



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Ufficio federale di polizia fedpol

Punto della situazione: strumenti a disposizione delle autorità nella lotta alla criminalità organizzata in Svizzera

Berna, luglio 2023

Contenuto

1	Riassunto	
2	Situazione iniziale	
2.1	Introduzione e mandato	7
2.2	Raccomandazioni del team di esperti.....	7
2.3	Metodo del rilevamento	8
2.4	Countering Organised Crime COC.....	8
2.5	Distinzione tra criminalità organizzata e organizzazione criminale	8
2.6	Riscontri del sondaggio online	10
2.6.1	Risposte delle autorità di perseguimento penale in base ad autorità, origine e lingua.....	10
2.6.2	Risposte delle autorità civili in base alla tipologia, all'origine e alla lingua..	11
3	Risultati del sondaggio	
3.1	Infiltrazione della CO in Svizzera	14
3.1.1	Valutazione	14
3.1.2	Interpretazione	15
3.2	Cooperazione: collaborazione e scambio di informazioni	16
3.2.1	Valutazione: situazione attuale presso le autorità di perseguimento penale	16
3.2.2	Valutazione: situazione ideale auspicata dalle autorità di perseguimento penale.....	20
3.2.3	Valutazione: situazione attuale presso le autorità civili	21
3.2.4	Valutazione: situazione ideale auspicata dalle autorità civili	23
3.2.5	Interpretazione: scambio di informazione come strumento fondamentale della cooperazione	24
3.2.6	Raccomandazioni del team di esperti in materia di cooperazione	26
3.3	Repressione: procedure investigative delle autorità di perseguimento penale.	27
3.3.1	Valutazione: situazione attuale presso le autorità di perseguimento penale	27
3.3.2	Valutazione: situazione ideale auspicata dalle autorità di perseguimento penale.....	28
3.3.3	Interpretazione: strumenti per la lotta repressiva alla CO.....	30
3.3.4	Raccomandazioni del team di esperti in materia di repressione	32
3.4	Prevenzione: sensibilizzazione di tutte le autorità	33
3.4.1	Valutazione delle autorità di perseguimento penale e delle autorità civili	33
3.4.2	Interpretazione: marcato bisogno di sostegno nel lavoro di prevenzione..	34
3.4.3	Raccomandazioni del team di esperti in materia di prevenzione	34
4	Conclusioni	
5	Allegato	

Indice dei grafici

Figura 1	Ripartizione delle risposte in base alle autorità di perseguimento penale	10
Figura 2	Ripartizione delle risposte delle autorità di perseguimento penale in base all'origine.....	10
Figura 3	Ripartizione delle risposte delle autorità di perseguimento penale in base alla lingua.....	11
Figura 4	Ripartizione delle risposte delle autorità civili in base alla tipologia.....	11
Figura 5	Ripartizione delle risposte delle autorità civili in base all'origine.....	12
Figura 6	Ripartizione delle risposte delle autorità civili in base alla lingua.....	12
Figura 7	Autorità di perseguimento penale: «Secondo Lei, in che misura la Svizzera è infiltrata dalla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 189)	14
Figura 8	Autorità civili: «Secondo Lei, in che misura la Svizzera è infiltrata dalla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 352)	15
Figura 9	Autorità civili: «Ritiene che la Sua autorità si trovi confrontata con attività di criminalità organizzata?»	15
Figura 10	Autorità di perseguimento penale: «In seno alla Sua autorità esiste un'unità o una divisione specializzata che si occupa di criminalità organizzata?»	16
Figura 11	Autorità di perseguimento penale: «Qual è il Suo livello di soddisfazione in merito allo scambio di informazioni con fedpol (in particolare l'assistenza amministrativa e giudiziaria) per la lotta alla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 127)	16
Figura 12	Autorità di perseguimento penale: «Qual è il Suo livello di soddisfazione in merito allo scambio di informazioni con l'MPC (in particolare l'assistenza amministrativa e giudiziaria) per la lotta alla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 157)	16
Figura 13	Autorità di perseguimento penale: «Qual è il Suo livello di soddisfazione in merito allo scambio di informazioni con i pubblici ministeri cantonali (in particolare l'assistenza amministrativa e giudiziaria) per la lotta alla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 159)	17
Figura 14	Autorità di perseguimento penale: «Qual è il Suo livello di soddisfazione in merito allo scambio di informazioni con le polizie cantonali (in particolare l'assistenza amministrativa e giudiziaria) per la lotta alla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 156)	17
Figura 15	Autorità di perseguimento penale: «Vi sono ostacoli pratici nello scambio di informazioni e in particolare nell'assistenza amministrativa e giudiziaria?» (numero di risposte pervenute: 148).....	17
Figura 16	Autorità di perseguimento penale: «Il quadro della situazione di fedpol è uno strumento utile nella Sua attività quotidiana» (numero di risposte pervenute: 70).....	18
Figura 17	Autorità di perseguimento penale: «Nel Suo settore di competenza è disponibile un quadro della situazione sulla criminalità organizzata in Svizzera?»	19

Figura 18	Autorità di perseguimento penale: «Nel Suo settore di competenza esiste un quadro della situazione sulla CO nei Paesi limitrofi?»	19
Figura 19	Autorità di perseguimento penale: «Desidererebbe disporre di un quadro della situazione sulla CO nei Paesi limitrofi?».....	19
Figura 20	Autorità civili: «Conosce un servizio cui rivolgersi in caso di sospette attività di CO?»	21
Figura 21	Autorità civili: «Ritiene necessaria la creazione di un servizio cui rivolgersi in caso di sospette attività di CO?».....	21
Figura 22	Autorità civili: «La Sua autorità ha definito una procedura da seguire qualora vengano rilevate caratteristiche che sono riconducibili ad attività di CO?».....	21
Figura 23	Autorità civili: «Riceve informazioni su sviluppi attuali e attori della CO che potrebbero riguardare la Sua autorità?».....	21
Figura 24	Autorità civili: «Ha la possibilità di scambiare informazioni con altre autorità in merito a contenuti sospetti che potrebbero essere riconducibili alla CO?»	21
Figura 25	Autorità competenti in materia di migrazione: «Secondo Lei occorre intervenire nel settore degli stranieri e dell'asilo per individuare e prevenire meglio le attività di criminalità organizzata e ostacolarne gli attori?» (numero di risposte pervenute: 49).....	23
Figura 26	Uffici di esecuzione e fallimenti: «Secondo Lei occorre intervenire nel settore di esecuzione e/o fallimento (sul piano giuridico o altro) per individuare e prevenire le attività di criminalità organizzata (p. es. fallimenti seriali, riciclaggio di denaro, perdite d'esercizio inspiegabili, altre transazioni sospette)?» (numero di risposte pervenute: 147) ...	24
Figura 27	Autorità competenti in materia di migrazione: «Secondo Lei occorre intervenire nell'ambito del rilascio di titoli di soggiorno e delle naturalizzazioni, per individuare e prevenire le attività di criminalità organizzata o i legami con essa (p. es. retroscena personale delle persone richiedenti, sospetto di matrimoni fittizi)?» (numero di risposte pervenute: 49).....	24
Figura 28	Autorità di perseguimento penale: «Qual è secondo Lei l'utilità dell'articolo 260 ^{ter} CP nella lotta repressiva alla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 131)	28
Figura 29	Autorità di perseguimento penale: «Secondo Lei c'è necessità d'intervento nel Codice di procedura penale?» (numero di risposte pervenute: 138).....	29
Figura 30	Autorità di perseguimento penale: «Secondo Lei c'è necessità d'intervento nel Codice penale?» (numero di risposte pervenute: 139)	29
Figura 31	Autorità civili: «La Sua autorità ha bisogno di sostegno nel lavoro di prevenzione contro la CO?»	33
Figura 32	Autorità di perseguimento penale: «La Sua autorità ha bisogno di sostegno nel lavoro di prevenzione dedicato alla lotta contro la CO?» (numero di risposte pervenute: 137).....	34

Elenco delle abbreviazioni

AIMP	Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale; RS 351.1)
Autorità civili	Autorità sprovviste di competenze in materia di perseguimento penale
CFCG	Commissione federale delle case da gioco
CO	Criminalità organizzata
CP	Codice penale (RS 311.0)
CPP	Codice di procedura penale (RS 312.0)
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
LAPub	Legge federale sugli appalti pubblici (RS 172.056.1)
LPD	Legge federale sulla protezione dei dati (RS 235.1)
LPTes	Legge federale sulla protezione extraprocessuale dei testimoni (RS 312.2)
LRD	Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (Legge sul riciclaggio di denaro; RS 955.0)
LSCPT	Legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (RS 780.1)
LStup	Legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (Legge sugli stupefacenti; RS 812.121)
LUC	Legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati (RS 360)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
MROS	Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
NCSC	Centro nazionale per la cibersecurity
OC	Organizzazioni criminali
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
UDSC	Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini

1 Riassunto

La lotta alla criminalità organizzata rappresenta una priorità strategica per il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e mira in ultima analisi a garantire la sicurezza interna della Svizzera. Per raggiungere questo obiettivo è richiesto un approccio interdisciplinare. Infatti, l'individuazione di tratti distintivi della criminalità organizzata scaturisce spesso non dalle autorità di perseguimento penale, bensì da quelle «civili», in quanto direttamente interessate per via del loro coinvolgimento in acquisti pubblici, controlli fiscali, ispezioni sul luogo di lavoro ecc.

Per combattere congiuntamente ed efficacemente la criminalità organizzata, le autorità devono poter individuare le attività sospette, scambiare e analizzare le informazioni pertinenti e utilizzarle nel lavoro di prevenzione, nelle indagini e nei procedimenti penali.

L'obiettivo della presente analisi è di fare un punto della situazione quanto più completo degli strumenti di cui le autorità dispongono nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata in Svizzera. Per mezzo di un sondaggio online, cui hanno partecipato collaboratrici e collaboratori delle autorità di perseguimento penale e delle autorità civili della Confederazione e dei Cantoni, l'Ufficio federale di polizia (fedpol) ha rilevato, insieme a un team di esperti esterni, le lacune e le esigenze delle autorità nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata.

Complessivamente sono stati valutati oltre 500 riscontri pervenuti da collaboratrici e collaboratori delle autorità più disparate. Dalla valutazione emerge innanzitutto che gran parte delle persone interpellate ritiene che la Svizzera sia abbastanza o fortemente infiltrata dalla criminalità organizzata. Ciò sarebbe in contrasto quindi con l'immaginario comune di una Svizzera come Paese «tranquillo», caratterizzato da un basso tasso di criminalità. Secondo le persone interpellate occorre inoltre intervenire per risolvere la questione della penuria di risorse di personale da destinare specificamente al contrasto delle attività della criminalità organizzata. Ulteriore necessità di intervento è stata infine rilevata nei settori della cooperazione (in particolare nello scambio di informazioni), repressione (procedure di indagine delle autorità di perseguimento penale) e prevenzione (sensibilizzazione).

Dopo aver valutato e interpretato i risultati del sondaggio, il team di esperti esterni ha formulato 20 raccomandazioni intese a migliorare gli strumenti di lotta alla criminalità organizzata. Queste raccomandazioni, destinate al DFGP, concernono la legislazione come pure l'approccio strategico e operativo delle autorità coinvolte.

Le raccomandazioni del gruppo di esperti esterni concludono la presente analisi. Successivamente, il DFGP valuterà in maniera approfondita insieme alle autorità partner quali raccomandazioni potranno essere attuate e in che modo al fine di contrastare la criminalità organizzata in Svizzera avvalendosi di un dispositivo rafforzato.

2 Situazione iniziale

2.1 Introduzione e mandato

La Strategia di lotta alla criminalità 2020–2023¹ adottata dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) definisce la lotta alla criminalità organizzata (CO) come un compito prioritario. Gli obiettivi strategici fissati nella strategia per la categoria di reato «criminalità organizzata» sono i seguenti:

- la Svizzera non è interessante per la criminalità organizzata, né per creare strutture, né come luogo di rifugio e base per nascondere o riciclare proventi di attività criminali;
- le autorità della Confederazione e dei Cantoni sono costantemente informate sulla presenza e le attività di organizzazioni e gruppi criminali in Svizzera o correlati alla Svizzera (monitoraggio della situazione), sono consapevoli dei rischi legati a questa presenza e sensibilizzate in tal senso;
- la creazione, l'ampliamento e le attività della criminalità organizzata sono impediti od ostacolati, l'infiltrazione delle autorità, dell'economia e della società civile viene evitata o ridotta. Il grande pubblico è informato sul fenomeno.

In tale contesto, nel 2022 l'Ufficio federale di polizia (fedpol) è stato incaricato dall'allora capo del DFGP di effettuare un punto della situazione completo sugli strumenti esistenti e sulle possibili lacune nella lotta alla CO e di formulare raccomandazioni sulle misure da adottare per perfezionare la lotta alla criminalità organizzata.

Un team di esperti esterni, composto dalla professoressa Annamaria Astrologo², dal Dr. iur. Peter Müller³ e dal Dr. iur. Umberto Pajarola⁴ (di seguito: team di esperti) si è occupato in particolare di valutare e interpretare i risultati del sondaggio e ha formulato le raccomandazioni destinate al DFGP. Queste raccomandazioni riguardano tanto la legislazione quanto la prassi delle autorità in materia di scambio di informazioni, indagini e prevenzione.

2.2 Raccomandazioni del team di esperti

Le raccomandazioni formulate dagli esperti esterni rispecchiano il loro giudizio personale, ragion per cui il DFGP nel presente rapporto si limita a prenderne atto, senza procedere a commentarle o a valutarle. Il DFGP e fedpol non intendono attuare direttamente queste raccomandazioni che fungeranno invece da suggerimenti utili a individuare le misure in grado di perfezionare il dispositivo di lotta alla CO. Successivamente fedpol provvederà ad analizzare in maniera approfondita le singole raccomandazioni, in particolare riguardo alle loro modalità di attuazione.

¹ <https://www.ejpd.admin.ch/dam/fedpol/it/data/aktuell/news/2019/2019-12-06/kriminalstrategie-i.pdf.download.pdf/kriminalstrategie-i.pdf>, consultato il 27 aprile 2023

² Professoressa presso l'Istituto di diritto dell'Università di Lugano e responsabile accademica dell'Osservatorio ticinese sulla criminalità organizzata (O-TiCO)

³ Senior Consultant presso bolz+partner, ex vicedirettore dell'Ufficio federale di giustizia, ex Segretario generale del Dipartimento federale degli affari esteri ed ex direttore dell'Ufficio federale dell'aviazione civile.

⁴ Procuratore presso il pubblico ministero del Cantone di Zurigo, divisione Criminalità organizzata

2.3 Metodo del rilevamento

In vista dell'elaborazione del punto della situazione, tra il 3 ottobre e il 22 novembre 2022 fedpol ha condotto un sondaggio online presso diverse autorità preposte al perseguimento penale o sprovviste di competenze in materia di perseguimento penale. Il sondaggio constava di due questionari la cui struttura si basava sui tre pilastri della Strategia di lotta alla criminalità 2020–2023 del DFGP, ossia cooperazione, repressione e prevenzione. I due questionari erano destinati, l'uno, alle autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni⁵, l'altro, alle autorità che pur non operando nel perseguimento penale (di seguito: autorità civili) si ritiene possano essere confrontate con la CO⁶. I questionari contenevano domande sia strutturate sia aperte, che in base alla risposta fornita reindirizzavano verso altre domande di approfondimento. Le autorità interpellate erano state invitate a far compilare il messaggio a più collaboratrici e collaboratori di diverso livello gerarchico. Le partecipanti e i partecipanti hanno avuto la possibilità di rispondere al sondaggio in una delle tre lingue ufficiali, in modo del tutto anonimo o indicando semplicemente l'autorità presso cui lavorano.

2.4 Countering Organised Crime COC

La Strategia di lotta alla criminalità 2020–2023, elaborata da fedpol, prevede l'attuazione di un metodo di lavoro duraturo che garantisca un coordinamento operativo ottimale tra la Confederazione e i Cantoni. Questo metodo di lavoro è stato definito dal piano *Countering Organised Crime (COC)*. Esso si fonda sugli obiettivi strategici menzionati al numero 2.1 e si prefigge di garantire e ottimizzare la cooperazione e il coordinamento tra i vari attori nazionali (Confederazione e Cantoni) e internazionali. Il lancio di COC ha avuto luogo nel 2020.

COC è un metodo di lavoro basato sulla collaborazione, e la relativa ottimizzazione, tra autorità federali, cantonali e comunali che svolgono funzioni in diversi ambiti di attività quali il perseguimento penale, la migrazione, i controlli doganali, l'aggiudicazione di appalti pubblici, la sorveglianza del mercato del lavoro ecc. Lo scopo di COC è coordinare le azioni dei diversi partner al fine di contrastare con maggiore efficacia la CO. L'istituzione e la gestione di COC non richiedono la creazione di una base giuridica nuova. Tutte le autorità coinvolte sottostanno alle vigenti disposizioni giuridiche, soprattutto per quanto riguarda il trattamento e la protezione dei dati personali.

2.5 Distinzione tra criminalità organizzata e organizzazione criminale

Nel presente rapporto il termine «criminalità organizzata» è utilizzato in senso generale. Si tratta di una nozione non chiaramente definita sul piano giuridico che si riferisce piuttosto a un fenomeno criminologico senza un chiaro tratto distintivo. Tale nozione sottintende che non si tratta di una criminalità ordinaria, bensì di atti commessi su vasta scala da gruppi di persone che mettono in pericolo la vita e l'integrità fisica di altre persone, ambiscono a ingenti guadagni e/o causano gravi danni economici.

⁵ Polizie cantonali, pubblici ministeri cantonali, Ministero pubblico della Confederazione (MPC), fedpol, Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC), Centro nazionale per la cibersicurezza (NCSC), Commissione federale delle case da gioco (CFCG), Swissmedic

⁶ Uffici di esecuzione e fallimenti, uffici del registro di commercio, uffici del registro fondiario, uffici cantonali della migrazione e dello stato civile, servizi di acquisto della Confederazione e dei Cantoni, autorità competenti in materia di concorrenza, autorità fiscali, Segreteria di Stato della migrazione (SEM), Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Ufficio federale di giustizia (UFG), autorità cantonali competenti in materia di mercato del lavoro, Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV), ispettorati cantonali delle derrate alimentari

A differenza di altri Paesi come la Germania, la Svizzera non conosce una definizione univoca di «criminalità organizzata», né a livello di legislazione né di polizia.

La legge contempla infatti solo delimitazioni «verso l'alto», ossia quando si è in presenza di un'organizzazione criminale vera e propria. Questa forma qualificata di criminalità organizzata è definita dall'articolo 260^{ter} del Codice penale (CP)⁷ e presuppone la sussistenza cumulativa di diversi elementi costitutivi. Secondo questa disposizione si parla di organizzazione criminale quando un'organizzazione ha lo scopo di commettere atti di violenza criminali oppure di arricchirsi con mezzi criminali. La nozione di organizzazione criminale comprende ad esempio le mafie italiane che, grazie alla loro organizzazione, alle loro ramificazioni internazionali e all'influenza sulle decisioni economiche e politiche, sono in grado di creare all'interno della società un ordinamento parallelo illegale, minando così i trasparenti processi democratici.

La nozione di criminalità organizzata è delimitata inoltre, nella legge, anche «verso il basso»: gli articoli 139, 140, 305^{bis} CP e la legge sugli stupefacenti contemplano infatti le fattispecie di reati commessi in quanto membro di una banda. Tali reati possono, ma non devono necessariamente, essere indicativi della presenza della CO.

Accertare la sussistenza della fattispecie di cui all'articolo 260^{ter} CP è determinante soprattutto quando si tratta di chiarire se il perseguimento penale compete alla Confederazione o ai Cantoni.

La valutazione giuridica può essere tuttavia eseguita con esattezza soltanto verso la fine del procedimento. Infatti, può accadere che un caso venga inizialmente considerato come reato in materia di stupefacenti o di bancarotta fraudolenta e che soltanto nel corso delle indagini vengano poi svelate strutture riconducibili alla CO o persino a un'organizzazione criminale. I procedimenti relativi alla CO sono incentrati su ambienti specifici. Gli autori dei reati sono infatti quasi sempre gruppi di persone legati da una stessa origine, da parentela o da particolari rapporti di fiducia. L'intera attività criminale è quindi condotta in ambienti impenetrabili. Affinché il perseguimento penale della CO sia efficace, è fondamentale che le azioni riconducibili ad attività criminali vengano individuate in quanto tali. Oltre alla sensibilizzazione e alla capacità di individuare i criteri indicativi della presenza della CO, un'altra chiave del successo è rappresentata dallo scambio di informazioni tra autorità di tutti i livelli statali.

⁷ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/it#art_260_ter, consultato il 2 maggio 2023.

2.6 Riscontri del sondaggio online

2.6.1 Risposte delle autorità di perseguimento penale in base ad autorità, origine e lingua

Complessivamente sono pervenuti 195 pareri. Quasi la metà delle risposte inviate dalle autorità di perseguimento penale proviene dalle polizie cantonali (46,7%), seguite da fedpol (22,6%), dai pubblici ministeri cantonali (19%) e dall'UDSC (7,2%). Le restanti risposte sono pervenute da altre autorità di perseguimento penale.

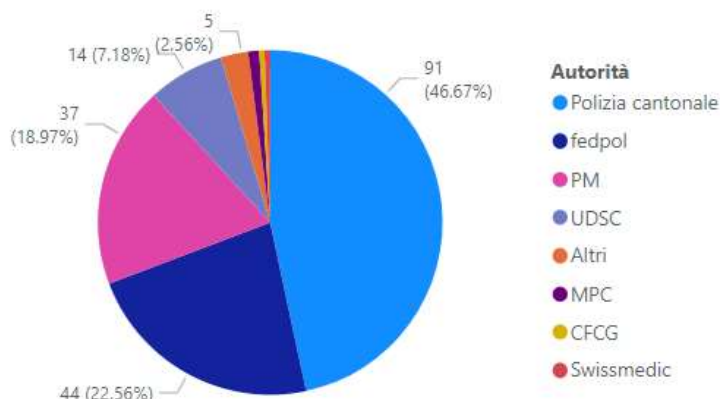
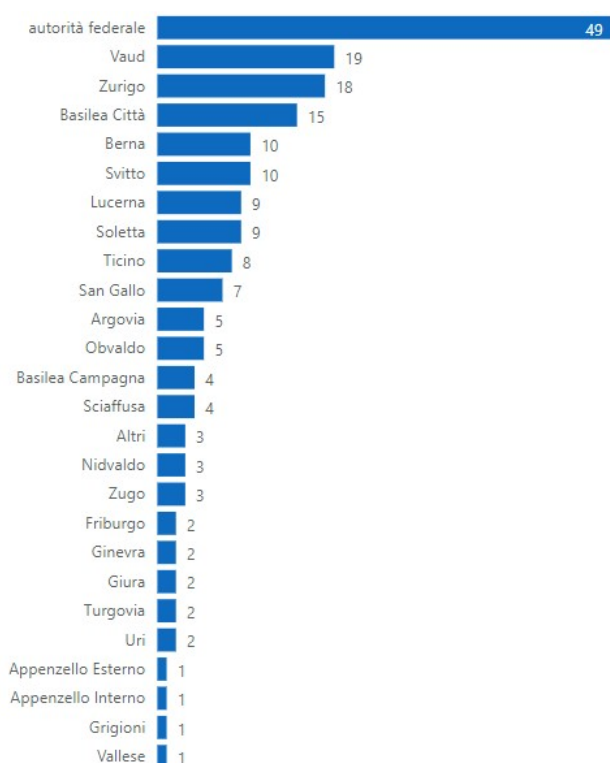


Figura 1 Ripartizione delle risposte in base alle autorità di perseguimento penale



Per quanto riguarda invece l'origine delle autorità di perseguimento penale, la maggior parte delle risposte sono pervenute da autorità federali⁸ (49 risposte), seguite dal Cantone di Vaud (19 risposte), Zurigo (18 risposte), Basilea Città (15 risposte), Berna e Svitto (10 risposte ciascuno), Lucerna e Soletta (9 risposte ciascuno), Ticino (8 risposte) e San Gallo (7 risposte). Le risposte degli altri Cantoni sono invece pari o inferiori a cinque.

Figura 2 Ripartizione delle risposte delle autorità di perseguimento penale in base all'origine

⁸ Le autorità di perseguimento penale della Confederazione sono l'MPC, l'UDSC, la CFCG, fedpol, NCSC e Swissmedic.



Circa tre quarti delle risposte (72,8 %) sono state trasmesse in tedesco, un quinto (20 %) in francese e meno di un decimo (7,2 %) in italiano. La ripartizione linguistica delle risposte sembra corrispondere approssimativamente alla ripartizione linguistica all'interno della popolazione. Tuttavia, poiché le autorità federali hanno risposto alle domande nelle tre lingue ufficiali, non si può concludere in modo definitivo che le regioni linguistiche siano rappresentate in modo adeguato.

Figura 3 Ripartizione delle risposte delle autorità di perseguimento penale in base alla lingua

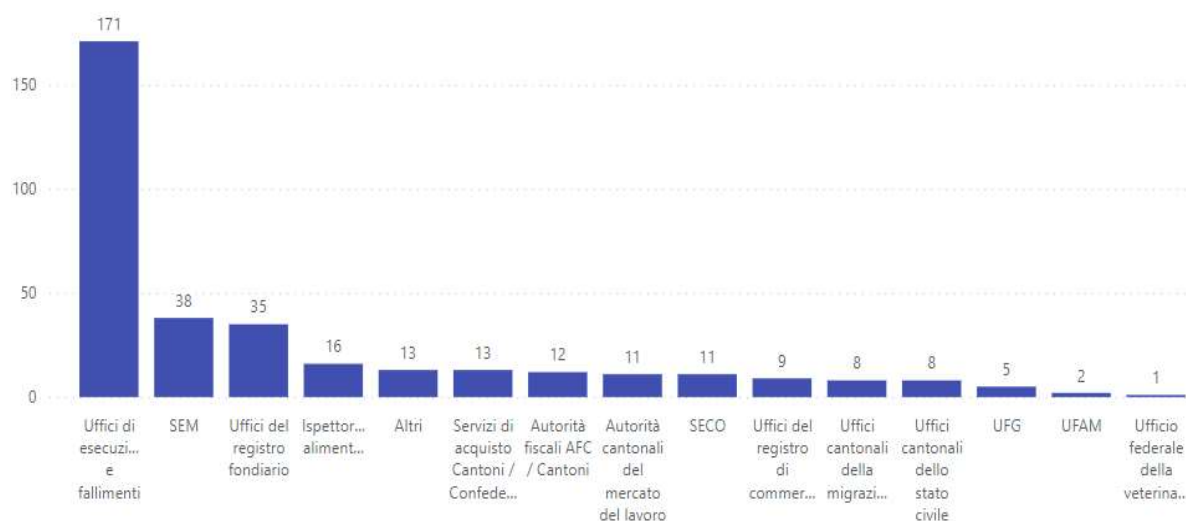


Figura 4 Ripartizione delle risposte delle autorità civili in base alla tipologia

2.6.2 Risposte delle autorità civili in base alla tipologia, all'origine e alla lingua

Dalle autorità civili sono pervenute in tutto 353 risposte. Considerando la tipologia di autorità, la maggior parte delle risposte è pervenuta dagli uffici di esecuzione e fallimenti (171 risposte), seguiti a distanza da SEM (38 risposte), uffici del registro fondiario (35 risposte), ispettorati delle derrate alimentari (16 risposte), servizi di acquisto e autorità fiscali (ciascuna 13 risposte), autorità cantonali del mercato del lavoro e SECO (ciascuna 11 risposte) nonché da altre autorità civili con meno di dieci risposte.

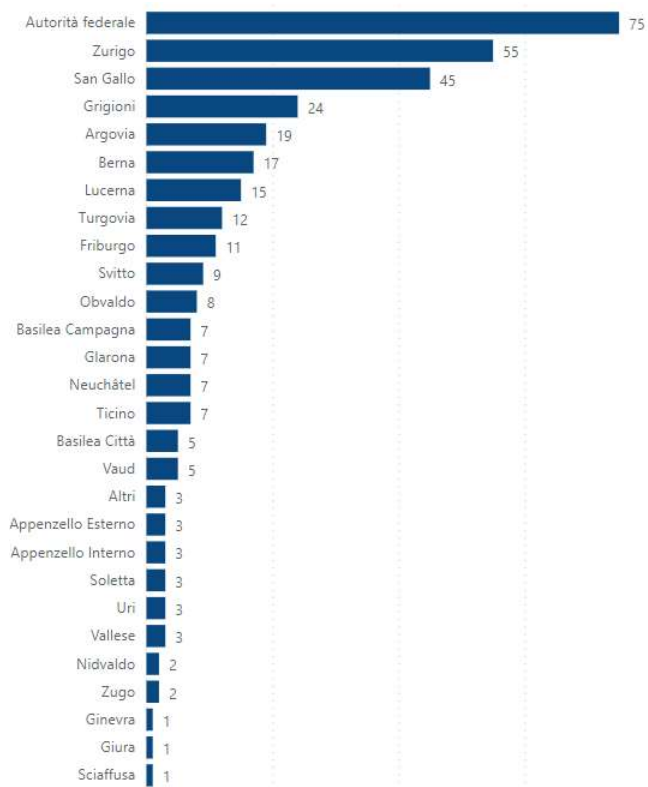


Figura 5 Ripartizione delle risposte delle autorità civili in base all'origine

Gran parte delle risposte delle autorità civili sono pervenute da autorità federali (75 risposte), seguite dai Cantoni di Zurigo (55 risposte), San Gallo (45 risposte), Grigioni (24 risposte), Argovia (19 risposte), Berna (17 risposte), Lucerna (15 risposte), Turgovia (12 risposte), Friburgo (11 risposte), Svitto (nove risposte), Obvaldo (8 risposte), Basilea Campagna, Glarona, Neuchâtel, Ticino (ciascuno 7 risposte) nonché altri Cantoni con cinque o meno risposte.

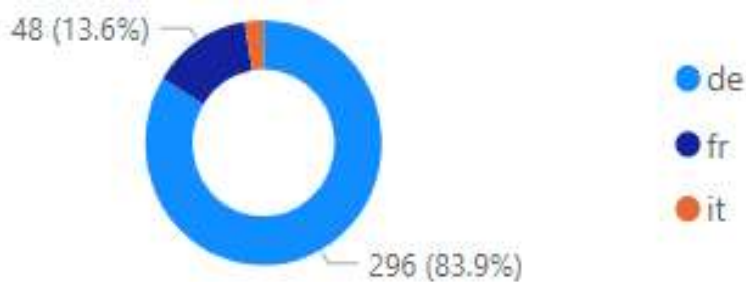


Figura 6 Ripartizione delle risposte delle autorità civili in base alla lingua

Poco più di quattro quinti (83,9 %) delle risposte delle autorità civili è stato formulato in tedesco, circa un decimo (13,6 %) in francese e un numero esiguo (2,5 %) in italiano. Le risposte fornite nell'ambito del sondaggio in una delle due lingue romanze sono sottorappresentate rispetto alla composizione demografica della Svizzera.

I risultati del sondaggio offrono una panoramica interessante sulla percezione della CO da parte delle diverse autorità svizzere operanti in differenti settori.

Dal numero di risposte si evince che, oltre alle autorità di polizia e ai pubblici ministeri, gli uffici di esecuzione e fallimenti e, in una certa misura, gli uffici del registro fondiario sono maggiormente sensibilizzati alle attività della CO. Occorre inoltre sottolineare che, escludendo quelle fornite dalle autorità federali, la maggior parte delle risposte formulate dalle autorità di perseguimento penale e civili provengono dalla Svizzera tedesca e soprattutto dal Cantone di Zurigo. Ad eccezione dei riscontri delle autorità di perseguimento penale vodesi, solo poche risposte sono pervenute dalla Svizzera romanda; diverso il discorso per le autorità del Cantone Ticino, la cui partecipazione al sondaggio è stata relativamente ampia.

3 Risultati del sondaggio

3.1 Infiltrazione della CO in Svizzera

3.1.1 Valutazione

Nel sondaggio le autorità di perseguimento penale e le autorità civili sono state invitate a fornire una valutazione generale del grado d'infiltrazione della CO nel nostro Paese.

Per quanto riguarda le autorità di perseguimento penale, la stragrande maggioranza (circa l'80 %) ritiene che il nostro Paese sia mediamente o in misura elevata infiltrato dalla CO, mentre il 15 per cento circa è dell'avviso che sia interessato soltanto in misura ridotta dal fenomeno. Solo l'un per cento delle persone interpellate crede invece che la Svizzera non sia affatto infiltrata dalla CO.

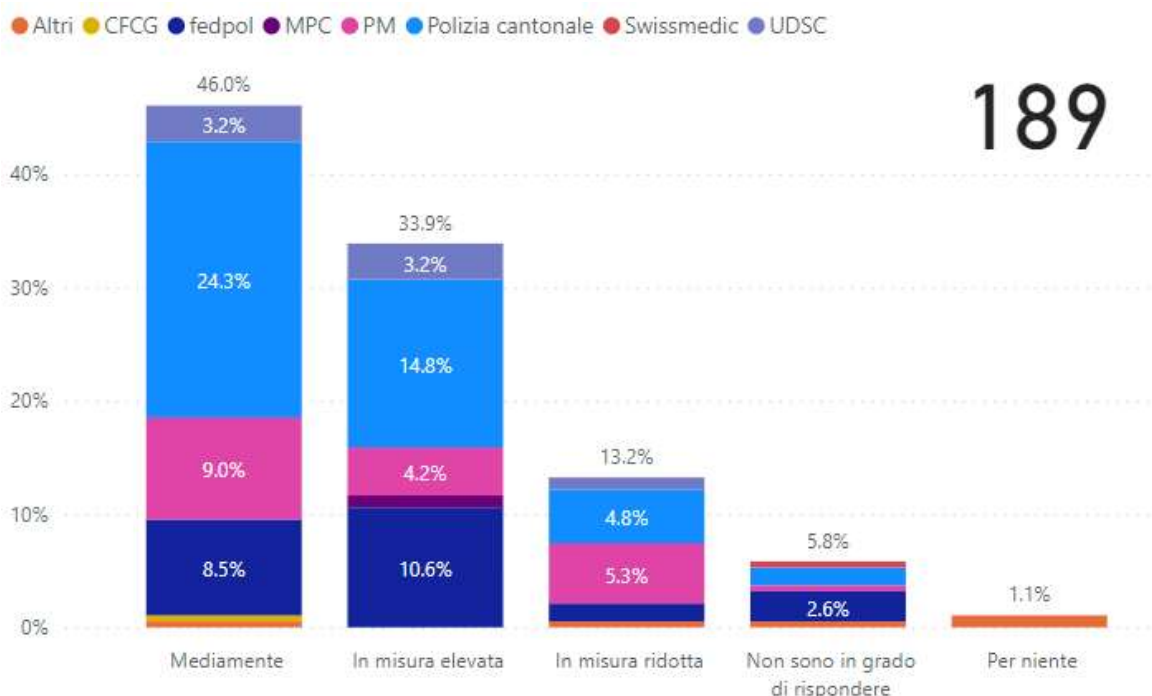


Figura 7 Autorità di perseguimento penale: «Secondo Lei, in che misura la Svizzera è infiltrata dalla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 189)

Anche la grande maggioranza delle autorità civili (circa il 70 %) stima che la Svizzera sia infiltrata mediamente fino in misura elevata dalla CO, mentre circa il 20 per cento ritiene che lo sia soltanto in misura ridotta. Un'esigua minoranza (0,6 %) è infine dell'opinione che la Svizzera non sia per niente interessata dal fenomeno.

Circa il 60 per cento delle autorità civili sostiene di trovarsi confrontato con attività della CO. In alcuni settori questa quota è persino più elevata, per esempio nel caso delle autorità fiscali (oltre il 70 %) o delle autorità competenti in materia di migrazione (oltre l'80 %).

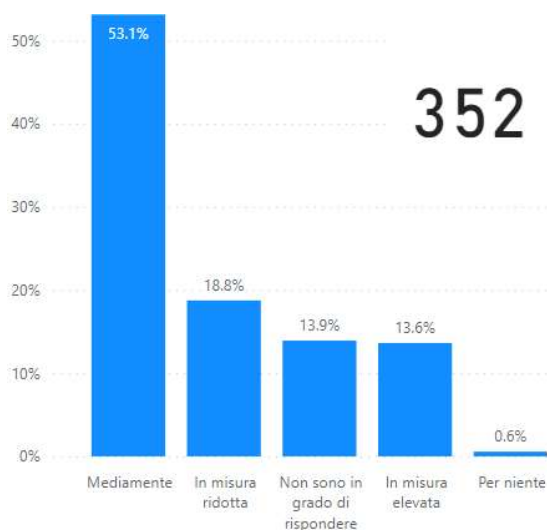


Figura 8 Autorità civili: «Secondo Lei, in che misura la Svizzera è infiltrata dalla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 352)

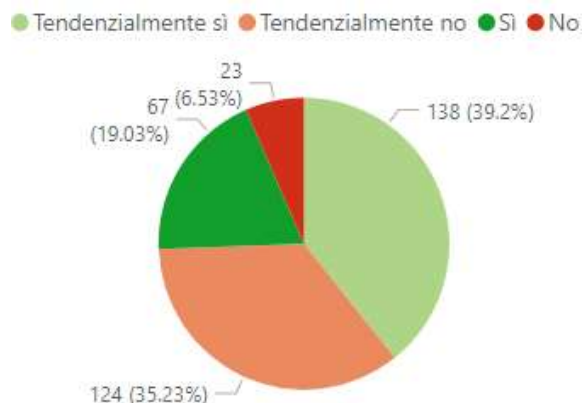


Figura 9 Autorità civili: «Ritiene che la Sua autorità si trovi confrontata con attività di criminalità organizzata?»

3.1.2 Interpretazione

Una grande maggioranza delle autorità interpellate, sia di perseguimento penale sia civili, ritiene che la Svizzera sia infiltrata mediamente fino in misura elevata dalla CO. Tuttavia non è possibile definire con precisione il grado di infiltrazione, anche a causa della percezione differente che ne hanno le autorità civili in funzione del loro settore di attività.

Alcuni membri del team di esperti sono sorpresi dalla risposta quasi unanime fornita sia dalle autorità di perseguimento penale sia da quelle civili in merito al grado di infiltrazione della CO nel Paese. A loro detta, questa affermazione è ancora più sbalorditiva se si considera il numero elevato di autorità che dichiarano di essere direttamente confrontate con attività della CO. La constatazione di un grado di infiltrazione medio a elevato della Svizzera da parte della CO risulterebbe inoltre in evidente contrasto con la convinzione comune che il Paese è esente dalla CO nonché con la relativa passività e lo scarso successo nella lotta a questa forma di criminalità.

Le risposte evidenziano chiaramente la necessità di intervento in materia di lotta alla CO. Questa esigenza è espressa sia dalle autorità di perseguimento penale sia da quelle civili. Più avanti, nel presente rapporto, ci si soffermerà sui settori del dispositivo di lotta alla CO in cui sussiste particolare necessità di intervento.

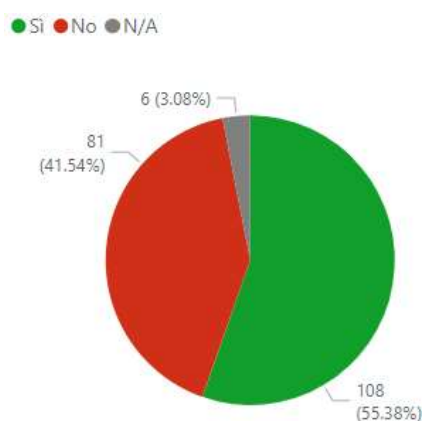
3.2 Cooperazione: collaborazione e scambio di informazioni

Una delle misure centrali di cooperazione per la categoria di reato CO è definita nella Strategia di lotta alla criminalità 2020–2023 come segue:

- La collaborazione interdisciplinare tra gli attori del perseguimento penale e altre autorità della Confederazione e dei Cantoni è coordinata e concordata più strettamente.

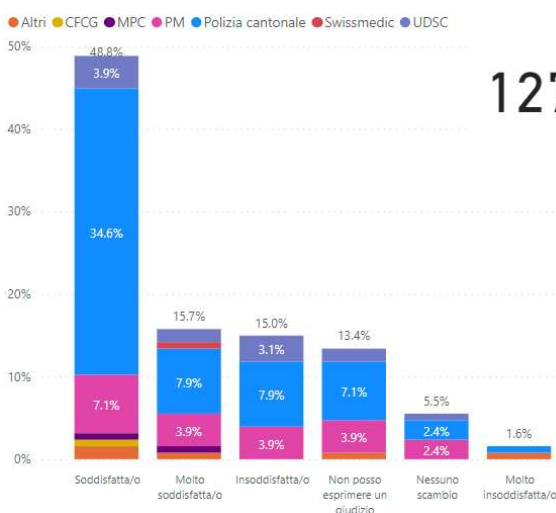
Alla luce di questo obiettivo, una parte del sondaggio è dedicata ai temi dell'organizzazione, dello scambio di informazioni e all'allestimento del quadro della situazione per il contrasto delle attività della CO.

3.2.1 Valutazione: situazione attuale presso le autorità di perseguimento penale



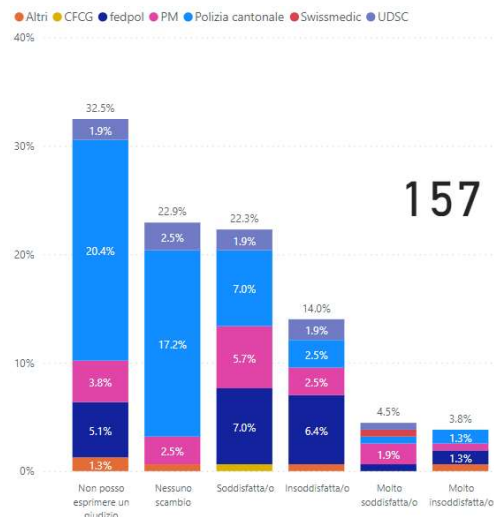
Più della metà delle autorità di perseguimento penale che hanno partecipato al sondaggio ha affermato di disporre di unità specializzate che si occupano di CO. Non è noto tuttavia se queste unità combattono la CO con mezzi repressivi, preventivi o cooperativi.

Figura 10 Autorità di perseguimento penale: «In seno alla Sua autorità esiste un'unità o una divisione specializzata che si occupa di criminalità organizzata?»



127

Figura 11 Autorità di perseguimento penale: «Qual è il Suo livello di soddisfazione in merito allo scambio di informazioni con fedpol (in particolare l'assistenza amministrativa e giudiziaria) per la lotta alla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 127)



157

Figura 12 Autorità di perseguimento penale: «Qual è il Suo livello di soddisfazione in merito allo scambio di informazioni con l'MPC (in particolare l'assistenza amministrativa e giudiziaria) per la lotta alla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 157)

Per quanto concerne lo scambio di informazioni con specifiche autorità di perseguimento penale, quasi due terzi delle persone che hanno partecipato al sondaggio si sono dichiarate soddisfatte o molto soddisfatte dello scambio con fedpol. Più della metà di esse non è invece in grado di giudicare lo scambio di informazioni con il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) o non ha mai avuto contatti con tale autorità. Circa il 30 per cento si è dichiarato invece soddisfatto o molto soddisfatto di tale scambio, mentre un altro 20 per cento circa sostiene di essere insoddisfatto o molto insoddisfatto.

Circa due terzi delle persone interpellate giudicano lo scambio di informazioni con o tra pubblici ministeri cantonali come soddisfacente o molto soddisfacente. In modo ancora più positivo è giudicato invece lo scambio di informazioni con o tra polizie cantonali, del quale si dichiara soddisfatto o molto soddisfatto circa il 70 per cento di chi ha partecipato al sondaggio. Inoltre, la maggioranza delle persone interpellate non è in grado di esprimere un giudizio sulla qualità dello scambio di informazioni con le autorità civili cantonali o ritiene che tale scambio sia assente. Infine, poco più del 60 per cento delle autorità di perseguimento penale è soddisfatto o molto soddisfatto dello scambio con le altre autorità federali.

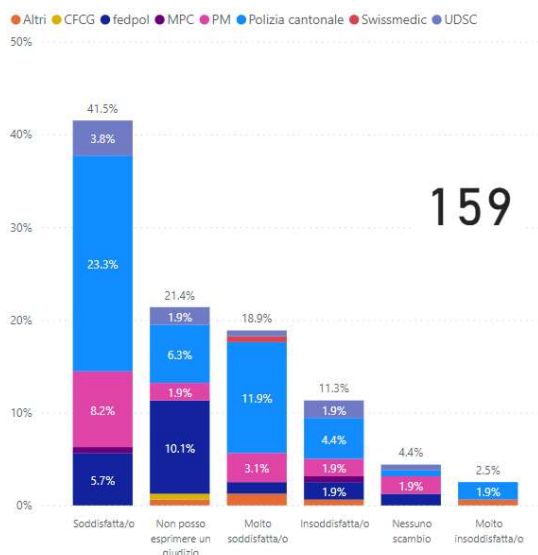


Figura 13 Autorità di perseguimento penale: «Qual è il Suo livello di soddisfazione in merito allo scambio di informazioni con i pubblici ministeri cantonali (in particolare l'assistenza amministrativa e giudiziaria) per la lotta alla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 159)

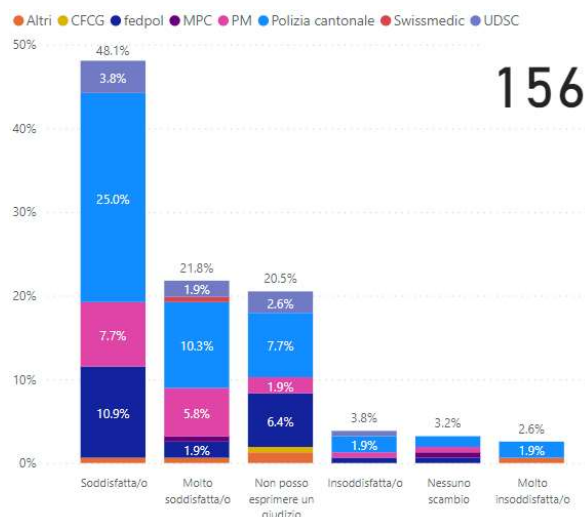


Figura 14 Autorità di perseguimento penale: «Qual è il Suo livello di soddisfazione in merito allo scambio di informazioni con le polizie cantonali (in particolare l'assistenza amministrativa e giudiziaria) per la lotta alla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 156)

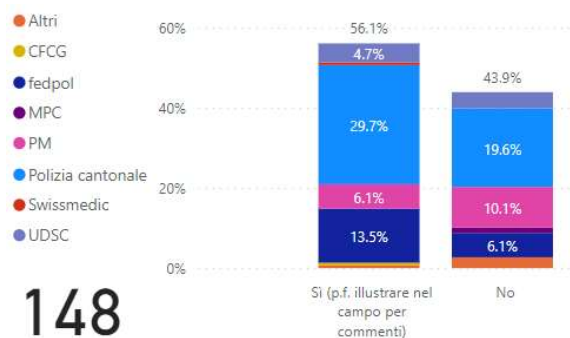


Figura 15 Autorità di perseguimento penale: «Vi sono ostacoli pratici nello scambio di informazioni e in particolare nell'assistenza amministrativa e giudiziaria?» (numero di risposte pervenute: 148)

Più della metà delle autorità di perseguimento penale indica l'esistenza di ostacoli nello scambio di informazioni, in particolare nell'assistenza amministrativa e giudiziaria. La protezione dei dati e il segreto d'ufficio sarebbero infatti da intralcio allo scambio di informazioni tra autorità di perseguimento penale nonché con le autorità civili. Viene inoltre chiesto, in termini molto generali, di introdurre basi giuridiche adeguate per lo scambio di informazioni, ad esempio l'obbligo di comunicazione in caso di sospette attività riconducibili alla CO.

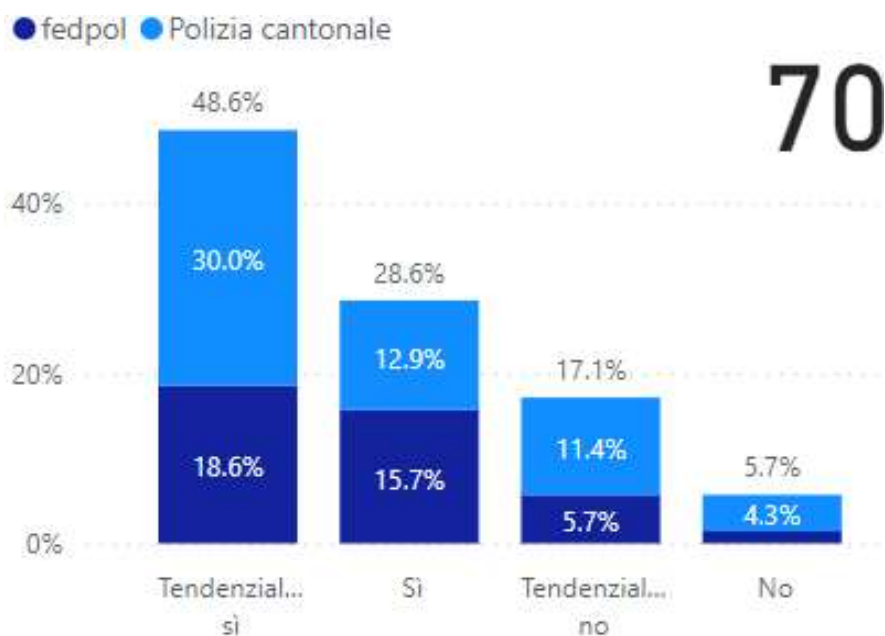


Figura 16 Autorità di perseguimento penale: «Il quadro della situazione di fedpol è uno strumento utile nella Sua attività quotidiana» (numero di risposte pervenute: 70)

Il quadro della situazione⁹ di fedpol, destinato ai servizi interni a fedpol e alle polizie cantonali, è giudicato in via generale in modo positivo. Quasi l'80 per cento delle persone interpellate considera il quadro della situazione come uno strumento utile nella loro attività quotidiana. Alcune autorità auspicano che vengano apportati miglioramenti, ad esempio riguardo all'aggiornamento delle informazioni, a un taglio specifico per regione linguistica, ai dati statistici, al coinvolgimento dei Cantoni nella sua elaborazione e a proposte per le attività investigative.

⁹ Per quadro della situazione si intende un prodotto alimentato regolarmente con informazioni sulle attività della CO e delle organizzazioni criminali (p. es. diffusione, modi operandi ecc.).

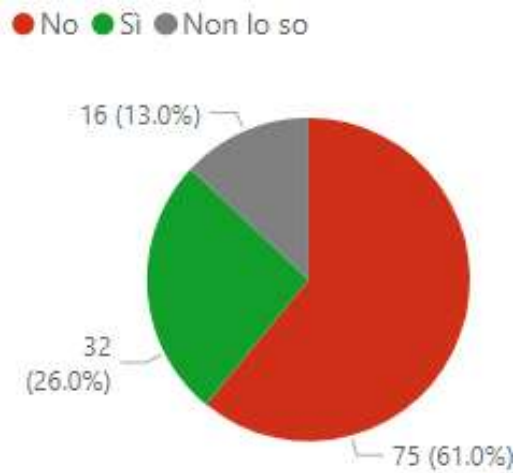


Figura 17 Autorità di perseguimento penale: «Nel Suo settore di competenza è disponibile un quadro della situazione sulla criminalità organizzata in Svizzera?»

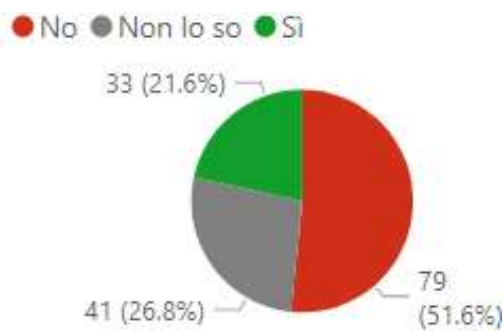


Figura 18 Autorità di perseguimento penale: «Nel Suo settore di competenza esiste un quadro della situazione sulla CO nei Paesi limitrofi?»

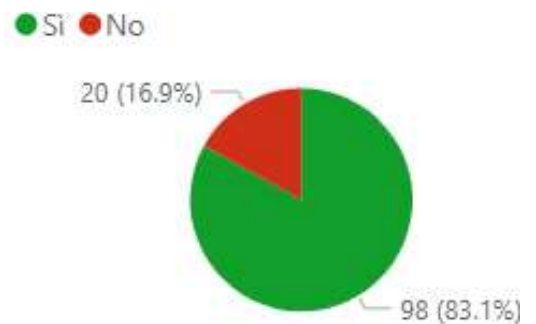


Figura 19 Autorità di perseguimento penale: «Desidererebbe disporre di un quadro della situazione sulla CO nei Paesi limitrofi?»

Circa due terzi delle autorità di perseguimento penale interpellate non sanno dell'esistenza di un quadro completo della situazione sulla CO in Svizzera. Due quinti desidererebbero invece avvalersi di tale strumento. Inoltre, la metà di chi ha partecipato al sondaggio afferma di non avere un quadro della situazione concernente l'estero, mentre oltre l'80 per cento desidererebbe averlo a disposizione.

3.2.2 Valutazione: situazione ideale auspicata dalle autorità di perseguimento penale

Le collaboratrici e i collaboratori delle autorità di perseguimento penale hanno illustrato, sotto forma di testo libero, la necessità di intervento per quanto riguarda le misure di cooperazione (organizzazione e scambio di informazioni).

Innanzitutto auspicano un miglioramento delle condizioni tecniche per lo scambio di informazioni, in particolare il collegamento tra le banche dati esistenti.

Ulteriori questioni sollevate da più parti riguardano:

- la creazione di nuove basi legali, in particolare nel CPP, nella LPD e nell'AIMP per lo scambio di informazioni a livello nazionale e internazionale;
- un'accelerazione dell'assistenza giudiziaria passiva;
- una semplificazione del perseguimento penale nell'UE e nello spazio Schengen, specialmente per quanto riguarda le misure di sorveglianza;
- la creazione di un giornale di polizia svizzero;
- la possibilità di contatto diretto con le autorità statunitensi;
- la ratifica della convenzione n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera;
- l'introduzione di basi legali che obblighino le autorità cantonali (non soltanto quelle di perseguimento penale) a effettuare una comunicazione in caso di sospette attività riconducibili alla CO.

3.2.3 Valutazione: situazione attuale presso le autorità civili

Il 60 per cento delle persone interpellate in seno alle autorità civili afferma di conoscere un servizio cui rivolgersi in caso di sospette attività riconducibili alla CO. Poco più di un quarto sostiene invece di non conoscere alcun servizio in tal senso. La metà di questi ultimi è dell'avviso che questo servizio debba essere collocato all'esterno della propria autorità.

Circa la metà delle collaboratrici e dei collaboratori delle autorità civili ha risposto di non conoscere alcuna procedura predefinita da seguire qualora vengano rilevate caratteristiche riconducibili ad attività della CO.

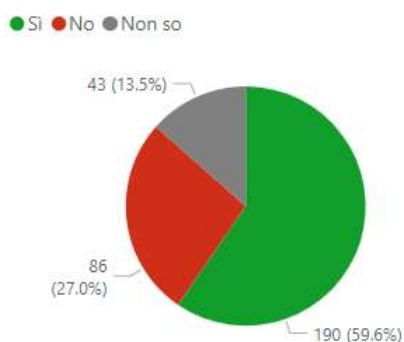


Figura 20 Autorità civili: «Conosce un servizio cui rivolgersi in caso di sospette attività di CO?»

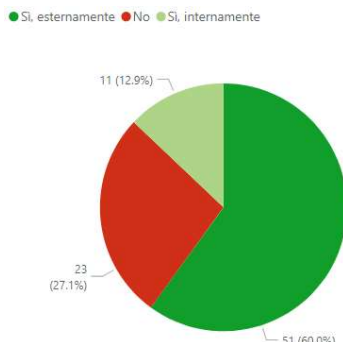


Figura 21 Autorità civili: «Ritiene necessaria la creazione di un servizio cui rivolgersi in caso di sospette attività di CO?»

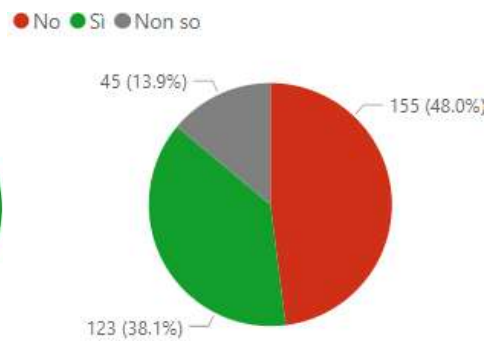


Figura 22 Autorità civili: «La Sua autorità ha definito una procedura da seguire qualora vengano rilevate caratteristiche che sono riconducibili ad attività di CO?»

Circa due terzi delle persone interpellate ha risposto affermativamente alla domanda se esistano sufficienti possibilità per scambiare informazioni su casi riguardanti la CO. Più dell'80 per cento ha invece risposto «no» o «tendenzialmente no» alla domanda se ricevessero informazioni sugli sviluppi attuali e gli attori della CO.



Figura 23 Autorità civili: «Riceve informazioni su sviluppi attuali e attori della CO che potrebbero riguardare la Sua autorità?»

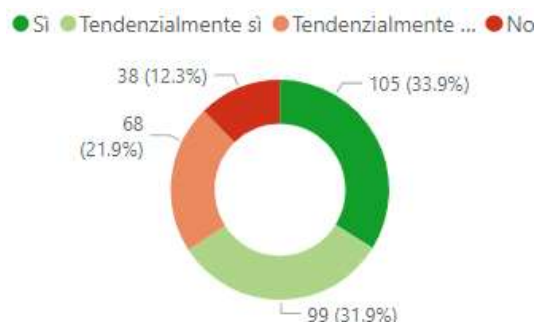
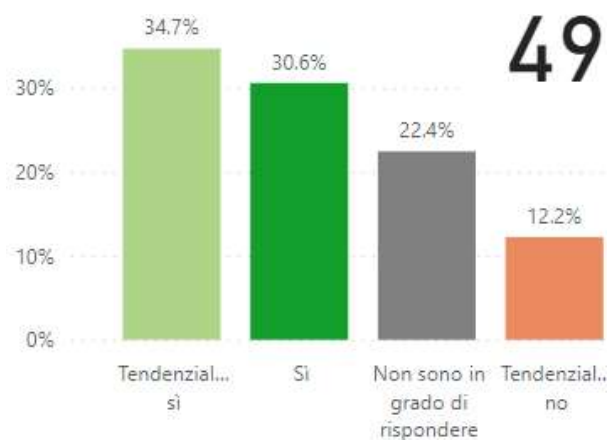


Figura 24 Autorità civili: «Ha la possibilità di scambiare informazioni con altre autorità in merito a contenuti sospetti che potrebbero essere riconducibili alla CO?»

Lo scambio di informazioni, laddove avviene, ha luogo tra pari, con la polizia, il pubblico ministero, fedpol o, in singoli casi, anche con l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) o il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC). Le autorità ricevono talvolta le informazioni relative alla CO anche da rappresentanze all'estero o in occasione di eventi organizzati dal dipartimento cui sono subordinate.

Come ostacolo allo scambio di informazioni, le collaboratrici e i collaboratori indicano in particolare la mancanza di personale. Tuttavia, lamentano soprattutto l'assenza di un modello che permetta di identificare la CO, il che giustificerebbe il numero esiguo di casi sospetti concreti e di prove delle attività della CO. Gli uffici di esecuzione e fallimenti, dal canto loro, sebbene individuino spesso indizi relativi ad attività della CO, hanno difficoltà a procedere, soprattutto in quanto hanno l'impressione che le loro denunce non vengono sempre prese seriamente in considerazione dalle autorità di perseguimento penale.

3.2.4 Valutazione: situazione ideale auspicata dalle autorità civili



Nell'ottica di migliorare la situazione attuale, le persone interpellate hanno formulato diverse proposte specifiche al loro ambito di competenza¹⁰.

Significativo è il fatto che oltre il 60 per cento delle collaboratrici e dei collaboratori operanti nel settore degli stranieri e dell'asilo nonché presso gli uffici di esecuzione e fallimenti ritenga che sia necessario intervenire per individuare e prevenire meglio le attività della CO.

Figura 25 Autorità competenti in materia di migrazione: «Secondo Lei occorre intervenire nel settore degli stranieri e dell'asilo per individuare e prevenire meglio le attività di criminalità organizzata e ostacolarne gli attori?» (numero di risposte pervenute: 49)

¹⁰ Nello specifico sono state formulate le seguenti proposte:

- formazioni impartite da fedpol;
- revoca del segreto bancario e fiscale per uffici di esecuzione e fallimenti;
- soppressione dei pagamenti in contanti; dichiarazione dell'origine del contante;
- registro delle società, degli azionisti e degli organi che hanno dichiarato fallimento;
- pubblicazione più frequente delle denunce penali;
- legge sulla cittadinanza: disciplinare le conseguenze giuridiche in caso di matrimonio fittizio;
- investigazioni nel settore edile;
- formazione per le persone addette ai controlli nell'analisi di flussi di merci e di denaro;
- procedura semplificata per respingere le iscrizioni al registro di commercio;
- rafforzamento dell'obbligo di dichiarazione nel registro di commercio / attribuzione di maggiori competenze alle autorità del registro di commercio al fine di procurarsi informazioni;
- migliore informazione dell'opinione pubblica sulle possibilità di consultare i registri di commercio e delle esecuzioni;
- tracciamento più preciso della catena di approvvigionamento alimentare;
- esame più attento degli acquirenti di immobili;
- accertamento più approfondito per i permessi di lavoro dei cittadini dell'UE;
- divieto di costituire aziende per stranieri con permesso B, di esercitare un'attività dopo più fallimenti, di cessione aziendale;
- pubblicazione ufficiale degli attestati di carenza dei beni;
- creazione di un punto di contatto per i creditori;
- istruzione degli uffici di esecuzione su come procedere in casi sospetti;
- deposito del capitale azionario e sociale su un conto vincolato per un tempo determinato;
- allentamento della protezione dei dati;
- sensibilizzazione della popolazione nei media;
- espulsione di lunga durata dal territorio svizzero, revoca della cittadinanza;
- migliore strutturazione delle informazioni raccolte nel quadro di naturalizzazioni, cambiamenti del cognome o matrimoni;
- rafforzamento dei controlli sulle imprese nell'ambito di appalti;
- verifica del rispetto delle condizioni di lavoro in occasione dell'aggiudicazione di commesse pubbliche.

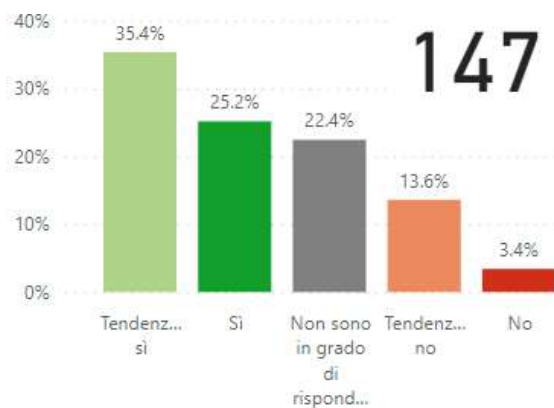


Figura 26 Uffici di esecuzione e fallimenti: «Secondo Lei occorre intervenire nel settore di esecuzione e/o fallimento (sul piano giuridico o altro) per individuare e prevenire le attività di criminalità organizzata (p. es. fallimenti seriali, riciclaggio di denaro, perdite d'esercizio inspiegabili, altre transazioni sospette)?» (numero di risposte pervenute: 147)

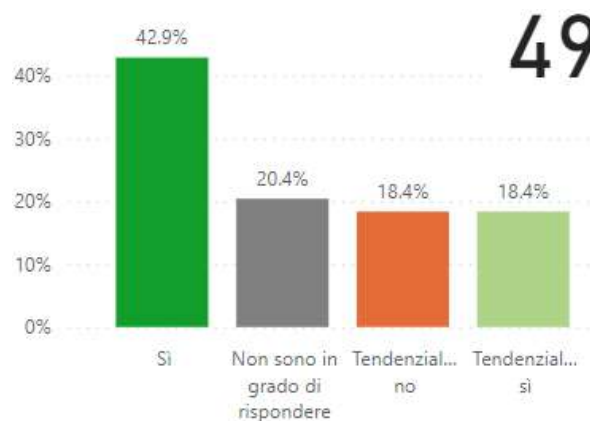


Figura 27 Autorità competenti in materia di migrazione: «Secondo Lei occorre intervenire nell'ambito del rilascio di titoli di soggiorno e delle naturalizzazioni, per individuare e prevenire le attività di criminalità organizzata o i legami con essa (p. es. retroscena personale delle persone richiedenti, sospetto di matrimoni fittizi)?» (numero di risposte pervenute: 49)

3.2.5 Interpretazione: scambio di informazione come strumento fondamentale della cooperazione

Lo scambio generale di informazioni riguardanti la CO praticato tra le diverse autorità di perseguimento penale svizzere viene accolto favorevolmente da chi ha partecipato al sondaggio. Tuttavia, viene criticato il fatto che lo scambio intercantonale di informazioni non funzioni ancora in modo soddisfacente. Sebbene oggi sia possibile consultare i dati caso per caso in funzione delle circostanze, uno scambio automatizzato rappresenterebbe un valore aggiunto per le autorità di perseguimento penale e permetterebbe in particolare di individuare tempestivamente le attività della CO.

Il problema non è nuovo ed è stato anche oggetto di un intervento parlamentare. Nel 2018, il Consiglio federale aveva annunciato la possibilità che la Confederazione effettuasse determinati lavori preliminari in tal senso¹¹. Nel quadro del programma POLAP (piattaforma di consultazione di polizia), sotto la direzione di TIP Svizzera¹², la Confederazione e i Cantoni collaborano per migliorare lo scambio di dati di polizia a livello nazionale e internazionale. L'obiettivo di POLAP è permettere di consultare le informazioni provenienti dai sistemi di informazione collegati con un'unica interrogazione, ottimizzando così lo scambio di informazioni a livello sia orizzontale (tra Cantoni) sia verticale (tra un Cantone e la Confederazione) come pure lo scambio di informazioni a livello internazionale. Lo scambio orizzontale di dati necessita ancora di basi legali. Per quanto concerne invece la Confederazione, esistono già basi legali adeguate per consentire l'accesso da parte delle autorità cantonali e comunali di polizia e di altre autorità federali (SEM, UDSC) ai sistemi di informazione di polizia della Confederazione. Occorre inoltre creare una base legale esplicita per la gestione della piattaforma di consultazione da parte della Confederazione (fedpol). Per un contrasto efficace della CO è indispensabile che lo scambio di dati di polizia avvenga nel modo più rapido e completo possibile a livello nazionale. Gli indizi che

¹¹ Cfr. parere del Consiglio federale relativo alla mozione Eichenberger-Walther 18.3592 del 15 agosto 2018, disponibile all'indirizzo: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20183592>, consultato il 27 aprile 2023

¹² Tecnica e Informatica di Polizia Svizzera (TIP) è una corporazione di diritto pubblico con propria personalità giuridica che ha lo scopo di armonizzare e mettere a disposizione congiuntamente le TIP.

indicano la presenza della CO spesso possono essere individuati soltanto dopo aver raccolto le informazioni di *diversi* Cantoni e della Confederazione. Ciò è dovuto anche al fatto che la CO non ha un volto unico, ma può celarsi dietro i reati più disparati (traffico di stupefacenti, furto di rame ecc.); la CO spesso inoltre agisce senza tenere conto di confini cantonali o nazionali.

Il gruppo di esperti ritiene che lo scambio di informazioni possa essere migliorato anche ampliando e perfezionando il quadro della situazione di fedpol, uno strumento giudicato in linea di massima come utile. Nello specifico intravede il seguente potenziale di miglioramento: il quadro della situazione dovrebbe innanzitutto indicare dove sono riscontrate attività della CO e, se possibile, in quali regioni si concentrano. Per contro, non rientra tra i suoi compiti formulare raccomandazioni in materia di perseguimento penale, come peraltro chiesto da alcune persone interpellate. Il quadro della situazione in particolare non dovrebbe in alcun modo contenere raccomandazioni relative a indagini complesse che richiedono il massimo riserbo. Dovrebbe invece costituire una base utile per una comprensione comune della situazione in Svizzera in materia di CO. Le autorità interessate dovrebbero essere chiamate a definire i campi di azione emersi dal quadro della situazione e a coordinarli congiuntamente. In tale contesto, occorre inoltre coinvolgere i Cantoni in modo adeguato nell'ulteriore sviluppo del quadro della situazione, un approccio che è stato già avviato nell'ambito di COC. L'obiettivo è che, nella misura del possibile, tutti i partner cantonali possano registrare informazioni e usufruire, al contempo, del quadro della situazione. Infatti, quanti più saranno i partner che vi parteciperanno e che condivideranno informazioni, tanto più il quadro della situazione sarà preciso.

Il gruppo di esperti ha un parere discordante riguardo al potenziale di miglioramento in materia di assistenza giudiziaria internazionale. Tra gli esperti vi è chi sostiene categoricamente che il sistema di assistenza giudiziaria svizzero sia (troppo) complesso, il che sarebbe quindi da grosso intralcio per la cooperazione internazionale nonostante le novità introdotte nel 2021¹³. Secondo un altro parere, le lacune riguarderebbero la mancanza di spirito e capacità di cooperazione delle autorità e non in primo luogo l'inadeguatezza delle basi giuridiche. Desta inoltre preoccupazione il fatto che parte delle persone interpellate abbia manifestamente l'impressione che la Svizzera sia troppo poco cooperativa in materia di assistenza giudiziaria passiva. Il team di esperti non ha approfondito ulteriormente quanto questa critica sia fondata o in che modo l'assistenza giudiziaria possa essere accelerata o semplificata.

Per quanto riguarda la posizione delle autorità civili in materia di scambio di informazioni si delinea un quadro poco chiaro. Queste autorità ritengono che il segreto d'ufficio e le disposizioni relative alla protezione dei dati costituiscano un ostacolo allo scambio di informazioni. Nutrono inoltre dubbi sul momento a partire dal quale un fatto avvenuto possa essere attribuito alla CO e se, eventualmente, l'articolo 260^{ter} CP sia applicabile. Temono infine che coinvolgendo altre autorità (di perseguimento penale) sulla base di semplici indizi, si possa arrivare a commettere un'infrazione (violazione del segreto d'ufficio). In questi casi sarebbe quindi più opportuno evitare di lanciarsi in accuse avventate.

Il team di esperti ritiene pertanto importante che in tutta la Svizzera venga fatta chiarezza in merito alla procedura di comunicazione delle attività sospette riconducibili alla CO. Secondo il team sarebbe utile, in particolare, se le autorità civili sapessero quali eventi vanno segnalati e a quale servizio inviare la comunicazione. Inoltre occorre spiegare alle autorità civili in quale misura stanno agendo in un quadro legale quando segnalano contenuti inerenti ad attività della CO. Per evitare un ricorso smi-

¹³ Anche il Controllo delle finanze nel suo rapporto «Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität» del 2022 giunge alla conclusione che le procedure di assistenza giudiziaria sono troppo complesse e troppo lente. Cfr.: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_sicherheit_und_umwelt/justiz_und_polizei/21447/21447BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf pag. 20 seg (disponibile in tedesco e in francese), consultato il 24 maggio 2023.

surato a questo canale di comunicazione, è necessario definire un numero limitato di indicatori rilevanti (p. es. schemi di azione) su cui concentrarsi. Infine, occorre garantire che a livello cantonale e federale siano disponibili sufficienti risorse per trattare le comunicazioni.

Secondo il team di esperti, bisogna esaminare se sono necessarie nuove disposizioni legali, ad esempio nella LUC, per autorizzare queste comunicazioni o se le misure organizzative e le campagne di informazioni sono sufficienti. Una possibilità sarebbe quella di prevedere per le autorità un diritto di comunicazione a fedpol. A tal fine verrebbe creata una chiara base legale all'interno della LUC per le comunicazioni inerenti alla CO, eliminando così le attuali incertezze sul piano giuridico. Riguardo invece all'introduzione di un *obbligo* di comunicazione, ci si interroga se sia una strada percorribile. Una soluzione potrebbe consistere nel far esaminare a un servizio competente la pertinenza delle comunicazioni con la CO, sul modello dell'obbligo di comunicazione a MROS previsto in caso di riciclaggio di denaro¹⁴.

3.2.6 Raccomandazioni del team di esperti in materia di cooperazione

Il team di esperti formula all'indirizzo del DFGP le seguenti raccomandazioni in materia di cooperazione.

1. Creazione, laddove necessario, di una chiara base giuridica per lo scambio di informazioni in materia di CO tra autorità di perseguimento penale ed eventualmente con le autorità civili¹⁵.
2. Elaborazione e preparazione di materiale informativo relativo agli eventi e agli indizi che, a seconda della tipologia di autorità, permettono di risalire alla CO.
3. Creazione di una piattaforma svizzera relativa alla CO alla quale possono accedere le autorità di perseguimento penale ed eventualmente altre autorità civili. I contenuti disponibili devono essere orientati in modo specifico ai diversi attori¹⁶.
4. Esame della possibilità di introdurre formalmente il diritto di comunicazione all'interno della LUC anche per le autorità civili.
5. Definizione dei servizi cui rivolgersi in caso di sospette attività riconducibili alla CO.
6. Svolgimento in tutta la Svizzera di eventi informativi e di formazioni organizzate sia dalle autorità federali sia da quelle cantonali. Simili misure preventive erano già state introdotte da COC e devono essere ora proseguite.
7. Ratifica della convenzione n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera¹⁷.
8. Miglioramento della situazione informativa in materia di CO (fenomeni e gruppi) in Svizzera, per esempio attraverso lo sviluppo dell'attuale quadro della situazione di fedpol sulla CO o studi complementari sul fenomeno sommerso.

¹⁴ Cfr. art. 9 della legge sul riciclaggio di denaro: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/892_892_892/it#art_9, consultato il 27 aprile 2023.

¹⁵ Questa base giuridica è già contenuta nell'art. 96 CPP e nella giurisprudenza del Tribunale federale (TF 6B_91/2018 del 27 dicembre 2018, consid. 1.4.4 [DTF 145 IV 80]). Tuttavia, nella prassi, vi è incertezza su quali contenuti possano essere o meno scambiati. Spesso, tuttavia la comunicazione non viene inviata. È quindi auspicabile elaborare una regolamentazione più chiara.

¹⁶ Una piattaforma di questo tipo è già stata lanciata nell'ambito di COC. L'attenzione deve essere ora rivolta a un'ulteriore intensificazione della cooperazione.

¹⁷ <https://rm.coe.int/1680077da7>, non disponibile in italiano, consultato il 27 aprile 2023.

3.3 Repressione: procedure investigative delle autorità di perseguimento penale

La Strategia di lotta alla criminalità 2020–2023 del DFGP definisce tra gli altri i seguenti obiettivi in materia di repressione della CO:

- in caso di sospetto riciclaggio di denaro vengono sistematicamente aperte procedure investigative di polizia o sporte denunce penali;
- le procedure investigative in materia di CO hanno un duplice scopo: il perseguimento penale e la confisca di valori patrimoniali;
- le autorità d'accusa sono informate proattivamente in merito agli strumenti che consentono ai membri della CO disposti a collaborare di allontanarsi con maggiore facilità dagli ambienti criminali (programmi di protezione dei testimoni, integrazione)¹⁸.

Il sondaggio mirava a determinare le lacune giuridiche e nella prassi come pure le sfide cui devono far fronte le autorità di polizia e i pubblici ministeri nel condurre le loro procedure investigative su reati riconducibili alla CO. Le persone interpellate sono state inoltre invitate a valutare l'utilità dell'articolo 260^{ter} CP nella repressione della CO. Poiché le misure repressive per la lotta alla CO sono di competenza esclusiva delle autorità di perseguimento penale, le autorità civili non sono state invitate a rispondere a questa parte del sondaggio.

3.3.1 Valutazione: situazione attuale presso le autorità di perseguimento penale

Le lacune nelle procedure investigative sono riconducibili a una delimitazione poco chiara delle competenze sia tra la Confederazione e i Cantoni sia in seno alle autorità di perseguimento penale. Per le persone interpellate è quindi difficile determinare se un fatto rientri nella competenza della Confederazione o dei Cantoni.

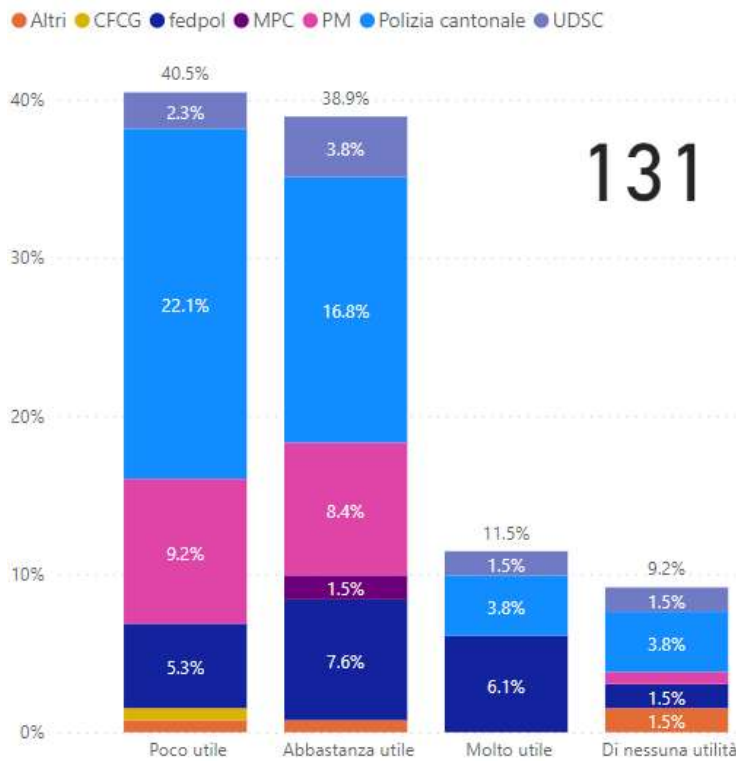
Viene inoltre criticato il fatto che le autorità federali non abbiano una strategia ben definita nella lotta alla CO come pure l'atteggiamento talvolta passivo di fedpol nelle indagini e nelle indagini preliminari. Il raggruppamento delle procedure da parte dell'MPC e della Polizia giudiziaria federale è ugualmente giudicato insufficiente. Le persone interpellate sottolineano altresì il numero esiguo di casi di CO scoperti in Svizzera e di procedure di assistenza giudiziaria condotte in questo ambito.

Si soffermano ugualmente su altri ostacoli che creano frequentemente difficoltà di carattere generale nel quadro delle inchieste penali e che non sono strettamente correlati alla CO¹⁹. Deplorano infine la ripetuta interrogazione delle vittime, ritenuta superflua alla luce della possibilità di ricorrere ai filmati.

¹⁸ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/it/data/aktuell/news/2019/2019-12-06/kriminalstrategie-i.pdf.download.pdf/kriminalstrategie-i.pdf>, consultato il 27 aprile 2023

¹⁹ Nello specifico sono stati formulati gli ostacoli seguenti:

- dipendenza troppo marcata della polizia dal pubblico ministero;
- mancanza di inquirenti qualificati;
- mancanza di risorse e di conoscenze specialistiche dei Cantoni in materia di cybercriminalità;
- misure tecniche di sorveglianza insufficienti, termine di conservazione troppo breve dei dati trasmessi;
- difficoltà nell'acquisizione di atti in virtù dell'art. 194 CPP;
- diritti di partecipazione alle audizioni troppo estesi;
- difficoltà nell'apposizione di sigilli;
- mancanza di conoscenze sulla prassi in materia di indagini negli altri Cantoni;
- inefficacia della LStup;
- mancanza di un registro delle imprese escluse dagli appalti pubblici;
- eccessiva regolamentazione nelle leggi di polizia e nella CPP.



131

Alcune delle persone interpellate affermano che sebbene vi siano basi giuridiche sufficienti per l'attività di indagine, l'MPC sia poco propenso ad applicarle. È inoltre oggetto di aspre critiche l'articolo 260^{ter} CP riguardo alla sua chiarezza così come ne viene messa in dubbio, in generale, l'utilità. Circa la metà di chi ha partecipato al sondaggio sostiene infatti che questo articolo abbia un'utilità scarsa o nulla nella lotta repressiva alla CO. Viene anche sottolineato che la distinzione tra questa disposizione e l'articolo 275^{ter} vCP²⁰ (nel frattempo abrogato) ovvero la differenza tra organizzazione criminale e associazione illecita, non risulti chiara²¹. Alcune delle persone partecipanti al sondaggio chiedono, infine, pene più severe, sebbene vada rilevato che la revisione del 1° luglio 2021 abbia provveduto a un inasprimento in tal senso.

Figura 28 Autorità di perseguimento penale: «Qual è secondo Lei l'utilità dell'articolo 260^{ter} CP nella lotta repressiva alla criminalità organizzata?» (numero di risposte pervenute: 131)

3.3.2 Valutazione: situazione ideale auspicata dalle autorità di perseguimento penale

In via generale le autorità di perseguimento penale lamentano la penuria di risorse disponibili per la lotta alla CO. Auspicano inoltre che vengano apportate modifiche alle basi legali che sono perlopiù di natura generale e che non si applicano esclusivamente ai procedimenti relativi alla CO.

Per esempio, viene proposto che di limitare i diritti di partecipazione degli imputati previsti dal CPP nel quadro degli interrogatori. Occorrerebbe inoltre rinunciare ai ripetuti interrogatori delle vittime, nella misura in cui gli imputati possano visionare le deposizioni delle vittime su video e porre eventuali domande complementari per iscritto. Viene inoltre chiesto nuovamente di esaminare la possibilità di introdurre l'istituto dei collaboratori di giustizia. Le autorità di perseguimento penale sottolineano altresì che l'apposizione di sigilli ai sensi dell'articolo 248 CPP²² ostacola la loro attività di indagine. Chiedono infine un'inversione dell'onere della prova nel quadro della confisca di valori patrimoniali²³.

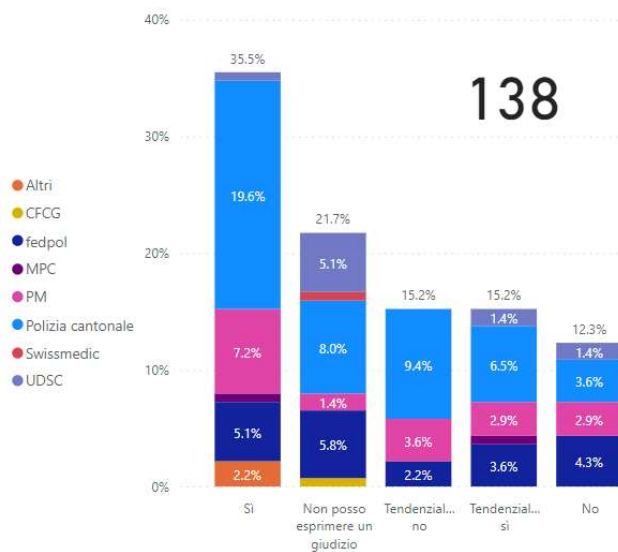
²⁰ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/it#book_2/tit_13/IV_3/IV_u3, abrogato il 1° luglio 2023

²¹ Cfr. n. 2.4.

²² https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/267/it#art_248, consultato il 2 maggio 2023

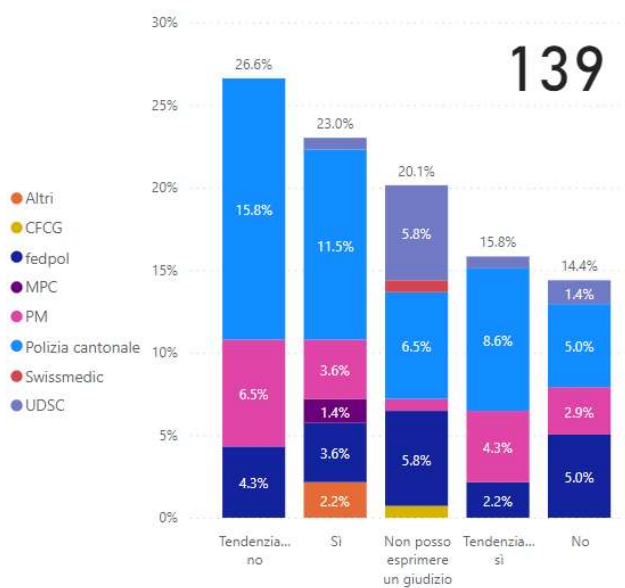
²³ Ulteriori proposte riguardano:

- regolamentazione più chiara delle misure di sorveglianza;
- possibilità di effettuare perquisizioni online;



La metà dei partecipanti al sondaggio intravede una necessità di intervento a livello di CPP²⁴.

Figura 29 Autorità di perseguimento penale: «Secondo Lei c'è necessità d'intervento nel Codice di procedura penale?» (numero di risposte pervenute: 138)



Circa il 40 per cento è favorevole o piuttosto favorevole a procedere ad adeguamenti del CP. In particolare, occorrerebbe definire in modo più preciso la nozione di organizzazione criminale e aumentare le pene per questa fattispecie di reato. Singole persone che hanno partecipato al sondaggio propongono inoltre di riprendere l'articolo 416^{bis} del Codice penale italiano²⁵.

Figura 30 Autorità di perseguimento penale: «Secondo Lei c'è necessità d'intervento nel Codice penale?» (numero di risposte pervenute: 139)

- sequestro e confisca ad hoc sull'esempio dell'Italia;
- semplificazione in materia di pronuncia di misure di sorveglianza.

²⁴Il CPP è attualmente in fase di revisione e, secondo l'attuale pianificazione, le modifiche dovrebbero entrare in vigore, il 1° gennaio 2024. La revisione prevede tra l'altro di rafforzare la posizione delle vittime di reati. Cfr: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/sicherheit/gesetzgebung/aenderungstpo.html>, consultato il 2 maggio 2023

²⁵ https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/codicePenale/414_1_1, consultato il 2 maggio 2023

Riguardo all'AIMP, le persone interpellate chiedono che le procedure vengano snellite, le possibilità di ricorso limitate e i risultati delle comunicazioni tra autorità accettati quale mezzo di prova.

Per quanto concerne la LRD, viene chiesta invece una regolamentazione più rigorosa relativa agli avvocati e ai fiduciari. Inoltre anche le transazioni in contanti inferiori a 100 000 franchi dovrebbero rientrare nel campo d'applicazione della legge.

Viene chiesto inoltre di adeguare la LUC ampliando il mandato conferito all'ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata e introducendo uno scambio di informazioni automatizzato.

La LSCPT dovrebbe invece prevedere una durata di conservazione più lunga dei metadati, un accesso diretto delle autorità di perseguimento penale al pertinente sistema di informazione e costi minori per la sorveglianza.

Per quanto attiene alla LAPub, viene chiesta la creazione di un registro delle imprese che non sono state autorizzate a partecipare a un appalto pubblico. Inoltre, sarebbe auspicabile l'introduzione di una certificazione antimafia per le imprese sul modello di quella prevista in Italia²⁶.

Alcune persone che hanno risposto al sondaggio sono dell'avviso che l'elaborazione di un programma di protezione dei testimoni conformemente alla LPTes sia troppo complicato e propongono pertanto misure più semplici.

Infine, riguardo alle leggi di polizia cantonali viene auspicata una delimitazione più chiara rispetto al CPP e maggiori competenze per le perquisizioni durante i controlli di polizia.

3.3.3 Interpretazione: strumenti per la lotta repressiva alla CO

Un aspetto ricorrente nelle risposte al sondaggio riguarda l'assenza di risorse finanziarie e di personale per condurre in modo sistematico e su vasta scala procedure di indagine volte a combattere la CO. Secondo il team di esperti, nel discutere le misure proposte non si può prescindere da questa constatazione. Infatti, le misure preventive e di cooperazione possono avere successo soltanto se sono disponibili risorse sufficienti. È inoltre ampiamente diffusa la convinzione che le autorità federali dispongano di maggiori e migliori risorse per lottare contro la CO rispetto ai Cantoni, cosa che non corrisponde al vero. Ciò spiegherebbe anche la critica secondo cui la Confederazione sarebbe (troppo) riluttante a condurre indagini e indagini preliminari. Tale riluttanza non è dovuta tuttavia alla mancanza di volontà delle autorità federali, bensì alle risorse limitate di cui queste ultime dispongono.

Il team di esperti ha opinioni divergenti nel valutare se le difficoltà riscontrate nell'assistenza giudiziaria siano effettivamente da ricondurre a basi legali (troppo) complesse o piuttosto alla mancanza di volontà o capacità di cooperazione da parte delle autorità. Un sondaggio mirato destinato agli specialisti della Confederazione e dei Cantoni potrebbe contribuire a fare chiarezza.

Un ulteriore punto di divergenza riguarda l'utilità dell'articolo 260^{ter} CP nella lotta alla CO. In generale si constata con rammarico che questa disposizione non offre un appiglio facilmente individuabile ai fini della lotta alle organizzazioni criminali, il che spiegherebbe anche la scarsità di indagini in questo ambito. Alcuni esperti giudicano inoltre superfluo invocare quest'articolo per la conduzione di indagini nei confronti della CO. Gran parte dei reati inerenti alla CO sarebbe infatti perpetrata da autori non appartenenti a un'organizzazione criminale (o la cui appartenenza non può essere provata). In generale, le disposizioni della LStup e le norme penali quali ad esempio quelle concernenti il riciclaggio di denaro, la tratta di esseri umani e la rapina sarebbero sufficienti per condurre indagini sulla CO.

²⁶ Cfr.: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223658>, consultato il 2 maggio 2023.

A tale proposito, è importante che le autorità federali non si limitino a condurre indagini sulle fattispecie correlate alle organizzazioni criminali, lasciando ai Cantoni i restanti procedimenti legati alla CO.

Il team di esperti giudica altresì inopportuno adeguare il diritto svizzero al diritto penale italiano. Le esperienze maturate in Italia dimostrano infatti che gli articoli 416 e 416^{bis} del Codice penale italiano sono di difficile interpretazione. Provare la sussistenza di un'associazione di tipo mafioso è pertanto altrettanto oneroso quanto accertare la fattispecie penale dell'articolo 260^{ter} CP.

Il team di esperti concorda sul fatto che la CO non possa essere combattuta unicamente sulla base di una norma penale, a prescindere dalla sua incisività. Neanche un inasprimento delle sanzioni previste sortirebbe alcun effetto. Una strategia più efficace consisterebbe nel mettere l'accento sui reati tipici della CO quali il traffico di stupefacenti, il riciclaggio di denaro, la corruzione e i fallimenti seriali onde avere maggiori opportunità di perseguire gli attori della CO. Tale strategia necessiterebbe di un'attribuzione chiara delle competenze e di un efficiente coordinamento dei procedimenti tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni, obiettivi che sono peraltro già stati definiti nell'ambito di COC. Secondo il messaggio del Consiglio federale del 14 settembre 2018, l'articolo 260^{ter} CP si applicherebbe in questi casi in concorso effettivo con i singoli reati in questione, comportando un inasprimento della pena²⁷.

La corruzione è un reato che si riscontra di frequente nell'ambito della CO. Per alcuni membri del team di esperti è pertanto essenziale che quante più forme di corruzione costituiscano una fattispecie penale. Un'opzione valida per migliorare il dispositivo giuridico contro la corruzione sarebbe l'introduzione nel CP della fattispecie penale del traffico d'influenza. A tale riguardo, al momento dell'adozione nel 2005 della Convenzione penale sulla corruzione²⁸, la Svizzera aveva tuttavia formulato una riserva nei confronti dell'articolo 12 relativo al traffico d'influenza. Occorrerebbe pertanto revocare tale riserva per poter condurre indagini nei confronti di questa forma speciale di corruzione.

La richiesta di inversione dell'onere della prova nel quadro della confisca non è stata ulteriormente motivata. L'articolo 72 CP prevede già oggi la possibilità di confiscare tutti i valori patrimoniali di un'organizzazione criminale. Inoltre, riguardo ai valori appartenenti a una persona che abbia partecipato a una simile organizzazione o l'abbia sostenuta, va presunto siano sottoposti, fino a prova del contrario, alla facoltà di disporre dell'organizzazione.

L'introduzione dell'istituto dei collaboratori di giustizia era stata in passato oggetto di diverse discussioni ed è stata respinta sulla base dei principi dello Stato di diritto, ma anche per via della sua discutibile utilità. Il team di esperti si chiede in quale misura una tale disposizione possa trovare effettivamente applicazione viste le pene massime più esigue previste dalla legislazione svizzera rispetto a quella italiana, nonostante la sanzione comminata dall'articolo 260^{ter} CP rivisto sia ora di dieci anni e, persino, di 20 anni per chi riveste una posizione di vertice. Per gli esperti, l'articolo 260^{ter} capoverso 4 CP sarebbe equiparabile di fatto a una forma di istituto di collaboratori di giustizia nell'ambito delle organizzazioni criminali, nella misura in cui il giudice può ridurre, in casi estremi, la sanzione a una pena pecuniaria di un franco. Lo strumento del rito abbreviato sortisce ugualmente un effetto che va nella stessa direzione. Secondo un esperto, sarebbe opportuno che le autorità svizzere si informassero delle esperienze maturate all'estero in relazione a questo strumento.

²⁷ Ad eccezione dei casi in cui l'illecito si esaurisce in un unico reato dimostrabile, quale ad esempio quello del riciclaggio qualificato di denaro secondo l'art. 305^{bis} n. 2 lett. a CP. Cfr. messaggio del 14 settembre 2018 concernente l'approvazione e la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con relativo Protocollo addizionale nonché il potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata 14.09.2018, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/2301/it>, consultato il 31 maggio 2023

²⁸ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/367/it>, consultato il 3 maggio 2023

Il team di esperti ritiene che le disposizioni concernenti le misure di sorveglianza segrete ai sensi dell'articolo 269 e seguenti CPP debbano essere verificate regolarmente, in particolare sul piano tecnico (ordinanza), affinché la sorveglianza possa restare al passo con il rapido sviluppo tecnologico. Il Servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (Servizio SCPT) dovrebbe occuparsi di verificare la fattibilità tecnica delle richieste avanzate dalle autorità di perseguimento penale e di procedere a una formulazione delle norme giuridiche quanto più neutra sul piano tecnologico²⁹.

Inoltre, secondo il team di esperti, dato che il settore degli appalti pubblici sembra essere molto esposto alle attività della CO, occorre porre l'accento in tale ambito sulla trasparenza delle procedure. Il team appoggia quindi l'adozione di misure in tal senso. I dibattiti politici in corso sulla certificazione antimafia³⁰ illustrano i possibili strumenti per la lotta contro le attività riconducibili alla CO nel settore degli appalti pubblici in Svizzera.

3.3.4 Raccomandazioni del team di esperti in materia di repressione

Il team di esperti formula all'indirizzo del DFGP le seguenti raccomandazioni in materia di repressione.

9. Incremento delle risorse materiali e di personale destinate alla lotta alla CO in seno alle autorità di perseguimento penale.
10. Concretizzazione della Strategia di lotta alla criminalità 2020–2023 del DFGP in collaborazione con le autorità federali e cantonali (sia di perseguimento penale sia civili). Accento sui settori e gli schemi di reato noti (p. es. traffico di stupefacenti, fallimenti seriali, tratta di esseri umani).
11. Raccolta di informazioni sulle esperienze maturate all'estero in relazione all'istituto dei collaboratori di giustizia. Valutazione dei casi in cui in Svizzera l'istituto dei collaboratori di giustizia potrebbe rivelarsi utile.
12. Valutazione del piano di protezione dei testimoni sulla base delle esperienze raccolte.
13. Lotta alla corruzione: introduzione di un servizio di whistleblowing per il settore privato, sul modello di quello esistente in seno all'Amministrazione federale, per le organizzazioni vicine alla Confederazione o beneficiari di sussidi³¹.
14. Esame della possibilità di introdurre la fattispecie penale del traffico d'influenza nel CP o revoca della riserva formulata dalla Svizzera in relazione all'articolo 12 della Convenzione penale sulla corruzione.
15. Esame della possibilità di apportare miglioramenti al CPP (in particolare diritti di partecipazione, apposizione di sigilli e misure di sorveglianza) e all'AIMP (in particolare assistenza giudiziaria passiva).
16. Esame della possibilità di modificare l'attribuzione delle competenze tra autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni (art. 24 CPP) e di rafforzare la cooperazione operativa tra Cantoni e tra Cantoni e Confederazione (p. es. centri regionali specializzati nella lotta a determinati tipi di reato).

²⁹ Cfr. <https://www.li.admin.ch/it/temi/programma-stt>, consultato il 23 maggio 2023.

³⁰ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20223658>, consultato il 3 maggio 2023

³¹ <https://www.efk.admin.ch/it/whistleblowing.html>, consultato il 3 maggio 2023

3.4 Prevenzione: sensibilizzazione di tutte le autorità

Le misure preventive in materia di lotta alla CO sono definite nella Strategia di lotta alla criminalità 2020–2023 come segue:

- le autorità della Confederazione e dei Cantoni nonché i gruppi a rischio del settore privato sono informati e istruiti mediante programmi di prevenzione, di formazione continua e di sensibilizzazione;
- gli esponenti della CO vengono tenuti lontani dalla Svizzera o espulsi per minaccia della sicurezza interna o esterna e sono segnalati nei sistemi d'informazione di polizia³².

Nella parte del sondaggio dedicata alla prevenzione, è stato chiesto alle persone interpellate se le collaboratrici e i collaboratori fossero stati sensibilizzati alle attività della CO, se le autorità necessitassero di sostegno in materia di prevenzione e quali forme di misure preventive di sensibilizzazione fossero utili. Le persone interpellate sono state infine invitate a esprimersi sul margine di miglioramento nella lotta alla criminalità.

3.4.1 Valutazione delle autorità di perseguimento penale e delle autorità civili

Le risposte fornite sotto forma di testo libero sono simili a quelle fornite in relazione allo scambio di informazioni. È stata ribadita la difficoltà a trovare il giusto servizio cui rivolgersi in caso di sospette attività di CO. Inoltre, vi sarebbe incertezza in merito a quali documenti possano essere presentati in simili casi, senza rischiare di violare le direttive in materia di protezione dei dati.

Alla domanda se necessitino di sostegno nel lavoro di prevenzione, più della metà delle collaboratrici e dei collaboratori delle autorità di perseguimento penale ha risposto sì o tendenzialmente sì. Presso le autorità civili tale percentuale è ancora più elevata (circa il 60 %). Le formazioni e i documenti informativi scritti sono in cima alla lista delle misure di sostegno auspiccate.

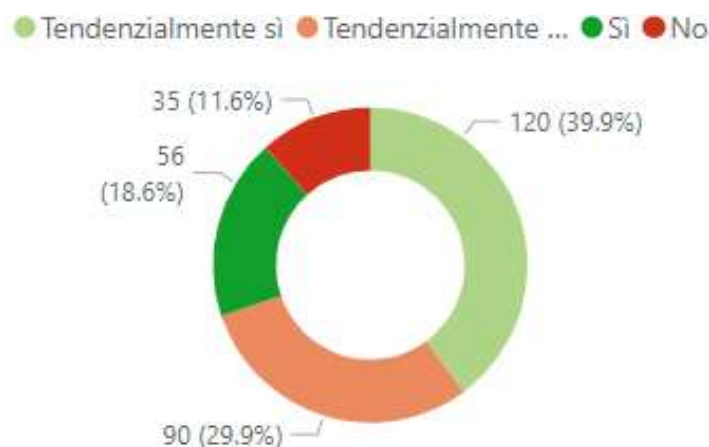


Figura 31 Autorità civili: «La Sua autorità ha bisogno di sostegno nel lavoro di prevenzione contro la CO?»

³² <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/it/data/aktuell/news/2019/2019-12-06/kriminalstrategie-i.pdf.download.pdf/kriminalstrategie-i.pdf>, consultato il 3 maggio 2023.

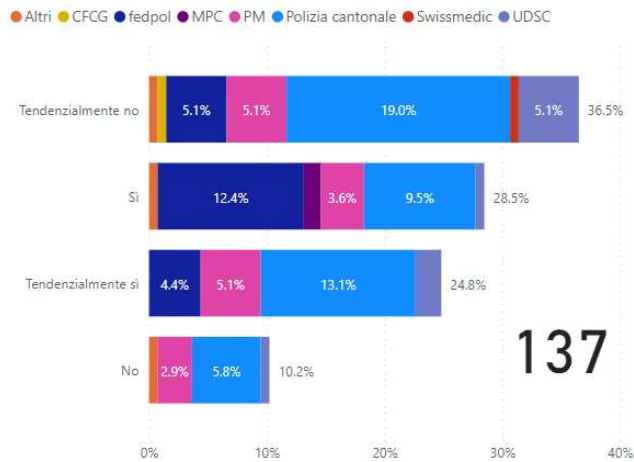


Figura 32 Autorità di perseguimento penale: «La Sua autorità ha bisogno di sostegno nel lavoro di prevenzione dedicato alla lotta contro la CO?» (numero di risposte pervenute: 137)

3.4.2 Interpretazione: marcato bisogno di sostegno nel lavoro di prevenzione

Il fatto che più della metà dei membri delle autorità interpellate esprima il bisogno di sostegno nel lavoro di prevenzione contro la CO dimostra che il fenomeno resta ancora poco chiaro per tanti attori e che le sue forme sono ambivalenti. Il team di esperti ritiene che occorrerebbe cogliere l'occasione per chiarire meglio i contorni di questa forma di criminalità e dare risalto alle diverse sfaccettature della CO. Si riscontra inoltre un nesso stretto con il numero 3.2 del presente rapporto dedicato alla cooperazione. Infatti, uno scambio di informazioni efficace e regolare tra tutte le autorità implicate ha come effetto quello di sensibilizzare tutte le parti coinvolte.

3.4.3 Raccomandazioni del team di esperti in materia di prevenzione

Il team di esperti formula all'indirizzo del DFGP le seguenti raccomandazioni in materia di prevenzione.

17. Adozione e realizzazione di una strategia nazionale di prevenzione in materia di lotta alla CO.
18. Rafforzamento della sensibilizzazione di tutte le autorità in materia di attività e metodi della CO. Lo scambio di informazioni agevole e rapido tra tutte le autorità (con e senza competenze in materia di perseguimento penale) riveste un ruolo fondamentale in tale contesto (cfr. n. 3.2.6 Raccomandazioni del team di esperti in materia di cooperazione).
19. Creazione di canali stabili di interazione con le autorità partner estere al fine di elaborare una panoramica transnazionale sul fenomeno della CO.
20. Sviluppo di una base legale relativa agli aiuti finanziari nella lotta preventiva alla CO (p. es. per la promozione di un mercato di prodotti agricoli che non sono stati prodotti in strutture mafiose).

4 Conclusioni

I risultati del sondaggio dimostrano in modo chiaro che in Svizzera le autorità sono particolarmente interessate dalla CO. È quanto emerge dalle risposte di tutte le autorità che hanno partecipato al sondaggio.

Il team di esperti ha formulato diverse raccomandazioni sulla base della valutazione e dell'interpretazione dei risultati del sondaggio. Gli esperti sono dell'avviso che, per contrastare la CO con un dispositivo di difesa funzionante e completo, occorra intervenire sulle lacune riscontrate in tutti i settori, che si tratti di cooperazione (individuazione), repressione (indagini) o prevenzione (sensibilizzazione). A tal fine è necessario innanzitutto che gli attori interessati adottino una strategia comune e globale volta al contrasto della CO e che provvedano ad aumentare le proprie risorse materiali e di personale.

Il team di esperti ritiene importante che le autorità di perseguimento penale si concentrino su una strategia chiara e adottino una definizione operativa di CO. La CO è infatti un fenomeno complesso dai contorni poco chiari, il cui contrasto pone le autorità dinanzi a grosse sfide. Inoltre le attività caratteristiche della CO sono solitamente svolte in segreto e vengono individuate soltanto conducendo attivamente indagini in tale contesto. La strategia deve inoltre prevedere che l'assistenza giudiziaria per le autorità estere (assistenza giudiziaria passiva) sia condotta nel modo più efficiente possibile. In Svizzera, il lavoro di indagine deve essere incentrato soprattutto sulle azioni, i reati e gli schemi di azione che caratterizzano gli attori legati alla CO (anomalie a livello di appalti pubblici, traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani, reati in materia di fallimento ecc.).

Secondo il team di esperti, una tale strategia globale potrebbe anche contribuire con ancora maggiore efficacia allo sviluppo della cooperazione e dello scambio di informazioni tra autorità (e non soltanto tra quelle di perseguimento penale). Il team sostiene infatti che attualmente la collaborazione tra autorità non sia ottimale, anche per via della struttura federale del perseguimento penale. Si tratta quindi sia di definire con maggiore precisione i servizi cui rivolgersi in caso di sospetta presenza della CO come pure le pertinenti procedure di segnalazione (anche in assenza di una prova), sia di collegare meglio tra loro i sistemi di informazione cantonali. In tale contesto, occorre prestare particolare attenzione alle disposizioni in materia di protezione dei dati.

Per il team di esperti, un'ulteriore tappa importante sarebbe l'allestimento di un quadro della situazione comune sulla CO, affinché le autorità di polizia e i pubblici ministeri, in particolare, possano avere una comprensione comune del fenomeno. Solo su questa base sarà possibile elaborare soluzioni congiunte.

Uno scambio efficiente delle informazioni presuppone anche che chi partecipa a eventi informativi o a formazioni venga istruito sulle azioni e i fatti che possono essere ricondotti ad attività della CO e sulle disposizioni legali da osservare in caso di segnalazione. Il team di esperti giudica opportuno che fedpol e le autorità cantonali di perseguimento penale definiscano le modalità di questi eventi. Il quadro della situazione di fedpol potrebbe costituire una buona base in tal senso.

Per contro, il team di esperti ritiene che una modifica delle basi giuridiche materiali non costituisca una priorità. Sarebbe infatti poco utile procedere a una modifica dell'articolo 260^{ter} CP, peraltro oggetto di recente revisione, secondo il modello del Codice penale italiano. Una sola norma penale non sarebbe infatti sufficiente a contrastare la CO nel suo complesso. Il team di esperti sottolinea invece la necessità di verificare se le disposizioni in materia di procedura penale e assistenza giudiziaria siano ancora appropriate per combattere la CO. Inoltre, andrebbe esaminata ancora più in dettaglio l'opportunità di sancire nella legge ulteriori obblighi e diritti di comunicazione al fine di accrescere l'efficacia dello scambio di informazioni tra autorità. Secondo il parere del team di esperti, i diritti di comunicazione consentirebbero in particolare di eliminare le incertezze giuridiche esistenti e di migliorare il flusso di informazioni tra autorità.

Il team di esperti ritiene infine che l'istituto dei collaboratori di giustizia debba essere introdotto soltanto se dalle esperienze maturate all'estero, ma soprattutto dagli esempi concreti riscontrati in Svizzera, dovesse emergere l'effettiva utilità di tale istituto per le attività di indagine.

5 Allegato

Elenco delle raccomandazioni da parte del team di esperti esterni

Cooperazione

1. Creazione, laddove necessario, di una chiara base giuridica per lo scambio di informazioni in materia di CO tra autorità di perseguimento penale ed eventualmente con le autorità civili.
2. Elaborazione e preparazione di materiale informativo relativo agli eventi e agli indizi che, a seconda della tipologia di autorità, permettono di risalire alla CO.
3. Creazione di una piattaforma svizzera relativa alla CO alla quale possono accedere le autorità di perseguimento penale ed eventualmente altre autorità civili. I contenuti disponibili devono essere orientati in modo specifico ai diversi attori.
4. Esame della possibilità di introdurre formalmente il diritto di comunicazione all'interno della LUC anche per le autorità civili.
5. Definizione dei servizi cui rivolgersi in caso di sospette attività riconducibili alla CO.
6. Svolgimento in tutta la Svizzera eventi informativi e di formazioni organizzati sia dalle autorità federali sia da quelle cantonali. Simili misure preventive erano già state introdotte da COC e devono essere ora proseguite.
7. Ratifica della convenzione n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera.
8. Miglioramento della situazione informativa in materia di CO (fenomeni e gruppi) in Svizzera, per esempio attraverso lo sviluppo dell'attuale quadro della situazione di fedpol sulla CO o studi complementari sul fenomeno sommerso.

Repressione

9. Incremento delle risorse materiali e di personale destinate alla lotta alla CO in seno alle autorità di perseguimento penale.
10. Attuazione della Strategia di lotta alla criminalità 2020–2023 del DFGP in collaborazione con le autorità federali e cantonali (sia di perseguimento penale sia civili). Accento sui settori e gli schemi di reato noti (p. es. traffico di stupefacenti, fallimenti seriali, tratta di esseri umani).
11. Raccolta di informazioni sulle esperienze maturate all'estero in relazione all'istituto dei collaboratori di giustizia. Valutazione dei casi in cui in Svizzera l'istituto dei collaboratori di giustizia potrebbe rivelarsi utile.
12. Valutazione del piano di protezione dei testimoni sulla base delle esperienze raccolte.
13. Lotta alla corruzione: introduzione di un servizio di whistleblowing per il settore privato, sul modello di quello esistente in seno all'Amministrazione federale, per le organizzazioni vicine alla Confederazione o beneficiari di sussidi.
14. Esame della possibilità di introdurre la fattispecie penale del traffico d'influenza nel CP o revoca della riserva formulata dalla Svizzera in relazione all'articolo 12 della Convenzione penale sulla corruzione.

15. Esame della possibilità di apportare miglioramenti al CPP (in particolare diritti di partecipazione, apposizione di sigilli e misure di sorveglianza) e all'AIMP (in particolare assistenza giudiziaria passiva).
16. Esame della possibilità di modificare l'attribuzione delle competenze tra autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni (art. 24 CPP) e di rafforzare la cooperazione operativa tra Cantoni e tra Cantoni e Confederazione (p. es. centri regionali specializzati nella lotta a determinati tipi di reato).

Prevenzione

17. Adozione e realizzazione di una strategia nazionale di prevenzione in materia di lotta alla CO.
18. Rafforzamento della sensibilizzazione di tutte le autorità in materia di attività e metodi della CO. Lo scambio di informazioni agevole e rapido tra tutte le autorità (con e senza competenze in materia di perseguimento penale) riveste un ruolo fondamentale in tale contesto (cfr. n. 3.2.6 Raccomandazioni del team di esperti in materia di cooperazione).
19. Creazione di canali stabili di interazione con le autorità partner estere al fine di elaborare una panoramica transnazionale sul fenomeno della CO.
20. Sviluppo di una base legale relativa agli aiuti finanziari nella lotta preventiva alla CO (p. es. per la promozione di un mercato di prodotti agricoli che non sono stati prodotti in strutture mafiose).