



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE  
**Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC**  
Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR  
**Segreteria di Stato dell'economia SECO**  
Cooperazione e sviluppo economici

Consiglio nazionale – Commissione della politica estera

15.3920 Flussi finanziari sleali e illeciti provenienti da Paesi in sviluppo (Po. Maury Pasquier)

13.3848 Afflusso di denaro non dichiarato proveniente dai Paesi in sviluppo (Po. Ingold)

---

## **Flussi finanziari illeciti provenienti da Paesi in sviluppo**

### **Ambiti d'intervento attuali e futuri e strumenti della politica di sviluppo della Svizzera**

#### **Rapporto complementare**

della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)

della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) – Cooperazione e sviluppo economici (WE)

---

#### **All'attenzione della**

Commissione della politica estera del Consiglio nazionale  
secondo mandato del 6 novembre 2017

Berna, 27 marzo 2018

## 1 Situazione iniziale e mandato

La questione dei flussi finanziari illeciti (*illicit financial flows*, IFF)<sup>1</sup> alimenta il dibattito accademico e della politica internazionale di sviluppo da oltre 15 anni. Nel suo [rapporto del 12 ottobre 2016 sui flussi finanziari sleali e illeciti provenienti da Paesi in sviluppo](#), il Consiglio federale ha illustrato la propria visione del problema e proposto un'analisi esaustiva che considera, tra le altre cose, le molteplici condizioni che favoriscono il configurarsi di IFF. Secondo il Consiglio federale, le componenti essenziali degli IFF sono i fondi legati alla criminalità, alla corruzione, al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo e all'evasione ed elusione fiscale che attraversano le frontiere nazionali.

Il rapporto è stato discusso una prima volta il 21 marzo 2017 in seno alla Commissione della politica estera. In quell'occasione la DSC e la SECO erano state incaricate di elaborare un [documento di sintesi](#) in risposta ad alcune domande di un membro del Consiglio nazionale. Il 6 e 7 novembre 2017 si è tenuta una discussione approfondita con gli esperti, che ha portato a un secondo mandato per la DSC e la SECO.<sup>2</sup>

Parallelamente il Consiglio federale ha ribadito a più riprese il proprio impegno nella lotta contro gli IFF a livello nazionale e internazionale. In linea con il dibattito internazionale, l'Esecutivo riconosce l'importanza del quadro giuridico nazionale per contenere l'afflusso di fondi indesiderati, ma anche il ruolo determinante svolto dalla cooperazione internazionale sul campo.

L'impegno attuale della Svizzera sul terreno prevede misure di lotta contro le pratiche di corruzione quotidiana, il riciclaggio di denaro e altre forme di criminalità economica organizzata transnazionale nonché contro l'evasione e l'elusione fiscale. In questo contesto la DSC e la SECO fissano continuamente nuove priorità per portare avanti e ridefinire i loro programmi sul posto. La DSC e la SECO partecipano inoltre attivamente a dibattiti e programmi (multilaterali) della comunità internazionale in materia di politica di sviluppo e contribuiscono a integrare le prospettive della politica di sviluppo nella legislazione nazionale. In quest'ottica un ruolo importante è svolto dalle ricerche e dagli studi di base condotti in materia di politica di sviluppo.

Come annunciato dal Consiglio federale, il presente rapporto si propone di documentare il vasto e articolato impegno della Svizzera e di presentare gli ambiti d'intervento e gli strumenti attuali e futuri a disposizione della sua cooperazione internazionale per contenere gli IFF provenienti dai Paesi in via di sviluppo. Nell'ambito del dibattito internazionale sugli IFF e sulla base dei programmi in corso vengono enumerati qui di seguito cinque ambiti d'intervento della cooperazione internazionale della Svizzera, riconducibili a due settori tematici principali.

Flussi finanziari e relazioni commerciali:

- minimizzazione dei rischi legati agli IFF nella catena del valore delle materie prime;
- miglioramento dell'accesso ai servizi finanziari e alle rimesse;
- lotta all'evasione e all'elusione fiscale.

Governance e Stato di diritto:

- lotta alla corruzione transnazionale e al riciclaggio di denaro;
- restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita.

Il presente rapporto è stato redatto congiuntamente dalla DSC e dalla SECO, in stretta collaborazione con altri servizi federali.

## 2 Ambiti d'intervento e strumenti della cooperazione internazionale della Svizzera

Grazie agli studi di base condotti negli ultimi due anni, oggi disponiamo di maggiori conoscenze, rispetto a poco tempo fa, sui presupposti e sui fattori trainanti che danno adito agli IFF.

---

<sup>1</sup> Secondo una definizione diffusa, gli IFF sono «*movimenti transfrontalieri di denaro acquisito, trasferito o impiegato illegalmente*» («movement of money illegally earned, transferred, or used», UNECA 2013).

<sup>2</sup> Anziché redigere un rapporto in risposta al postulato «concernente ambiti d'intervento e strumenti attuali e futuri per contribuire sul posto a creare e rafforzare strumenti e processi volti a contenere gli IFF provenienti dai Paesi in via di sviluppo», la DSC e la SECO devono presentare direttamente un rapporto. Verbale CPE-N del 6.11.2017.

Va ricordato che gli IFF non sono importanti solo per la criminalità organizzata. Infatti, benché siano per loro natura transnazionali, gli IFF pregiudicano la sussistenza di un gran numero di persone nei Paesi in via di sviluppo poiché interessano direttamente molte attività economiche nel settore informale. In vari Paesi gli IFF hanno un legame stretto con la politica dello Stato, la governance e il funzionamento delle istituzioni. I clientelismi finanziari e culturali che si instaurano tra vari gruppi e all'interno di uno stesso gruppo possono segnare intere società. Ciò spiega perché alcune analisi non parlino più di corruzione, ma di «sistemi di governo alternativi» che rispondono a una propria logica. La mancanza di un accesso a servizi finanziari e ad altre fonti di credito, tipica di molti settori economici (informali), è un motore della diffusione di IFF. Un altro presupposto fondamentale degli IFF è la crescente interdipendenza globale dei mercati di beni e finanziari; d'altro canto, la creazione di mercati regionali aperti può contrastare significativamente le attività illecite connesse agli IFF.

Allo stesso tempo, questi studi di base consentono di far luce anche su alcune prime prospettive di intervento. Una politica di successo necessita in primo luogo di approcci che, oltre a introdurre misure volte a creare e applicare standard internazionali, permettano di intervenire, in modo più rigoroso rispetto a quanto fatto sinora, nelle situazioni reali dei Paesi di origine e nelle loro reti di interdipendenze internazionali. Le misure descritte qui di seguito mostrano come la cooperazione internazionale della Svizzera contribuisca ad ampliare lo spettro delle possibilità d'intervento. Tali misure concorrono a ridurre i flussi di denaro in uscita dai Paesi in via di sviluppo e a migliorare la mobilitazione esterna di risorse finanziarie per i bilanci pubblici e privati nei Paesi di origine. Nella descrizione delle misure si distingue tra attività sul campo, a livello internazionale e contributi al dibattito nazionale e internazionale sullo sviluppo.

## 2.1 Flussi finanziari e relazioni commerciali

### 2.1.1. Minimizzazione dei rischi legati agli IFF nella catena del valore delle materie prime

Le analisi dell'OCSE e di altre organizzazioni giungono alla conclusione che quello delle materie prime è uno dei settori economici più esposti alla corruzione e in cui si registra anche un numero di casi di corruzione transnazionale superiore alla media. Concorrono a questo fenomeno, tramite diversi meccanismi, sia le attività estrattive di materie prime minerali e fossili – tanto su piccola scala quanto industriale – sia il commercio di materie prime.

Data la forte dipendenza di molti Paesi in via di sviluppo e delle loro entrate pubbliche dalle esportazioni di materie prime, e vista anche l'elevata correlazione tra dipendenza dalle materie prime e deficit di governance, per ridurre gli IFF è fondamentale creare catene del valore e di approvvigionamento sostenibili. In questo contesto un ruolo significativo è svolto dagli strumenti e incentivi volti a promuovere un'adeguata condotta commerciale e da regimi volontari o giuridicamente vincolanti per la pubblicazione dei pagamenti o degli aspetti non finanziari (ad esempio nell'ambito dei diritti umani e dell'ambiente).

Tra le attività importanti a livello multilaterale figurano quelle, cofinanziate dalla SECO, condotte dal Fondo monetario internazionale (FMI) nel quadro del Fondo fiduciario per la gestione dei ricavi provenienti dalle risorse minerarie e dell'Iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (*Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI), che promuove nel settore delle materie prime dei Paesi membri l'obbligo di rendiconto e la governance mediante uno standard di trasparenza internazionale su base volontaria.

Nel 2017 l'OCSE, con il sostegno anche della DSC, ha avviato un dialogo con alcuni Paesi africani su questioni legate agli IFF e un dialogo tematico sulle possibilità di introdurre standard di trasparenza e di rendicontazione globali nel commercio di materie prime.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> L'iniziativa del Centro di sviluppo dell'OCSE nell'ambito del *Policy Dialogue on Natural Resource-based Development* (<http://www.oecd.org/dev/natural-resources.htm>) fa seguito al vertice di Londra sull'anticorruzione del maggio 2016. Per ulteriori dettagli cfr. rapporto del Consiglio federale del 2016 sugli IFF e la relativa dichiarazione della Svizzera [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/522732/Switzerland.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522732/Switzerland.pdf)

In questo contesto la DSC e la SECO promuovono, individualmente o congiuntamente, analisi e studi di base che contribuiscono ad alimentare dibattiti informati e aiutano a prendere decisioni consapevoli in Svizzera e all'estero. Ciò avviene principalmente nel quadro di partenariati istituzionali con organizzazioni internazionali, organizzazioni specializzate o istituti di ricerca svizzeri, ad esempio:

- la Direzione per la cooperazione allo sviluppo dell'OCSE (*OECD Development Cooperation Directorate*) e il Centro di sviluppo dell'OCSE (*OECD Development Center*),
- il *Natural Resource Governance Institute*, (NRGI; USA) e
- lo *Swiss Programme for Research on Global Issues for Development (r4d Programme)*.

Il partenariato tra la DSC e l'NRGI si basa su tre orientamenti e punta a (1) promuovere il dibattito mondiale sulla definizione di standard di trasparenza volontari e giuridicamente vincolanti, (2) consolidare i meccanismi di responsabilizzazione e la trasparenza dei contratti tra attori statali in Paesi esportatori di materie prime e (3) creare una banca dati mondiale, a livello di singole Nazioni, relativa alla governance nel settore delle materie prime. La SECO sostiene il *Responsible Mining Index*, una classifica delle 30 maggiori società minerarie del mondo per quanto concerne la loro responsabilità economica, sociale e ambientale. Più ampio e a più lungo termine è invece un [programma di ricerca](#) del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS), finanziato dallo stesso FNS e dalla DSC, che punta alla definizione e all'attuazione di politiche (nazionali e internazionali) per una riduzione efficace degli IFF generati dal commercio di materie prime.

All'interno dell'Amministrazione federale, la DSC e la SECO contribuiscono ai processi decisionali fornendo dati, fatti e conoscenze sulla politica di sviluppo derivanti da queste analisi e apportando le esperienze maturate nell'ambito delle loro attività nel settore delle materie prime nei Paesi partner (in particolare in Africa occidentale, Africa orientale e Mongolia). Tra i dossier principali figurano i rapporti del Consiglio federale nell'ambito delle materie prime nonché importanti progetti legislativi in materia di responsabilità d'impresa (trasparenza, responsabilizzazione e obbligo di rendiconto).

A seconda delle esigenze e delle opportunità, queste informazioni di base servono anche ad alimentare dibattiti e processi a livello nazionale. La SECO, ad esempio, sostiene le attività dell'NRGI nell'ambito del controllo da parte della società civile sull'impiego dei proventi del settore delle materie prime nei Paesi in transizione dell'Europa centrale e orientale, del Caucaso e dell'Asia centrale. Nel contesto della collaborazione bilaterale va infine menzionata la *Better Gold Initiative* della SECO.

### 2.1.2 Miglioramento dell'accesso ai servizi finanziari e alle rimesse

Oggi si suppone che la mancanza di sistemi finanziari efficienti sia un fattore trainante per la diffusione degli IFF in molti Paesi in via di sviluppo. Lo scarso accesso ai servizi finanziari porta a un ripiego su canali informali, molto difficili da regolamentare. Di conseguenza gran parte delle transazioni finanziarie (anche transfrontaliere) nei Paesi in via di sviluppo avviene in contanti e al di fuori di qualsiasi ordinamento formale dello Stato, il che ha conseguenze negative durevoli a livello macroeconomico e fiscale e ostacola la lotta contro il riciclaggio di denaro e la corruzione.

Di recente questa situazione si è accentuata ancora di più. Le misure di regolamentazione contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo hanno indotto i fornitori di servizi finanziari a ridurre determinati rischi commerciali nelle loro attività nei Paesi in via di sviluppo, soprattutto gli istituti di credito che svolgono un ruolo importante per i bonifici esteri o per altre operazioni finanziarie transfrontaliere (cosiddette banche corrispondenti). Questo atteggiamento prudente nei confronti dei rischi e delle crescenti esigenze a livello internazionale, a causa del rischio intrinseco alle attività illegali, è detto «de-risking» e descrive un fenomeno che, stando alle indagini del *Financial Stability Board* (FSB), interessa soprattutto determinati Paesi in via di sviluppo, i Paesi sottoposti a sanzioni e le piccole economie nazionali.

Date queste premesse, le rimesse dei migranti – già oggi una consistente fonte di reddito – sono diventate ancora più importanti per ampie fasce della popolazione in molti Paesi in via di

sviluppo.<sup>4</sup> Al contempo, i canali formali per l'invio di rimesse sono limitati dalle elevate commissioni applicate dai fornitori di servizi di trasferimento di denaro.

Le misure proposte nell'ambito del dibattito sul finanziamento dello sviluppo e sugli IFF comprendono il miglioramento dell'accesso ai servizi finanziari per ampi strati della popolazione attraverso un utilizzo più efficiente delle tecnologie digitali e interventi di apertura del mercato nel settore dei trasferimenti di denaro.

Alla luce di questa situazione, oggi la DSC e la SECO, forti di una pluriennale esperienza nello sviluppo del settore finanziario focalizzata sui prodotti di risparmio e assicurativi, promuovono sempre più anche l'impiego delle tecnologie digitali per facilitare l'accesso delle famiglie povere, dei piccoli agricoltori e delle piccole aziende a servizi finanziari a costi contenuti. Inoltre, nei settori del de-risking e della riduzione dei costi di trasferimento delle rimesse, la DSC e la SECO sostengono una serie di studi di base per l'elaborazione di standard internazionali e progetti pilota.

### 2.1.3 Lotta all'evasione e all'elusione fiscale

Le questioni fiscali sono diventate sempre più importanti nella politica di sviluppo dopo l'accordo sul Piano d'azione di Addis Abeba (*Addis Ababa Action Agenda*, AAAA) del luglio 2015. A livello nazionale si pongono le questioni di un assorbimento più coerente del substrato fiscale dei singoli Paesi (e delle capacità necessarie a tal fine) e di un uso trasparente, efficiente e democraticamente legittimato dei fondi pubblici.

Tra i temi discussi nella politica fiscale internazionale figurano le questioni dell'elusione fiscale nel quadro delle attività economiche transnazionali (erosione della base imponibile e trasferimento degli utili da parte delle imprese multinazionali). Si occupa di questo ambito tematico il progetto OCSE/G20 avviato nel 2013 sull'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS), volto a prevenire determinate forme di elusione fiscale. Un altro tema di discussione è il miglioramento dello scambio di informazioni tra le autorità fiscali nazionali. Tali attività sono promosse in particolare dallo standard messo a punto dall'OCSE per lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari (SAI) per prevenire l'evasione fiscale.

La posizione e il ruolo dei Paesi in via di sviluppo in questi regolamenti sono attualmente oggetto di intensi dibattiti a livello internazionale. Anche in Svizzera ci si chiede se e come si possa contribuire a una migliore integrazione dei Paesi in via di sviluppo nelle disposizioni internazionali in materia di SAI e come tener conto degli obiettivi della politica di sviluppo svizzera nella identificazione dei Paesi partner del SAI. Uno studio approfondito commissionato dalla DSC è stato completato nel marzo 2018.<sup>5</sup> Alla luce dei recenti dibattiti internazionali e della decisione presa in merito a un piano d'azione per l'introduzione del SAI nei Paesi in via di sviluppo,<sup>6</sup> la questione è diventata di stringente attualità.

L'uso dei fondi dell'aiuto pubblico allo sviluppo per creare sistemi fiscali efficienti è ancora molto limitato a livello internazionale. In questo contesto, tuttavia, secondo le statistiche

---

<sup>4</sup> Si stima che nel 2016, solo nei Paesi in via di sviluppo le rimesse entrate in uno Stato attraverso i canali bancari ufficiali abbiano superato i 445 mia. USD, più del triplo del volume complessivo dei fondi ufficiali per lo sviluppo (APS). Queste rimesse contribuiscono al benessere di circa 700 milioni di persone in tutto il mondo, rappresentando spesso l'unica fonte di finanziamento per l'alimentazione, le spese sanitarie, l'alloggio e l'istruzione. Oggi il costo medio di un'operazione di remessa è pari al 7,6 %. Ciò significa che ogni anno si perdono circa 30 mia. USD di rimesse destinate a famiglie bisognose nei Paesi in via di sviluppo. Tra i molti motivi di questi costi di transazione così elevati c'è il fatto che i fornitori di servizi di trasferimento di denaro sono esposti a un alto rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo e che devono sistematicamente adempiere maggiori obblighi di diligenza, con costi di messa in conformità necessariamente più elevati.

<sup>5</sup> Per una panoramica del dibattito fiscale internazionale dal punto di vista della politica di sviluppo e della posizione della Svizzera cfr. *Swiss Policy Coherence in International Taxation: Global Trends in AEOI and BEPS in Development Assistance and a Swiss Way Forward*. Sathi Meyer-Nandi, Università di Zurigo; Zurigo, gennaio 2018 e *Integration der Entwicklungsländer in die schweizerische Politik zur Umsetzung des AIA und der BEPS-Massnahmen: Herausforderungen und Handlungsfelder*. Prof. René Matteotti, Università di Zurigo, Zurigo (aprile 2018).

<sup>6</sup> In occasione della sua seduta plenaria del novembre 2017 a Yaoundé (Camerun), il Forum mondiale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali (Global Forum) ha adottato un piano d'azione sull'introduzione del SAI nei Paesi in via di sviluppo.

dell'OCSE la Svizzera risulta uno dei principali donatori. A livello mondiale la SECO sostiene una serie di iniziative fiscali volte a promuovere amministrazioni fiscali trasparenti nel quadro di standard generalmente accettati a livello nazionale.<sup>7</sup> Tali iniziative aiutano talvolta anche a contrastare direttamente l'evasione e l'elusione fiscale. La SECO sta valutando l'opportunità di introdurre un contributo per l'assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo da parte del «Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes» dell'OCSE e/o al programma «Base Erosion and Profit Shifting» (BEPS). La DSC contribuisce inoltre a un progetto dell'[Intergovernmental Forum in Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development](#) teso a migliorare la conoscenza e la gestione dei rischi delle transazioni commerciali di materie prime e delle loro implicazioni fiscali nei Paesi in via di sviluppo che dispongono di grandi risorse naturali.

Oltre all'impegno della SECO attraverso i canali multilaterali, la DSC contribuisce alla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale nel quadro di relazioni bilaterali dirette. Di norma vengono sostenute le organizzazioni della società civile che utilizzano lavori di ricerca e studi di base per documentare le pratiche di elusione fiscale delle imprese internazionali e le relative conseguenze. L'obiettivo è informare il dibattito politico e avviare un dialogo con gli attori interessati (compresi i governi). Tra gli esempi di Paesi figurano il Mozambico e la Tanzania.

## 2.2 Governance e Stato di diritto

Le diverse forme di IFF e le attività illegali o illecite a essi collegate sono spesso dipendenti direttamente dalla qualità della governance.

Con un diffuso impegno a favore dello Stato di diritto, della governance e della democrazia la DSC e la SECO contribuiscono a migliorare le condizioni quadro per l'applicazione delle norme e la prestazione di servizi statali, facendo aumentare di conseguenza la credibilità e il grado di accettazione delle istituzioni dello Stato.

Attraverso provvedimenti sociali, giuridici, politici ed economici, si cerca di mantenere e rafforzare la funzionalità delle istituzioni per il bene della società. In questo modo si consolida anche la lotta contro la corruzione, la criminalità, il riciclaggio di denaro e l'evasione e l'elusione fiscale e vengono quindi ridotte nel lungo periodo le fonti di IFF. Il [rapporto sintetico](#) del 23 giugno 2017 all'attenzione della CPE-N analizza, sulla scorta di esempi concreti, le caratteristiche fondamentali e le forme di intervento adottate dall'impegno sul terreno della DSC e della SECO.

È in questo contesto più ampio che vanno inseriti anche gli approcci volti a contrastare il fenomeno degli IFF con attività mirate: a livello di Stati partner, internazionale e interno.

### 2.2.1 Lotta alla corruzione transnazionale e al riciclaggio di denaro

Nel dibattito sugli IFF, per corruzione si intende in genere un ampio spettro di attività e di condotte relative all'abuso di un pubblico ufficio o di una funzione preminente non ufficiale per ottenere un vantaggio privato (materiale o immateriale). In questa definizione sono compresi i millantati crediti (anche nella politica), l'uso a proprio vantaggio di conflitti d'interesse, la corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali o esteri e di attori del settore privato, la concussione, la frode, la malversazione, l'appropriazione indebita, l'abuso d'autorità, la falsificazione di bilancio, l'ostruzione alla giustizia e così via.

---

<sup>7</sup> Il relativo portfolio della SECO comprende contributi al *Revenue Mobilisation Trust Fund* (RMTF) del Fondo monetario internazionale e al nuovo *Global Tax Program* (GTP) della Banca Mondiale, recentemente istituito. Attraverso il contributo al Fondo monetario internazionale vengono sostenuti, nello specifico, i seguenti Paesi: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Colombia, Ghana, Kosovo, Macedonia, Perù, Serbia e Vietnam. Nell'ambito del Global Tax Program della Banca Mondiale sono in fase di pianificazione varie attività in Azerbaigian, Egitto, Kirghizistan e Tunisia. Inoltre la SECO sostiene a livello regionale il *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias* (CIAT). Di una certa importanza è anche il sostegno offerto all'*African Tax Administration Forum* (ATAF) che attua progetti di assistenza tecnica nei Paesi africani per prevenire l'elusione fiscale.

La lotta alla corruzione nei Paesi in via di sviluppo vanta una lunga tradizione nel dibattito internazionale sullo sviluppo: la corruzione pregiudica l'efficacia dei programmi e dei progetti e rende difficoltoso l'impiego dei mezzi propri in modo orientato al raggiungimento del risultato.<sup>8</sup>

Nel contesto della problematica IFF acquisiscono sempre maggiore importanza le modalità di intervento concrete e verificate sul terreno, applicate dalle agenzie di sviluppo in loco per contrastare la corruzione e la criminalità finanziaria internazionale. L'[OCSE](#) consiglia ai suoi Stati membri di ampliare la trasparenza dei propri sistemi finanziari: maggiore trasparenza sugli aventi economicamente diritto delle aziende e un monitoraggio più rigoroso delle persone politicamente esposte, combinato al rafforzamento dei meccanismi per la restituzione di valori patrimoniali. Per i Paesi in via di sviluppo, oltre a quelle per il consolidamento dello Stato di diritto e della governance in generale, le proposte consistono soprattutto nell'istituzione o nel rafforzamento di unità specializzate e di uffici di segnalazione nel settore dei reati finanziari. Alcuni approcci interessanti a questo proposito sono riscontrabili nel Regno Unito, la cui agenzia di sviluppo *Department for International Development* (DfID) ha stabilito una stretta cooperazione con corpi di polizia, organi di sorveglianza finanziaria e autorità giudiziarie nazionali per contrastare i flussi finanziari di origine criminale dai Paesi in via di sviluppo. Una strada simile è battuta da un progetto intitolato «[Contrasto dei flussi finanziari illeciti](#)» della *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), su mandato del Ministero federale tedesco per la cooperazione economica e lo sviluppo (BMZ), che persegue un approccio globale con l'adozione di provvedimenti sia nei Paesi d'origine degli IFF sia in Germania.<sup>9</sup>

A livello globale, nella prevenzione del riciclaggio di denaro intervengono le raccomandazioni del [Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale \(GAFI/FATF\)](#), l'organizzazione leader in materia di standard in questo settore. Poiché le sue raccomandazioni hanno validità globale, la loro attuazione nei Paesi fornisce un contributo considerevole al contrasto degli IFF. Esse comprendono ambiti quali la creazione di apposite istituzioni (p. es. uffici di segnalazione contro il riciclaggio), gli obblighi di diligenza per gli istituti finanziari o il monitoraggio sistematico delle persone politicamente esposte. Gli Stati vengono periodicamente sottoposti a una valutazione nell'ambito della quale è verificato l'adempimento (*compliance*) delle raccomandazioni GAFI/FATF. La Svizzera è stata esaminata l'ultima volta nel 2016.

Per evitare che i proventi derivanti dalle citate pratiche corruttive siano immessi, in quanto fattori trainanti di IFF, nel circuito economico legale, nel settore della prevenzione del riciclaggio di denaro si lavora anche con strumenti multilaterali.

Su questo fronte, la SECO sostiene il *Topical Trust Fund on AML/CFT* (antiriciclaggio e lotta al terrorismo) dell'FMI, che aiuta i Paesi con gravi lacune nel settore della lotta al riciclaggio ad adeguare le proprie norme interne agli standard internazionali. Alcuni dei Paesi che sono riusciti a concludere processi di revisione del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI/FATF) in questo senso sono il Kirghizistan, la Mongolia, il Nepal, il Sudan, l'Indonesia, il Ghana e il Kenya.

Queste attività della SECO strutturate sul piano multilaterale sono completate da progetti bilaterali della DSC e della SECO, a livello dei Paesi, per contrastare simili forme di corruzione. Oltre agli esempi del Kosovo e del Mozambico illustrati nel documento sintetico del 23 giugno 2017 all'attenzione della CPE-N, queste attività si concentrano in

---

<sup>8</sup> Cfr. in proposito la *OECD Recommendation for Development Cooperation Actors on Managing the Risk of Corruption*, recentemente emanata. Per l'attuale periodo del messaggio (2017-2020) la Svizzera ha inoltre in programma un ampliamento della gestione del rischio nei suoi progetti in relazione agli eventuali pericoli di corruzione e riciclaggio di denaro.

<sup>9</sup> Il progetto menzionato segue un approccio duale. Da un lato vengono create sinergie verticali mettendo in collegamento reciproco strutture nazionali, regionali e globali per il contrasto degli IFF: concretamente vengono sostenuti in modo mirato sforzi nazionali (p. es. per la lotta contro il riciclaggio di denaro) e, al contempo, diffuse a livello regionale le esperienze fatte, contribuendo così in definitiva all'attuazione di standard globali (come per esempio quello GAFI/FATF). Dall'altro viene rafforzata la cooperazione orizzontale tra i ministeri competenti in Germania: sotto la guida del BMZ si svolge un regolare dialogo interministeriale su questioni attinenti agli IFF, per il cui tramite viene stabilito un collegamento diretto tra il piano operativo e quello politico-strategico. In questa cornice il BMZ coadiuva direttamente il Ministero federale delle finanze (BMF) nel suo ruolo di osservatore negli organismi internazionali. Così facendo, l'attività del BMZ in materia di politiche di sviluppo è collegata agli interessi di politica finanziaria del BMF e si garantisce la coerenza delle politiche a livello interministeriale.

- **Africa meridionale** (Tanzania e Mozambico): la DSC sostiene la creazione di capacità istituzionali delle autorità nazionali di contrasto della corruzione nel campo dell'assistenza giudiziaria internazionale e della restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita (impiego di esperti internazionali).
- **Sudafrica**: la SECO sostiene un programma per lo sviluppo e le riforme nel settore finanziario, con componenti nell'ambito della lotta al riciclaggio, allo scopo di rafforzare le istituzioni in questo campo.
- **America centrale**: rafforzamento della Commissione internazionale contro l'impunità in Guatemala (CICIG) e della Missione contro la corruzione (MACCIH) in Honduras, laddove organismi multilaterali (l'ONU in Guatemala e l'Organizzazione degli Stati americani in Honduras) sostengono con personale proprio sul posto, tra cui procuratori pubblici, le istituzioni nazionali nella lotta contro la corruzione.

Come esposto nel rapporto sintetico, nella comunità internazionale persistono tuttavia grandi lacune nella conoscenza dei nessi e dei meccanismi soggiacenti a queste pratiche nei Paesi d'origine degli IFF e, in particolare, sulle forme di corruzione transnazionale. Nell'ambito di un partenariato, la DSC coopera con il centro di competenza internazionale [U4 Anti-Corruption Resource Center](#) (Norvegia) che offre all'attenzione della comunità internazionale e in consultazione diretta con il dibattito in corso analisi e formazioni su questioni afferenti agli IFF.

### 2.2.2 Restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita

Il dibattito internazionale sul trattamento dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte di Paesi in via di sviluppo ed emergenti è in corso da almeno 30 anni ed è cominciato molto prima che gli IFF diventassero oggetto di ricerca e di discussione a livello mondiale.

Nel campo della restituzione di averi patrimoniali la Svizzera svolge un ruolo pionieristico e – nella sua qualità sia di preminente piazza finanziaria internazionale sia di attore solerte della cooperazione allo sviluppo – persegue da molto tempo una politica proattiva nel trattamento di fondi illeciti di persone politicamente esposte (PEP). Sin dal caso Marcos, nel 1986, il Paese ha continuato a perfezionare il proprio dispositivo per la tutela, il blocco e la restituzione di averi di potentati. Negli ultimi 25 anni ha restituito circa 2 miliardi di dollari statunitensi – più di quanto abbia fatto ogni altra piazza finanziaria – agli Stati d'origine.

Oggi i provvedimenti per il blocco, la confisca e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita sono considerati un importante contributo nell'ostacolare gli IFF.

Al contempo permangono però numerose difficoltà di natura giuridica e di prassi politica nella restituzione dei valori patrimoniali illegali nonché nella categorizzazione dei relativi piani e casi all'interno del quadro più generale del dibattito sugli IFF. Una domanda fondante a questo riguardo è quali componenti degli IFF possono – e sulla base di quali criteri – essere considerati valori patrimoniali rubati e, in quanto tali, essere passibili di restituzione conformemente a determinati criteri procedurali.

Un'intesa comune e dettagliata su queste domande da parte dei vari attori dei Paesi di origine e di destinazione è il presupposto centrale per un dialogo costruttivo e per la messa a punto di soluzioni pragmatiche concrete. Un elemento integrante di questo dibattito, dal punto di vista della politica di sviluppo, è come garantire un corretto utilizzo dei beni restituiti e un'efficacia ottimale dei medesimi nei programmi di sviluppo, senza interferire con il diritto dello Stato leso a disporre delle sue proprietà.

La DSC, in stretta cooperazione con la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) del DFAE, promuove questo dialogo internazionale e ambisce a raggiungere un consenso sulla necessità che i beni restituiti contribuiscano allo sviluppo sostenibile del Paese di origine.

In questo modo si garantirebbe che i valori patrimoniali siano usati a beneficio della popolazione e si configurerebbe così un contributo al finanziamento dello sviluppo in linea con il Piano d'azione di Addis Abeba del 2015 (Addis Ababa Action Agenda, AAAA). Nell'ambito di questo dialogo la DSC ha stabilito partenariati solidi e di lungo periodo, soprattutto con l'UNODC, la Banca Mondiale ([Iniziativa StAR](#)) e il [Basel Institute on Governance](#) (ICAR).

Gli stessi partner sostengono i Paesi anche mediante la cooperazione tecnica, cofinanziata a sua volta, in misura considerevole, dalla DSC. Al momento i più importanti provvedimenti di cooperazione tecnica (sostegno alle autorità anticorruzione e alle procure pubbliche che operano per via giuridica per recuperare gli averi), realizzati con il supporto della DSC, sono in atto in Ucraina, Tanzania, Malawi e Sri Lanka nonché, insieme alla SECO, in Perù.

La DSC è inoltre responsabile dell'esecuzione di concrete operazioni di restituzione di beni (*Asset Return*): si tratta dell'«ultimo miglio» del processo di restituzione, ovvero delle modalità secondo le quali deve essere eseguita una restituzione concordata. Nel concreto la DSC è stata – ed è – coinvolta nell'attuazione dei seguenti processi di restituzione: Nigeria/Abacha II (USD 322 mio.; attraverso la Banca Mondiale); Kazakistan (USD 50 mio.; attraverso la Banca Mondiale); Angola (USD 61 mio.; programma bilaterale appena concluso).

In tutti i casi la DSC e la DDIP si basano sistematicamente su principi guida che pongono al centro di una restituzione responsabile e funzionale allo sviluppo la necessità di tenere conto della popolazione, la promozione di uno sviluppo sostenibile, la trasparenza e la responsabilizzazione delle autorità. Le esperienze maturate in questo campo vengono nuovamente riversate nel dibattito internazionale al fine di fornire un appiglio internazionale a questi principi e «buone pratiche» e farli quindi confluire nelle negoziazioni in corso su altre restituzioni.

### 3 Conclusione e prospettive future

La comunità internazionale ha riconosciuto che gli IFF – cioè i trasferimenti transfrontalieri di denaro collegati a criminalità, corruzione, riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo ed elusione/evasione fiscale – possono essere arginati solo con un'azione coordinata a livello internazionale e ha reagito con numerosi provvedimenti, che anche il Consiglio federale plasma e sostiene. In sintonia con i più recenti dibattiti internazionali, al Consiglio federale è anche chiaro che nel contrasto degli IFF, oltre alla definizione e all'applicazione di standard internazionali, bisogna intervenire in modo più rigoroso di quanto fatto sinora nelle situazioni reali dei Paesi di origine degli IFF e nelle loro reti di interdipendenze internazionali.

I retroscena economici e sociali di questo fenomeno sono spesso molto complessi e alla comunità internazionale manca, allo stato attuale, un'esperienza talmente ampia da consentire interventi efficaci sul terreno. Ciononostante per gli Stati OCSE e le loro agenzie di sviluppo si delineano anche le prime prospettive di intervento nella lotta contro gli IFF. In tale ambito a questi Stati spetta un duplice compito: da un lato, in quanto Paesi di destinazione di IFF (nonostante a volte siano anche punto di partenza dei trasferimenti) devono assumersi la responsabilità di creare meccanismi internazionali per la prevenzione dei flussi illeciti; dall'altro possono aiutare i Paesi in via di sviluppo a potenziare le loro capacità in questo campo. Nel rivestire entrambi questi ruoli si pongono però sfide importanti per quanto concerne l'equilibrio tra i due, nello specifico sulla coerenza tra diversi ambiti politici a vantaggio di uno sviluppo sostenibile.

Rispetto alle prospettive di intervento discusse a livello internazionale, nella politica di sviluppo della Svizzera già oggi alcuni settori denotano uno spiccato impegno, mentre altri sono caratterizzati piuttosto da attività mirate e di carattere pilota. In tutti i cinque ambiti di intervento della cooperazione internazionale svizzera analizzati nel presente rapporto si affronta con nuove iniziative la tematica degli IFF. In prospettiva strategica, in quasi tutti gli ambiti si ricercano la coerenza, il collegamento e le sinergie con altri settori politici. La DSC e la SECO si spendono consapevolmente in processi tematici internazionali e intergovernativi, contribuendo così attivamente, sulla base dell'Agenda 2030, a un consolidamento di standard globali. Per l'identificazione, la pianificazione e l'attuazione delle relative attività vengono ordinate analisi e studi di base in materia di politica di sviluppo o ne vengono usati di esistenti.

Nel complesso, gli IFF rappresentano una grande sfida anche per la politica di sviluppo della Svizzera. È evidente che il tema ha attecchito in vari settori sotto forma di contromisure mirate. Al contempo c'è però ancora margine di intervento per approfondire ulteriormente l'impegno in questo campo. La DSC e la SECO hanno già avviato lavori in questo senso, che comprendono maggiori sforzi nei Paesi d'origine per un più rigoroso riconoscimento precoce di casi di corruzione transnazionale, riciclaggio di denaro ed elusione/evasione fiscale.

In parallelo devono essere sfruttate ancora meglio le sinergie e i potenziali collegamenti tra alcuni dei cinque ambiti di intervento mentre occorre promuovere ulteriormente la coerenza con politiche settoriali attigue, anche nei casi in cui la Svizzera esprime una sua posizione nei processi internazionali. Infine un migliore utilizzo di eventuali sinergie e di potenziali collaborazioni tra le funzioni di giustizia in Svizzera (polizia, azione penale, vigilanza) e i programmi di governance (nel campo della giustizia e dell'assistenza in materia penale) nei Paesi di origine degli IFF – come fanno alcuni approcci seguiti in Germania o nel Regno Unito – potrebbe contribuire al rafforzamento delle istituzioni e dello Stato di diritto nel Paese di origine e all'incremento dell'efficienza delle proprie autorità.

## Basi

### A Rapporti del Consiglio federale e interventi parlamentari

[Rapporto del 12 ottobre 2016 sui flussi finanziari sleali e illeciti provenienti da Paesi in sviluppo \(fr\)](#)

[Domande dei membri della CPE-N del 21 marzo 2017 sul rapporto del 12 ottobre 2016 sui flussi finanziari sleali e illeciti provenienti da Paesi in sviluppo: parere del 23 giugno 2017 \(de\)](#)

[17.3501 Interpellanza Crisi debitoria in Mozambico. Insolvibilità, corruzione e Credit Suisse](#)

[17.3502 Interpellanza Mantenere l'accesso a rapporti bancari efficienti anche in termini di costi in contesti fragili](#)

[17.3822 Interpellanza La Better Gold Initiative è davvero un modello innovativo di trasparenza e responsabilità?](#)

[17.3995 Postulato Paradise Papers. Piano d'azione nazionale contro i flussi finanziari illegali e illeciti](#)

[17.4093 Mozione Fornire informazioni relative a conti finanziari in modo automatico ai Paesi in via di sviluppo](#)

### B Bibliografia – Ricerca e organizzazioni internazionali

[Globale Finanzflüsse und nachhaltige Entwicklung: Auch eine Folge von «Panama»? di Betz Kathrin Betz/Pieth Mark.in: \*Zeitschrift für Schweizerisches Recht\*, volume 135 \(2016\) I – fascicolo 4, pagg. 353-381](#)

Integration der Entwicklungsländer in die schweizerische Politik zur Umsetzung des AIA und der BEPS-Massnahmen: Herausforderungen und Handlungsfelder, di Prof. René Matteotti, in collaborazione con Sathi Meyer-Nandi. Università di Zurigo, Zurigo, aprile 2018

[OCSE \(2014\), Foreign Bribery Report; OECD. An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials](#)

[OCSE \(2018\), Illicit Financial Flows: The Economy of Illicit Trade in West Africa, OECD Publishing, Parigi](#)

[OCSE \(2016,\) Corruption in the Extractive Value Chain. Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives. OECD Publishing, Parigi](#)

[Putting the IFF agenda into action at the country level – serie blog U4 di Fredrick Eriksson, Bergen 2017/18](#)

[Consiglio dei diritti umani \(2018\), Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, on his visit to Switzerland. Consiglio dei diritti umani - 37ª sessione. 26 febbraio-23 marzo 2018.](#)

[Shadow Value Chains. Tracing the link between corruption, illicit activity and lootable natural resources from West Africa, di Åse Gilje Østensen e Mats Stridsman. U4 edizione di giugno 2017 n. 7](#)