruppi societari messi a disposizione dei figli del premier cinese Wen Jiabao per conti presso il Crédit Suisse (cfr. *Tages Anzeiger* del 22.01.2014).

²⁶ Cfr. comunicato-stampa del Ministero Pubblico della Confederazione datato 12.11.2013.

39. La massima diligenza deve essere esercitata anche nei confronti di dirigenti di grandi imprese attive internazionalmente che mettono in opera meccanismi destinati alla costituzione di fondi non iscritti a bilancio della società medesima. Molto spesso questi fondi sono stati utilizzati a scopo di corruzione, ma altrettanto spesso sono stati distratti da dirigenti disonesti, per il semplice motivo che, trattandosi di fondi non iscritti a bilancio, per definizione non erano nemmeno sottoposti alla sorveglianza degli organi preposti al controllo interno ed esterno.

40. Nella corruzione fra privati il ruolo di corrotto – corruttore, è a prima vista molto meno evidente che non quello che può presentarsi quando uno dei contraenti in una relazione d'affari sia una «persona politicamente esposta» oppure addirittura un'azienda controllata direttamente o indirettamente dallo Stato. Pertanto, in questi casi è necessario far capo ad esperti del ramo, che siano in grado di capire se una determinata operazione o una serie di operazioni o transazioni siano plausibili rispetto agli usi e costumi vigenti in un determinato settore economico, come per esempio quello del commercio delle materie prime oppure del commercio dei farmaceutici.

41. Per la gestione del rischio di tutta questa casistica vale ovviamente un principio elementare: muoversi in un settore di affari esclusivamente quando si disponga delle conoscenze sufficienti per individuare e gestire il rischio che vi è fisiologicamente connesso.

QUARTA PARTE:

Rafforzare prevenzione e repressione

42. Valutare l'efficacia della prevenzione e della repressione nel sistema svizzero anticorruzione presuppone anzitutto che si provveda a colmare numerose lacune di conoscenza: infatti, la scoperta dei casi di corruzione, sia pubblica che privata, ma anche dei casi di riciclaggio del provento di corruzione, avviene di solito piuttosto casualmente o incidentalmente. Ciò comprova che, purtroppo, la cosiddetta quota nera, ossia sconosciuta, di questi reati, dovrebbe essere molto elevata. È quindi molto difficile misurare l'efficacia della prevenzione e della repressione ed ancora più

difficile è misurare il rapporto costi/benefici. È notorio l'immenso costo diretto ed indiretto a carico delle banche e degli altri intermediari finanziari svizzeri allo scopo di prevenire di essere oggetto di abuso a scopo di corruzione. Mancano però dati sufficienti riguardo all'altro parametro, ossia quello che potremo chiamare «benefici».

Ciò malgrado, la periodicità con cui ormai da anni, malgrado lo sviluppo importante (cfr. annessi 3 e 4) delle norme di prevenzione e di repressione, continua la scoperta di casi di corruzione, impone di continuare sulla strada del rafforzamento delle misure di prevenzione e di repressione.

43. L'intero apparato svizzero anticorruzione attribuisce importanza prioritaria alla prevenzione (cfr. annesso 5), ma non conosce norme specifiche che puniscono la violazione delle misure di prevenzione. Questa grave lacuna nel sistema attuale potrebbe essere colmata completando le disposizioni penali che figurano in ciascuna delle singole leggi federali che disciplinano i singoli settori professionali di attività, come per esempio la Legge federale sulle banche, la Legge federale sulle borse, la Legge federale sulle compagnie di assicurazioni e simili.

44. Anzitutto, l'istrumentario repressivo attualmente a disposizione della FINMA, dal punto di vista anticorruzione è insufficiente. Infatti, la FINMA non dispone della facoltà di comminare multe. Al massimo può disporre la confisca dei profitti ottenuti mediante un comportamento che costituisce una violazione grave del diritto di vigilanza (art. 35 LFINMA). In effetti, la Legge federale sulla FINMA attribuisce a quest'ultima autorità solo strumenti di vigilanza e precisamente:

- a) l'audit, che può essere effettuato direttamente dalla FINMA oppure mediante incaricati di inchiesta, oppure mediante società di revisione designate da parte dell'entità sottoposta alla vigilanza della FINMA (art. 24-28 LFINMA);
- b) l'obbligo per le entità sottoposte alla vigilanza di fornire spontaneamente alla FINMA tutte le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento delle sue funzioni di vigilanza (art. 29 cpv.1 LFINMA), come pure su ogni fatto importante suscettibile di interessare la FINMA medesima (art. 29 cpv.2 LFINMA), riprendendo in sostanza l'obbligo di informazione previsto dall'art. 31 LRD, secondo cui ogni interme-

diario finanziario deve informare la FINMA *«delle comunicazioni effettuate all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro riguardanti relazioni d'affari che concernono importanti valori patrimoniali o quando risulta verosimile, considerate le circostanze, che la vicenda che ha portato alla comunicazione possa ripercuotersi sulla reputazione di intermediari finanziari o su quella della piazza finanziaria»*;

- c) ristabilimento dell'ordine legale in caso di violazioni della Legge sulla FINMA o di altre leggi riguardanti i mercati finanziari oppure in caso di constatata irregolarità;
- d) decisioni di constatazione nel caso in cui l'intermediario finanziario abbia commesso una violazione grave e che non possa essere adottata nessuna misura di ristabilimento dell'ordine legale. In tal caso, la FINMA è autorizzata a pronunciare una decisione di constatazione (art. 32 LFINMA) che potrà essere anche pubblicata fornendo i dati personali delle persone coinvolte (art. 34 LFINMA) secondo il principio *«named and shamed»*;
- e) in caso di constatata violazione grave, la FINMA può vietare all'autore di esercitare una funzione dirigente nell'impresa di un ente assoggettato (art. 33 LFINMA) riprendendo con ciò la condizione del mantenimento della garanzia di attività irreprensibile prevista dall'art. 3 cpv.2 lett. c. LBCR nonché norme analoghe.

45. Giudicando sulla base delle esperienze passate, si rammentano numerose indagini conoscitive avviate da parte dell'allora Commissione federale delle Banche oppure, successivamente, da parte della FINMA medesima:

- a) storiche sono le 19 inchieste e 3 revisioni straordinarie ordinate riguardo ad altrettante banche, nel 1998, in seguito alla scoperta del cosiddetto caso Sani Abacha, ex Presidente della Nigeria, nonché,
- b) nel 2000, le inchieste riguardanti 5 banche in relazione alla scoperta del caso Fujimori/Montesino²⁷, ciò che diede luogo ad una revisione straordinaria, nel corso dell'anno 2002, riguardante tutte le banche;

²⁷ DTF 129 III 462.

c) infine, nel 2013 la FINMA ha sanzionato alcune banche private ginevrine relativamente alla gestione di conti di persone vicine all'ex Presidente tunisino Ben Ali, accollando spese procedurali di alcune decine di migliaia di franchi alle tre banche coinvolte e vietando ad una di queste, per il periodo di tre anni, di aprire conti a nome di persone politicamente esposte²⁸.

46. L'analisi retrospettiva di questa ormai collaudata liturgia, dimostra che gli strumenti di vigilanza a disposizione e messi in atto dalla FINMA non riescono ad impedire il ripetersi periodico di violazioni delle norme di prevenzione anticorruzione. Praticamente dopo ogni grande inchiesta si coglie l'occasione di migliorare il sistema di prevenzione mediante nuove norme²⁹. Emerge però manifestamente che le iniziative normative sono manifestamente a rimorchio o delle iniziative a livello internazionale, oppure delle circostanze casuali che portano alla scoperta di ulteriori violazioni del sistema svizzero di prevenzione anticorruzione.

47. È ben vero che agli strumenti di vigilanza a disposizione della FINMA si affiancano anche norme di carattere penale e precisamente:

- a) le norme del Codice Penale che puniscono le varie forme di corruzione (art. 322bis – art. 322octies CP);
- b) l'art. 305bis CP che punisce il riciclaggio anche del provento di quei comportamenti corruttivi che sono previsti come crimini;
- c) l'art. 4a della Legge federale contro la concorrenza sleale, che punisce la corruzione fra privati;
- d) l'art. 37 LRD che punisce la violazione dell'obbligo di comunicazione in caso di fondati sospetti di origine criminale in relazione a determinati averi patrimoniali.

48. Però la scoperta ricorrente, e comunque casuale, dell'abuso del sistema bancario svizzero a scopo di corruzione o a scopo di occultamento

²⁸ La notizia diffusa da parte della Radio romanda RTS il 21.10.2013, è stata confermata da due delle banche coinvolte ma senza commento da parte della FINMA.

²⁹ Vedi per esempio KLAUS/SIEGEL, *Expérience et pratique de l'autorité de surveillance suisse face à l'abus du système financier par des personnes politiquement exposées*, Berne, 2002, pag. 144 segg.

del provento di corruzione internazionale, dimostra che anche le norme del Codice Penale non esercitano un fattore di disincentivazione sufficiente. Anche le norme riguardanti la posizione dei cosiddetti «*whistle-blower*» dovrebbe essere finalmente aggiornata e definita³⁰.

49. Riguardo alla corruzione, specialmente di carattere internazionale, il legislatore svizzero da decenni si muove soltanto a rimorchio: quando il sistema giuridico internazionale ha deciso di muoversi, soltanto allora si muove anche il legislatore svizzero. Ciò dimostra non solo la scarsa volontà ma anche l'assenza di una visione di assieme che parta dalla valutazione dei rischi dell'economia svizzera di fronte all'infiltrazione della corruzione dall'estero. Solo in tal modo si potrà passare alle misure di prevenzione, che siano anche misure di protezione del buon funzionamento dell'economia svizzera.

50. Tutte le ragioni suddette militano a favore di un testo unico anticorruzione, nella forma di una legge federale che, riunendo tutti gli obblighi anticorruzione attualmente sparsi in diverse leggi ed ordinanze, li completino con un capitolo riguardante le disposizioni penali che siano adattate alle particolarità specifiche della corruzione. Ciò avrà un effetto pedagogico, perché faciliterà la promozione della stessa e dei suoi contenuti, specialmente fra intermediari finanziari. Altrimenti la liturgia correttamente rammentata nel *Tages Anzeiger*³¹ del 5 gennaio 2014, continuerà a ripetersi indefinitamente.

51. Una nuova legge federale comporterebbe un indubbio vantaggio anche sul piano del diritto materiale, poiché finalmente staccerebbe dai principi antiriciclaggio le norme di prevenzione e repressione anticorruzione. Infatti, oggi, sia la definizione di PEP sia le norme di diligenza anticorruzione sono ancorate nella Legge federale antiriciclaggio e nell'Ordinanza antiriciclaggio della FINMA. Ciò significa che le norme di prevenzione e repressione scattano soltanto in relazione ai crimini poi-

³⁰ Cfr. DARIO HUG, Whistleblowing et secrets pénalement protégés: quels risques pour le lanceur d'alerte en Suisse?, in: ZStrR, Band 131, 2013, pag. 1 e segg.; BERTIL COTTIER, La protection du whistleblower, ou, Le panneau manquant du triptyque de la transparence administrative, in: Mélanges Killias, Berne, 2013, pag. 533 e segg.

³¹ Cfr. nota 1.

ché, ancora oggi, la punibilità del riciclaggio, e quindi tutte le relative misure di prevenzione antiriciclaggio, si fondano su questa distinzione tra crimini e delitti. Ciò ha per effetto di discriminare, senza nessuna buona ragione di carattere dottrinale né di politica criminale, fra crimini e delitti, ossia fra comportamenti corruttivi nella gestione pubblica e nella gestione privata, che sono separati soltanto dalla soglia di punibilità superiore o inferiore ai tre anni di pena privativa di libertà. Questa distinzione venne proposta, dal sottoscritto, nel 1986, preparando l'avamprogetto degli artt. 305bis e 305ter CP, solamente per placare il timore politico di connessione fra la punibilità del riciclaggio e la fiscalità. Pertanto, venendo ormai a cadere questa ragione che è solo storica, questa distinzione non ha più ragione di persistere, perlomeno nella strategia anticorruzione.

ANNESI

Annesso 1 *Provento di corruzione depositato in Svizzera casistica¹ dalla Lex Marcos, ai PEP, alla Lex Duvalier*

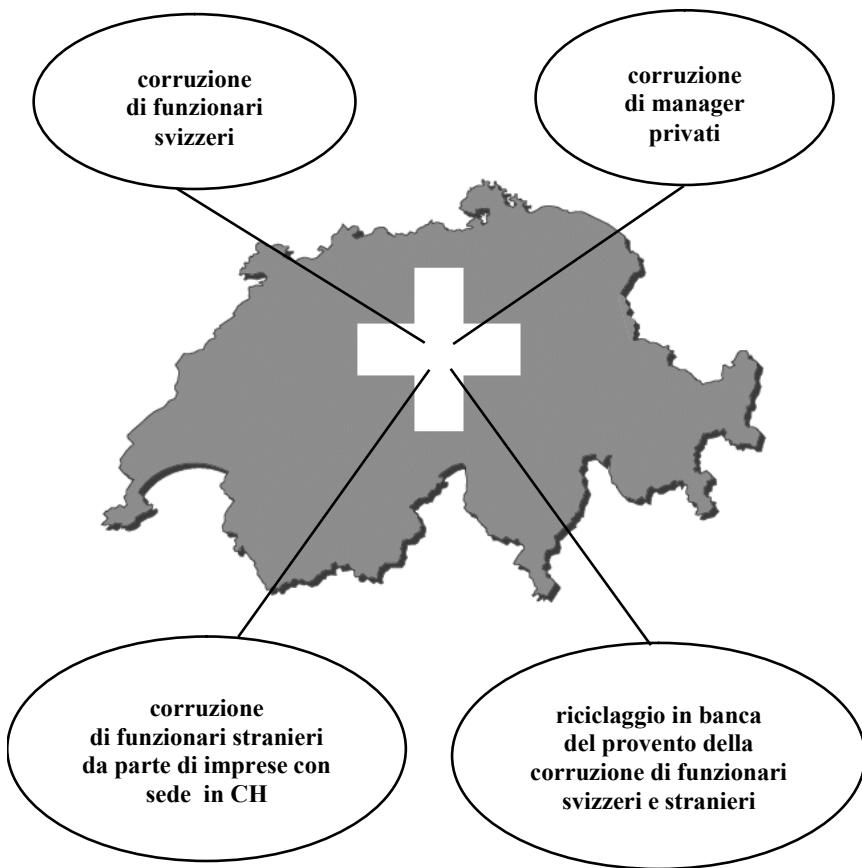
ANNI 2000	ITALIA - Enelpower - IMI / SIR - Finmeccanica - Filobris di Roma - Fondo Edifici di Culto / FEC	ARGENTINA Menem	KAZAKHSTAN/ Nisanzhagov Chrapunov	GERMANIA Siemens ² - Maluf/ - funz. fiscali	BRASILE	USA/ GB/ARABIA SAUDITA British Aerospace (BAE) ³ SVEZIA/ UZBEKISTAN Caso Telen Soren	IRAQ ⁴ Oil for Food CILIE Finchet	REPUBBLICA Ceca caso MUI ⁵	TAIWAN ex Pres. Chen	SIRIA: Assad TUNISIA: Ben Ali / EGITTO: Mubarak/ COSTA D'AVORIO: Laurent Gbagbo / LIBIA: Gheddafi
ANNI NOVANTA	ITALIA Mani pulite (1047 condanne)	PERÙ Fujimori - Montesino	MALI Moussa Traoré	GABON/ FRANCIA Elf Aquitaine	INDIA / SVEZIA Bofors	ZAIRE Mobutu	BRASILE Messico ⁷	RUSSIA Borodin	GERMANIA «Partecipando»	
ANNI OTTANTA	FILIPPINE Marcos ⁸	HAITI Duvalier ⁹	USA/NICARAGUA Fringale («CONTRA»)	ETIOPIA Famiglia Haile Selassie						
ANNI SETTANTA	TORINO Scandalo petroli	VIETNAM Cao - Ky								

Cfr. il Rapporto della FINMA datato 11.03.2011 intitolato: *Gli obblighi di diligenza in relazione alle «persone esposte politicamente» (PEP):*
<http://www.finma.ch/dok/ueil/pagine/dok/ueil-bericht-pek-20110311.aspx>

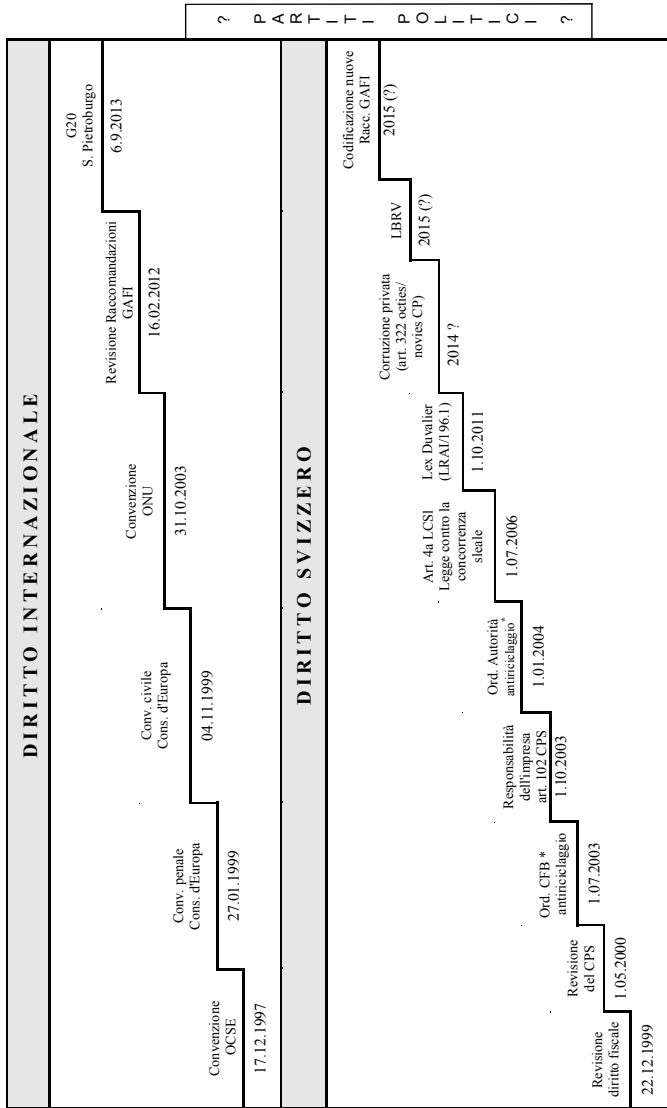
Legenda

- ¹ Per altri casi cfr. PAOLO BERNASCONI, La place financière suisse et la fuite de capitaux, in L'Annuaire Suisse-Tiers Monde 2000, Institut Universitaire d'Études du Développement (IUED), Genève 2000, pag. 53 segg. e PAOLO BERNASCONI, Flux internationaux de capitaux d'origine illicite: la Suisse face aux nouvelles stratégies, in L'Annuaire Suisse-Tiers Monde 1990, Genève 1990; REINLE MICHAEL, Die Meldepflicht im Geldwäschereigesetz, St. Gallen, 2007, pag. 42, 102, 108, 156, 192, 461 segg.
- ² Cfr. Comunicato stampa MPC datato 12.11.2013 (<http://www.news.admin.ch/messa/ge/index.html?lang=it&msg-id=50914>).
- ³ Il governo inglese bloccò l'inchiesta penale e annunciò il 1.02.2011 anche il blocco di una nuova legge contro la corruzione (Financial Times, Bribery Law will benefit business 2.02.2011)
- ⁴ Al 23.11.2007 il solo Ministero Pubblico federale aveva avviato già 36 procedimenti in questa vicenda (cfr. <http://www.ba.admin.ch/ba/it/home/dokumentation/mediennmitteilungen/2007/2007-11-230.html>).
- ⁵ Sequestro di CHF 660 milioni provento di truffa in danno della MUS, una delle principali aziende energetiche confermato con sentenza di condanna di numerosi dirigenti per truffa e riciclaggio del 10.10.2013 del Tribunale penale federale.
- ⁶ Cfr. Rapporto della Commissione federale delle banche del novembre 1998; DTF 1A.215/2004 del 7.02.2005 in 131 II 169.
- ⁷ *Consegnato al Messico il patrimonio di Salinas. L'Ufficio dei giudici istruttori federali chiude una procedura durata dodici anni*, Comunicato UFG, 18.06.2008 (<http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=fr&msg-id=19393>).
- ⁸ Il 24.03.1986 il Consiglio federale, con una storica decisione (adottata la sera prima, in fretta e furia, durante il ricevimento per il Presidente finlandese Koivisto, cfr. Newsletter Compliance N. 22 / marzo 2010, articolo N. 3) ordinò alle banche il blocco degli averi patrimoniali di Ferdinand Marcos, della moglie Imelda e delle persone vicine, alla vigilia del trasferimento dei fondi dal Credit Suisse di Zurigo e di Ginevra al Liechtenstein. Pochi giorni dopo seguirà una Circolare dell'allora Commissione federale delle banche, più strutturata anche formalmente, indirizzata a tutte le banche: era il battesimo della prevenzione anticorruzione mediante la collaborazione delle banche, che sarà poi codificata nelle Ordinanze antiriciclaggio della FINMA (allora ancora CFB).
- ⁹ Era toccato ancora una volta al Governo intervenire con una decisione d'urgenza, in virtù dei pieni poteri costituzionali, il 24.02.2010, per bloccare i fondi della famiglia dell'ex-dittatore di Haiti, Duvalier, poiché per il Tribunale federale (DTF 1C.374/2009 del 12.01.2010) non sussisteva più la base legale per mantenerne il sequestro decretato anni prima in esecuzione di rogatoria risalente addirittura al 12.06.1986. Vi si è provveduto mediante la «Lex Duvalier» (Legge sulla restituzione degli averi di provenienza illecita, LRAI) in vigore dal 1.02.2011, che sarà integrata e completata mediante la LBRV (cfr. avamprogetto del 22 maggio 2013 / (LRAI) / RS 196.1).

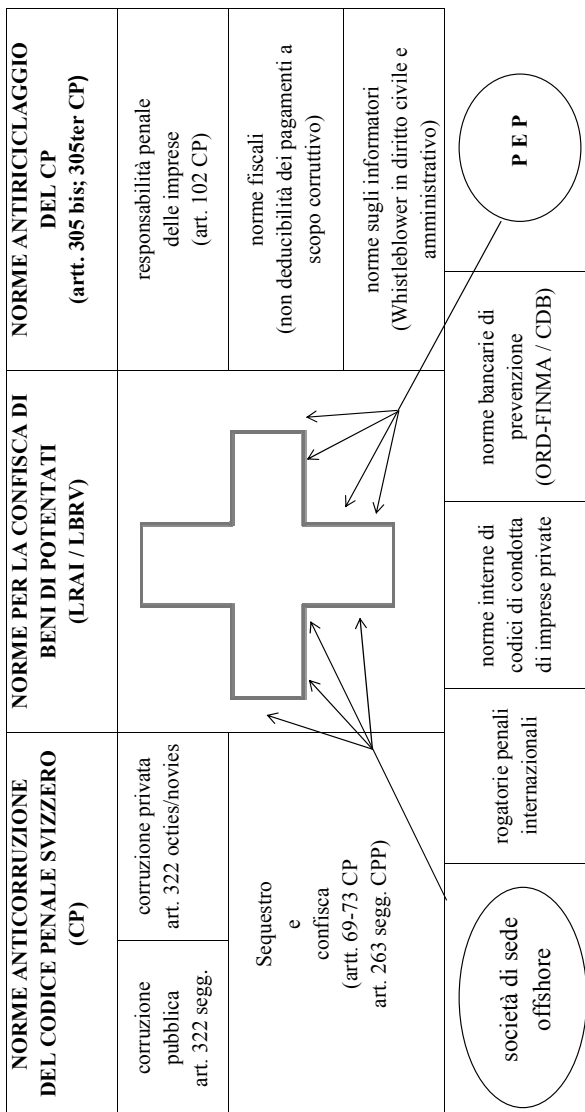
Annesso 2 *Quale corruzione?*



Annesso 3 Evoluzione della strategia svizzera anticorruzione



Annexo 4 *Corruzione internazionale il modello svizzero*



Annesso 5 Persone politicamente esposte (PEP)

Norme di diligenza estratte dall'Ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo (Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro, ORD-FINMA) per gli intermediari finanziari dell'8 dicembre 2010, in vigore dal 1.1.2011

Art. 2 Definizioni

¹ Ai sensi della presente ordinanza si intende per:

a. persone politicamente esposte:

- 1. le seguenti persone che occupano una funzione pubblica preminente all'estero: capi di Stato e di Governo, politici di alto rango a livello nazionale, alti funzionari dell'amministrazione, della giustizia, dell'esercito e dei partiti a livello nazionale, organi superiori delle imprese pubbliche d'importanza nazionale,*
- 2. le imprese e persone che sono riconoscibilmente legate per motivi familiari, personali o d'affari alle persone sopra elencate.*

Art. 12 Relazioni d'affari che comportano un rischio superiore

³ *Le relazioni d'affari con persone politicamente esposte e quelle con banche estere per le quali un intermediario finanziario svizzero effettua operazioni quale banca corrispondente sono considerate in ogni caso a rischio superiore.*

Art. 14 Chiarimenti complementari in caso di rischi superiori

¹ L'intermediario finanziario procede, in misura proporzionata alle circostanze, a chiarimenti complementari riguardanti le relazioni d'affari o le transazioni che presentano rischi superiori.

² A seconda delle circostanze, occorre chiarire segnatamente:

g. se la controparte o l'avente economicamente diritto è una persona politicamente esposta;

Art. 18 Responsabilità della direzione generale

¹ La direzione generale o almeno uno dei suoi membri decide in merito a:

a. l'avvio e, annualmente, il proseguimento delle relazioni d'affari con le persone politicamente esposte;

Art. 24 Direttive interne

¹ L'intermediario finanziario emana direttive interne sulla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e le comunica alle perso-

ne interessate in forma adeguata. Tali direttive devono essere approvate dal consiglio di amministrazione o dalla direzione generale.

² *Nelle direttive interne sono disciplinati in particolare:*

f. la politica dell'impresa nei confronti delle persone politicamente esposte;

Allegato intitolato «Indizi di riciclaggio di denaro» dell'ORD-FINMA

Art. A 39

Procedimenti penali contro il cliente dell'intermediario finanziario per crimini, corruzione o sottrazione di fondi pubblici.

Cfr. anche la Legge federale sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (LRAI; RS 196.1) del 1° ottobre 2010, in vigore dal 1.2.2011 (Lex Duvalier).

Personnes exposées politiquement (PEP)

Estratto

Questions fréquemment posées à la CFB³²

Lutte contre le blanchiment d'argent

Comment s'organise la surveillance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent?

Questions fréquemment posées concernant d'Ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent

Pourquoi les personnes exerçant des fonctions publiques en Suisse sont-elles exclues de la définition de PEP?

L'utilisation abusive d'un compte par une PEP dans son pays d'origine est en principe moins probable qu'à l'étranger. De surcroît, l'élargissement de la définition de PEP à des personnes exerçant des fonctions publiques en Suisse aurait eu pour conséquence d'étendre le cercle des personnes concernées de manière importante, des problèmes de ressources pouvant en résulter au niveau de la direction (cf. art. 22 al. 1 lit. a OBA-CFB). Il n'est toutefois pas exclu que certaines personnes exerçant des fonctions publiques en Suisse doivent, sur la base des critères de risques développés par une banque déterminée, être classées dans la catégorie des relations présentant des risques accrus.

De quelle manière doit-on traiter des PEP étrangères qui ouvrent un compte auprès d'une succursale étrangère ou d'une société étrangère d'un groupe suisse dans leur pays d'origine?

D'une manière générale, les relations d'affaires avec des PEP étrangères dans leur pays d'origine ne doivent pas être considérées comme comportant des risques accrus, à moins que d'autres facteurs n'indiquent la présence de risques accrus. Il y a lieu toutefois de réserver les éventuelles règles contraires de l'Etat d'origine concerné.

³² Ora FINMA: cfr. <http://www.finma.ch/archiv/ebk/fffaq/faq9.html#Art1>.

Une personne ayant abandonné les fonctions publiques qui faisaient d'elle une PEP doit-elle encore être considérée et traitée comme telle?

Non. Il s'agira toutefois d'examiner dans quelle mesure la relation d'affaires ne devrait pas, sur la base d'autres facteurs, être considérée comme comportant des risques juridiques ou des risques de réputation accrus au sens de l'art. 7 OBA-CFB.

