

10.450

Iniziativa parlamentare
Punire severamente la vendita di dati bancari

Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi
del Consiglio nazionale

del 19 maggio 2014

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sugli investimenti collettivi di capitale, della legge federale sulle banche e le casse di risparmio e della legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

19 maggio 2014

In nome della Commissione:

Il presidente, Ruedi Noser

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 17 giugno 2010 il Gruppo liberale radicale ha depositato l'iniziativa parlamentare 10.450 «Punire severamente la vendita di dati bancari» che chiede di creare la fattispecie qualificata, configurata come crimine, della violazione del segreto professionale. A tal scopo l'articolo 47 della legge federale dell'8 novembre 1934¹ sulle banche e le casse di risparmio (LBCR) dovrebbe essere integrato con un nuovo capoverso secondo il quale è punito con una pena detentiva non inferiore a tre anni e con una multa pari almeno al vantaggio patrimoniale conseguito chiunque, mediante violazione del segreto professionale, ottiene o tenta di ottenere per sé o per altri un vantaggio patrimoniale.

Nella sua seduta del 17 gennaio 2011 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha deciso con 16 voti contro 7 di dare seguito all'iniziativa parlamentare. Il 25 agosto 2011 la Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CET-S) si è allineata alla decisione della CET-N con 8 voti contro 2.

Il 24 giugno 2013 la CET-N ha deciso con 17 voti contro 5 di incaricare l'Amministrazione di elaborare un progetto preliminare nel senso dell'iniziativa parlamentare e un rapporto esplicativo.

Il 13 agosto 2013 la CET-N ha deciso con 18 voti contro 6 di incaricare l'Amministrazione di elaborare un progetto per estendere l'articolo 47 LBCR a chiunque entri in possesso in un secondo tempo di dati bancari, di cui conosca la provenienza illegittima, e li trasmetta o sfrutti traendone profitto.

Il 29 ottobre 2013 la CET-N ha esaminato il nuovo progetto preliminare e lo ha approvato nella votazione sul complesso con 16 voti contro 7. Ha inoltre deciso di indire una procedura di consultazione.

La procedura di consultazione è durata dal 29 novembre 2013 al 28 febbraio 2014. Dopo la discussione sui risultati della consultazione (cfr. n. 2.5), il 19 maggio 2014 la Commissione ha deciso con 15 voti contro 6 di sottoporre alla Camera il progetto preliminare originario. Una minoranza respinge totalmente il progetto e propone di non entrare in materia (cfr. n. 2.4).

2 Punti essenziali del progetto preliminare

2.1 Diritto vigente

2.1.1 Articolo 47 LBCR

Secondo l'articolo 47 LBCR è punito con una pena detentiva sino a 3 anni o con una pena pecuniaria chiunque, intenzionalmente «rivela un segreto che gli è confidato o di cui ha notizia nella sua qualità di membro di un organo, impiegato, mandatario o liquidatore di una banca, membro di un organo o impiegato di una società di audit». La violazione del segreto professionale costituisce dunque un reato speciale configu-

¹ RS 952.0

rato come delitto che, a differenza degli altri segreti professionali menzionati nel Codice penale, è perseguibile d'ufficio.

Attualmente questa disposizione non concerne le persone che entrano in possesso in un secondo tempo di dati bancari e, conoscendone la provenienza illecita, li sfruttano per trarne un profitto. Rientrano invece nella disposizione il tentativo di rivelare un segreto, l'istigazione e il tentativo d'istigazione (art. 47 cpv. 1 lett. b LBCR).

Il perseguimento e il giudizio delle infrazioni all'articolo 47 LBCR sono di competenza dei Cantoni. Nel caso di furto di dati bancari è possibile, secondo il diritto vigente, chiedere l'assistenza giudiziaria a Stati esteri, sempre che questi prevedano la punibilità del furto di dati particolarmente protetti. Richieste in tal senso da parte delle autorità svizzere sono già state a più riprese soddisfatte.

2.1.2 Norme analoghe nella LICol e nella LBVM

Norme analoghe a quella dell'articolo 47 LBCR si trovano nel settore del mercato finanziario nell'articolo 148 capoverso 1 lettera k della legge federale del 23 giugno 2006² sugli investimenti collettivi di capitale (LICol) e nell'articolo 43 della legge federale del 24 marzo 1995³ sulle borse e il commercio di valori mobiliari (LBVM). A tal proposito si rimanda alle spiegazioni relative all'articolo 47 LBCR (cfr. n. 2.1.1) che valgono per analogia.

2.1.3 Reati penali

In alcuni casi la vendita di dati bancari può configurare altri reati del Codice penale (CP)⁴. Si pensi in particolare alla violazione del segreto di fabbrica o commerciale (art. 162 CP), all'acquisizione illecita di dati (art. 143 CP) e allo spionaggio economico (art. 273 CP).

2.2 Necessità di agire

Negli ultimi anni si sono verificati diversi casi di impiegati di banca che hanno venduto dati bancari a terzi, in particolare ad autorità fiscali straniere. Questo comportamento viola i diritti della personalità dei clienti delle banche. Ne può conseguire una perdita di fiducia dei clienti stranieri nelle banche in questione e nella piazza finanziaria svizzera con ricadute negative sulla competitività della piazza finanziaria e quindi anche sull'economia svizzera. La vendita di dati bancari a scopo di lucro appare pure particolarmente riprovevole sotto il profilo morale. Occorre dunque adottare provvedimenti per aumentare l'effetto dissuasivo della sanzione a tutela dei dati bancari.

Non è invece opportuno adeguare altre disposizioni penali generali che potrebbero entrare in considerazione riguardo alla trasmissione (remunerata o no) e all'utilizzazione di dati bancari, poiché queste non concernono specificamente la sottrazione di

² RS 951.31

³ RS 954.1

⁴ RS 311.0

dati bancari ma, nella maggior parte dei casi, altri comportamenti. Modificarle sarebbe sproporzionato e comprometterebbe la coerenza del diritto penale generale.

2.3 Proposta della maggioranza della Commissione

2.3.1 Utilizzazione di dati di clienti rubati

Come spiegato al numero 2.1.1, secondo il disciplinamento attuale non ricadono sotto l'articolo 47 LBCR le persone che entrano in possesso in un secondo momento di dati bancari, di cui conoscono la provenienza illecita, e che li trasmettono o li utilizzano a proprio vantaggio. Secondo l'articolo 162 secondo comma CP è punibile chiunque rivela un segreto di fabbrica o commerciale e da questa rivelazione trae profitto per sé o per altri. Tuttavia i dati bancari non rientrano per niente o, perlomeno, non rientrano in tutti i casi nel concetto di violazione del segreto di fabbrica o commerciale ai sensi dell'articolo 162 CP.

La maggioranza della Commissione ritiene questa situazione insoddisfacente. I dati bancari sono perlomeno altrettanto importanti dei segreti di fabbrica o commerciali. L'utilizzazione e la diffusione da parte di terzi di dati bancari acquisiti illecitamente danneggiano, oltre alla banca in questione, l'intera piazza finanziaria svizzera. Essa propone pertanto di colmare la lacuna esistente inserendo nell'articolo 47 capoverso 1 una lettera c secondo la quale chiunque, intenzionalmente, rivela un segreto che gli è stato rivelato o sfrutta tale segreto traendone profitto per sé o per altri è punito con una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria. Diventano in tal modo punibili, oltre alla trasmissione e alla vendita dei dati bancari, lo sfruttamento a proprio profitto del segreto senza che questo sia necessariamente trasmesso a terzi. Come nelle altre disposizioni del Codice penale, il diritto fondamentale della libertà di stampa è preso in considerazione dalle prescrizioni speciali della parte generale del CP sulla punibilità dei mass media (cfr. art. 28 CP). Queste prevedono in particolare che, se un reato è commesso mediante pubblicazione in un mezzo di comunicazione sociale, è punito di norma solo l'autore.

Per ragioni di coerenza, adeguamenti analoghi a quelli della LBCR devono essere apportati alla LICol e alla LBVM (cfr. art. 148 cpv. 1 lett. 1 progetto LICol e art. 43 cpv. 1 lett. c progetto LBVM).

2.3.2 Fattispecie qualificata della violazione del segreto professionale

La maggioranza della Commissione propone inoltre di aumentare l'effetto preventivo dell'articolo 47 LBCR introducendo una fattispecie qualificata, configurata come crimine. Secondo tale disposizione è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria chiunque mediante una violazione del segreto professionale ottiene per sé o per altri un vantaggio patrimoniale (cfr. art. 47 cpv. 1^{bis} progetto LBCR).

La sanzione penale proposta è diversa da quella menzionata nell'iniziativa parlamentare, ossia una pena detentiva non inferiore a tre anni e una multa pari almeno al vantaggio patrimoniale conseguito. Questa divergenza è dovuta al fatto che non è

possibile integrare la pena proposta dall'iniziativa nell'ordinamento delle sanzioni del diritto vigente, per le seguenti ragioni:

- il principio della proporzionalità esige che la sanzione sia commisurata al grado di gravità del reato commesso. Le sanzioni devono essere classificate secondo la gravità della violazione del diritto e in accordo con i reati vigenti nel Codice penale. Una sanzione che preveda, oltre a una multa, una pena detentiva di almeno tre anni, ossia senza prescrivere un limite massimo, non è proporzionale al bene giuridico in questione e alla gravità del reato. In effetti, una tale pena minima è prescritta per i crimini più gravi, come l'omicidio (art. 111 CP) o l'incendio intenzionale (art. 221 cpv. 2 CP);
- il diritto penale vigente non prevede il cumulo di una pena detentiva e una multa (obbligatoria) per crimini e delitti. Dall'introduzione della pena pecuniaria, la multa è inflitta quale prima sanzione monetaria in caso di contravvenzione. Il giudice può tuttavia, senza fondarsi su un disciplinamento supplementare, infliggere oltre a una pena condizionalmente sospesa una pena pecuniaria oppure una multa (art. 42 cpv. 4 CP);
- un vantaggio patrimoniale ottenuto in modo illecito è già sanzionato mediante la confisca (art. 70 CP). Prevedere una multa pari almeno al vantaggio patrimoniale conseguito significherebbe infliggere all'autore una doppia pena.

La maggioranza della Commissione propone inoltre di introdurre la sanzione penale per le fattispecie qualificate nel quadro del capoverso 1^{bis} al posto del 4^{bis}, come chiede l'iniziativa. In tal modo si evita che la violazione del segreto professionale allo scopo di ottenere un vantaggio patrimoniale dovuta a negligenza ricada sotto la fattispecie qualificata.

La maggioranza della Commissione propone infine, per ragioni di coerenza, oltre che di modificare l'articolo 47 LBCR, di adeguare conseguentemente le disposizioni analoghe della LICol e alla LBVM (cfr. art. 148 cpv. 1^{bis} progetto LICol e art. 43 cpv. 1^{bis} progetto LBVM).

2.4 Proposta della minoranza

Una minoranza della Commissione (Leutenegger Oberholzer, Birrer-Heimo, Jans, Maire Jacques-André, Marra, Pardini, Schelbert) propone di non entrare in materia. Essa ritiene che, oltre ad essere sproporzionata, nei casi già noti la sanzione prevista non avrebbe svolto la funzione dissuasiva auspicata, perché spesso i protagonisti non hanno agito per ragioni prevalentemente finanziarie. Vista la crescente digitalizzazione dei sistemi bancari che consente di sottrarre dati con facilità, è inoltre improbabile che con le misure proposte si riesca a impedire il furto di dati bancari. Infine, secondo la minoranza della Commissione, una volta introdotto lo scambio automatico d'informazioni, che è oramai soltanto una questione di tempo, non vi sarebbe più alcun bisogno di legiferare nel senso proposto dall'iniziativa parlamentare, poiché non vi sarebbe più alcun incentivo a sottrarre dati bancari e a venderli ad autorità fiscali straniere.

2.5

Risultati della consultazione

Nella consultazione il progetto preliminare è stato valutato perlopiù positivamente. 10 partecipanti alla consultazione lo approvano incondizionatamente; 23 lo sostengono con alcune riserve e avanzano proposte di modifica; due si dichiarano scettici e tre lo respingono del tutto.

Da parte dei favorevoli è stato in particolare rilevato che il progetto consente di migliorare la protezione dei dati bancari e di rafforzare in tal modo la fiducia dei clienti bancari nei confronti della piazza finanziaria svizzera. Il progetto è considerato un segnale sulla ferma volontà di preservare la credibilità delle banche svizzere, anche se spetta in primo luogo agli istituti prendere le relative misure per impedire infrazioni di questo genere.

Gli scettici e i contrari condividono il punto di vista della minoranza della Commissione, ossia che con l'introduzione dello scambio automatico d'informazioni venga meno l'interesse a rubare dati bancari, rendendo superfluo il progetto. Anche diversi favorevoli si chiedono, vista l'introduzione dello scambio automatico d'informazioni, in che misura il progetto sia ancora sensato. A detta dei critici, il progetto non consente di ottenere la funzione dissuasiva auspicata e rappresenta una reazione politica sproporzionata alla vicenda fortemente mediatizzata della vendita di dati bancari ad autorità fiscali.

Da più parti è stato domandato un chiarimento sulla punibilità delle autorità fiscali. Si è tenuto conto di questa richiesta completando di conseguenza il commento all'articolo 47 capoverso 1 lettera c LCBR.

3

Commento alle singole disposizioni

3.1

LBCR

Art. 47 cpv. 1 lett. c

La fattispecie di base della violazione del segreto professionale si applica anche a chi rivela ad altre persone un segreto che gli è stato rivelato in violazione del segreto professionale, oppure lo sfrutta per sé o per altri. L'autore deve sapere o dovrebbe sapere che i dati che gli sono stati comunicati sono rivelati in violazione del segreto professionale. La persona a cui è stato rivelato il segreto è punibile sia se il segreto gli è stato rivelato dal depositario, sia da terzi.

In questo contesto è rilevante sapere se un'autorità fiscale può utilizzare dati bancari rubati. È in primo luogo una questione di utilizzabilità dei mezzi di prova, dunque di natura procedurale, da risolvere rifacendosi per analogia ad altri casi di acquisizione illecita di mezzi di prova, per esempio nell'ambito del segreto di fabbricazione o del segreto d'affari. Un'autorità fiscale non è perseguibile secondo la presente disposizione, perché non è punibile in generale. In casi specifici potrebbero però essere considerati autori i collaboratori che avessero deliberatamente acquisito dati bancari rubati.

Art. 47 cpv. 1^{bis}

In base alla nuova fattispecie qualificata è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria chiunque, commettendo una violazione del segreto professionale, ottiene per sé o per altri un vantaggio patrimoniale. Si tratta quindi di un crimine (cfr. art. 10 cpv. 2 CP). La sanzione si fonda sulle pene previste dal Codice penale per altri crimini. Attualmente la LBCR non contempla nessuna fattispecie di crimine.

Il vantaggio patrimoniale a cui si fa in primo luogo riferimento consiste nel compenso ricevuto dall'autore in cambio della vendita dei dati o nel guadagno ricavato dall'utilizzazione dei dati. Questi valori patrimoniali possono essere confiscati dal giudice (cfr. art. 70 CP). È punibile anche il solo tentativo di vendere o utilizzare dati bancari (art. 47 cpv. 6 LBCR in combinato disposto con l'art. 22 CP).

3.2 LICol

Art. 148, rubrica, nonché cpv. 1 lett. l e 1^{bis}

Analogamente alle modifiche apportate alla LBCR, la fattispecie di base della violazione del segreto professionale si applica ora anche nel settore degli investimenti collettivi (cpv. 1) a chiunque rivela ad altre persone un segreto che gli è stato rivelato in violazione del segreto professionale, oppure lo sfrutta per sé o per altri. Per il resto si rinvia al commento concernente l'articolo 47 capoverso 1 lettera c del progetto di legge sulle banche (cfr. n. 3.1).

Per analogia all'articolo 47 capoverso 1^{bis} del progetto di legge sulle banche, la violazione del segreto professionale nel settore degli investimenti collettivi è configurata come crimine se l'autore ottiene per sé o per altri un vantaggio patrimoniale. La rubrica dell'articolo 148 «Delitti» è quindi modificata in «Crimini e delitti». Per il resto si rinvia al commento concernente l'articolo 47 capoverso 1^{bis} del progetto di legge sulle banche (cfr. n. 3.1).

3.3 LBVM

Art. 43 cpv. 1 lett. c e 1^{bis}

Analogamente alle modifiche apportate alla legislazione concernente le banche e gli investimenti collettivi, anche nel settore delle borse la punibilità è estesa a chiunque rivela ad altre persone un segreto che gli è stato rivelato in violazione del segreto professionale oppure lo sfrutta per sé o per altri. Nel diritto in materia di borse si introduce inoltre una fattispecie qualificata, configurata come crimine, della violazione del segreto professionale. Per il resto si rinvia al commento concernente l'articolo 47 del progetto di legge sulle banche (cfr. n. 3.1).

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il progetto non ha ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale.

4.2 Idoneità all'attuazione

Le nuove fattispecie qualificate sono perseguite e giudicate dai Cantoni come le fattispecie di base.

4.3 Altre ripercussioni

Si può presumere che il progetto rafforzerà la fiducia dei clienti bancari nei confronti della piazza finanziaria svizzera e che ciò possa comportare effetti positivi sulla competitività della piazza finanziaria e sull'economia svizzera (cfr. n. 2.2).

5 Rapporto con il diritto europeo

Il diritto dell'Unione europea non contempla disposizioni penali concernenti le violazioni del segreto professionale nel settore dei mercati finanziari. Negli Stati membri dell'UE invece la violazione del segreto professionale in questo settore è regolarmente oggetto di sanzioni penali.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

Come le disposizioni in vigore attualmente in virtù degli articoli 47 LBCR, 148 LICol e 43 LBVM, anche le nuove norme penali poggiano sull'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale⁵.

6.2 Delega di competenze legislative

Il progetto non contempla alcuna delega di competenze legislative.