

**Modifica della legge sul riciclaggio di denaro
(Cooperazione fra l'Ufficio di comunicazione in materia di
riciclaggio di denaro e le autorità estere)**

Rapporto esplicativo e avamprogetto

Ufficio federale di polizia (fedpol)

Berna, dicembre 2011

Compendio

Situazione iniziale

La Svizzera dispone di un sistema di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo completo e riconosciuto a livello internazionale. Il quadro normativo è incentrato sulla legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD). Un importante elemento istituzionale del sistema è l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (Ufficio di comunicazione) che riceve le segnalazioni degli intermediari finanziari riguardanti il riciclaggio di denaro, i suoi reati preliminari, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo.

Secondo il diritto vigente, quando l'Ufficio di comunicazione presta assistenza amministrativa, non è autorizzato a fornire ai suoi partner esteri informazioni finanziarie, numeri di conti bancari, dati su transazioni di denaro o indicazioni sui saldi dei conti. Il diritto svizzero vigente statuisce che tali informazioni sono protette dal segreto bancario e dal segreto d'ufficio.

Questa situazione si ripercuote negativamente sulla lotta al riciclaggio di denaro degli organi coinvolti e della Svizzera in particolare. Infatti, diversi uffici di comunicazione esteri applicano il principio di reciprocità e si astengono a loro volta dall'inviare informazioni finanziarie all'Ufficio di comunicazione. Pertanto la Svizzera ha interesse a eliminare gli ostacoli all'esecuzione dell'assistenza amministrativa e a creare le condizioni affinché l'Ufficio di comunicazione possa partecipare alla circolazione di tutti i dati disponibili, e scambiare con i servizi partner esteri anche e soprattutto informazioni finanziarie.

L'organo internazionale più importante per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo è il «Groupe d'action financière» (GAFI) di cui fa parte anche la Svizzera. Il GAFI definisce norme standard internazionali nel settore formulando raccomandazioni politicamente vincolanti. Tali raccomandazioni sono attualmente in fase di revisione e i risultati saranno presumibilmente approvati in occasione dell'assemblea plenaria del GAFI nel febbraio 2012. Due raccomandazioni riguardano i compiti e le competenze degli uffici nazionali di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (Financial Intelligence Units, FIU) e quindi anche l'Ufficio di comunicazione svizzero. Ancora prima della conclusione formale dei lavori di revisione delle raccomandazioni del GAFI, l'organo internazionale che riunisce gli uffici nazionali di comunicazione, ossia il cosiddetto Gruppo Egmont, di cui l'Ufficio di comunicazione svizzero fa parte insieme alle FIU di altri 126 Paesi, ha dichiarato ufficialmente che la prassi del nostro Paese in merito allo scambio internazionale d'informazioni è insufficiente. Il Gruppo Egmont esige che l'Ufficio di comunicazione fornisca ai suoi partner delle FIU estere anche informazioni finanziarie precise quali numeri di conti bancari, indicazioni sulle transazioni finanziarie o saldi dei conti e che la Svizzera modifichi di conseguenza il proprio diritto nazionale. In caso contrario l'Ufficio di comunicazione corre il rischio di essere escluso dal Gruppo Egmont, perché sarebbe l'unico membro del gruppo a non scambiare informazioni finanziarie con le altre FIU.

Poiché la posizione degli organi internazionali rispecchia l'interesse della Svizzera di partecipare completamente all'assistenza amministrativa, il Consiglio federale ritiene opportuno soddisfare la richiesta proveniente dall'estero. Per la Svizzera e la sua piazza finanziaria è importante soprattutto che l'Ufficio di comunicazione continui a far parte del Gruppo Egmont e che la Svizzera mantenga la sua buona posizione nel GAFI. Le modifiche di legge proposte contribuiscono anche a realizzare la strategia della Confederazione concernente i mercati finanziari volta a rafforzare l'integrità della piazza finanziaria svizzera.

Contenuto dell'avamprogetto

Mediante la presente revisione parziale della legge sul riciclaggio di denaro s'intendono ampliare le competenze dell'Ufficio di comunicazione in maniera tale da soddisfare anche gli standard futuri del Gruppo Egmont e del GAFI. Si propone di autorizzare l'Ufficio di comunicazione a trasmettere alle FIU estere anche informazioni finanziarie che, attualmente, sono protette dal segreto bancario e dal segreto d'ufficio. In questo si può prevenire un'elusione dell'assistenza giudiziaria, poiché le informazioni finanziarie fornite dall'Ufficio di comunicazione sono soggette a restrizioni d'uso. Potranno, infatti, essere utilizzate soltanto per scopi di analisi e non come mezzi di prova in un procedimento penale.

Viene inoltre estesa in modo mirato la competenza dell'Ufficio di comunicazione a raccogliere informazioni presso gli intermediari finanziari. In futuro esso potrà richiedere informazioni anche a intermediari finanziari terzi che non hanno inviato una comunicazione di sospetto ai sensi dell'articolo 9 della legge sul riciclaggio di denaro o dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 del Codice penale (CP). Una situazione del genere si verifica quando, dopo l'analisi di una segnalazione di sospetto risulta che uno o più intermediari finanziari terzi sono o sono stati coinvolti in transazioni poco chiare o in una relazione d'affari sospetta. Vi è quindi sempre un legame concreto con una segnalazione di sospetto pervenuta all'Ufficio di comunicazione in virtù dell'articolo 9 LRD o dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP. Rimane quindi invariata la regola di base secondo cui l'Ufficio di comunicazione non ha il compito di cercare transazioni sospette indipendenti da una segnalazione di sospetto. È previsto che la sua attività rimanga circoscritta all'analisi e alla trasmissione senza comprendere indagini (di polizia). D'altra parte, tale estensione mirata delle competenze migliorerà la qualità delle informazioni che l'Ufficio di comunicazione riceverà nel contesto dell'assistenza amministrativa internazionale fra FIU.

Indice

1 Punti essenziali del progetto	5
1.1 Situazione iniziale	5
1.1.1 L'attività del GAFI e il suo significato per la Svizzera	5
1.1.2 L'Ufficio di comunicazione come parte integrante del sistema di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e i suoi contatti internazionali	5
1.1.3 I compiti e l'importanza del Gruppo Egmont	6
1.1.4 Nuovi sviluppi delle norme internazionali nell'ambito d'attività dell'Ufficio di comunicazione	7
1.1.5 L'avvertimento all'Ufficio di comunicazione e il rischio di una sua sospensione dal Gruppo Egmont	11
1.1.6 Interesse della Svizzera a una libera partecipazione del proprio Ufficio di comunicazione all'assistenza amministrativa	12
1.2 Mandato	12
1.2.1 La presente modifica della LRD	12
1.2.2 Rapporto con il futuro progetto del DFF sulla trasposizione delle raccomandazioni del GAFI	13
1.2.3 Rapporto con il progetto di rinnovamento della legislazione federale in materia di polizia e con la legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (LCPol)	14
1.3 Resoconto delle novità più importanti	15
1.3.1 Scambio d'informazioni con FIU estere	15
1.3.2 Raccolta d'informazioni presso gli intermediari finanziari	16
1.3.3 Trattati di cooperazione fra FIU	16
2 Commenti ai singoli articoli	17
3 Ripercussioni	28
3.1 Per le finanze e il personale della Confederazione	28
3.2 Per l'economia	28
4 Programma di legislatura	28
5 Aspetti giuridici	29
5.1 Costituzionalità	29
5.2 Legalità	29
5.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	29
5.4 Forma dell'atto	29
5.5 Subordinazione al freno alle spese	29
Testo di legge (<i>avamprogetto</i>)	30

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 L'attività del GAFI e il suo significato per la Svizzera

La Svizzera aderisce al principio di una piazza finanziaria legale e integra che deve quindi essere dotata di un sistema efficace e credibile per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Il nostro Paese è consapevole del fatto che il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono fenomeni di natura transfrontaliera ed è quindi membro, sin dalla sua creazione nel 1989, del «*Groupe d'action financière*» (GAFI¹). Lo scopo del GAFI è di garantire la cooperazione nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e di allestire raccomandazioni pertinenti. Per realizzare tale obiettivo, il GAFI ha elaborato fino a oggi 40 raccomandazioni che enunciano gli standard determinanti nel settore, riconosciuti a livello internazionale. In seguito agli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, il GAFI ha varato nuove raccomandazioni speciali complementari sul finanziamento del terrorismo. Il gruppo esegue regolarmente controlli nei singoli Paesi per verificare se le raccomandazioni vengono rispettate. L'ultimo esame della Svizzera è stato eseguito nel 2005 durante il terzo ciclo di valutazione e finora non vi è mai stata alcuna contestazione. La Svizzera ha instaurato e sviluppato il proprio sistema di lotta contro il riciclaggio di denaro attenendosi in larga misura alle raccomandazioni del GAFI, il cui adempimento rafforza la reputazione del nostro Paese e della sua piazza finanziaria di caratura internazionale.

A metà del 2003 il GAFI ha completato la revisione integrale delle raccomandazioni che sono state varate in occasione dell'assemblea plenaria del giugno dello stesso anno.

1.1.2 L'Ufficio di comunicazione come parte integrante del sistema di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e i suoi contatti internazionali

La raccomandazione numero 26 del GAFI statuisce che ogni Paese deve disporre di un ufficio di comunicazione centrale e indipendente che si occupa delle segnalazioni di sospetto (Financial Intelligence Unit, FIU). Tale ufficio è responsabile, a livello nazionale, della ricezione e dell'analisi delle segnalazioni degli intermediari finanziari concernenti il riciclaggio di denaro, i suoi reati preliminari e il finanziamento del terrorismo. Dopo aver analizzato le segnalazioni, l'ufficio di comunicazione ha la possibilità, se del caso, di inoltrarle alle competenti autorità di perseguimento penale. Facendo un confronto internazionale, si constata che i singoli Stati hanno dotato le proprie FIU di competenze diverse. Alcune di esse possono bloccare direttamente beni patrimoniali sospetti, rimandare transazioni e raccogliere informazioni finanziarie presso gli intermediari finanziari (a prescindere da una comunicazione di sospetto e anche su incarico di una FIU estera). Altre FIU fungono semplicemente da servizi di raccolta e di analisi e sono unicamente autorizzate a inoltrare le comunicazioni di sospetto alle autorità di perseguimento penale. Esse sono quindi delle FIU amministrative.

¹ In inglese: *Financial Action Task Force* (FATF); www.fatf-gafi.org.

In Svizzera il ruolo di FIU spetta, come statuito dagli articoli 23 e seguenti della legge sul riciclaggio di denaro² (LRD), all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro MROS (Money Laundering Reporting Office Switzerland, qui di seguito: Ufficio di comunicazione). L'Ufficio di comunicazione fa parte dell'Ufficio federale di polizia (fedpol). Il suo compito principale consiste nella ricezione e nell'analisi delle comunicazioni di sospetto riguardanti il riciclaggio di denaro, i suoi reati preliminari, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo. Nell'ambito dell'assistenza amministrativa, l'Ufficio di comunicazione aiuta altre autorità nazionali e FIU estere riconosciute, a combattere il riciclaggio di denaro, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo. Esegue anche altri compiti, ad esempio sensibilizza e istruisce gli intermediari finanziari sulla lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e pubblica un rapporto annuale contenente statistiche anonime. Pertanto l'Ufficio di comunicazione fa parte della categoria delle FIU amministrative.

La raccomandazione numero 40 del GAFI tratta la cooperazione internazionale fra autorità omologhe su scala nazionale e internazionale. Il tema comprende anche l'assistenza amministrativa (scambio d'informazioni) fra gli uffici di comunicazione. L'Ufficio di comunicazione è, di principio, autorizzato, nel rispetto della disposizione vigente sull'assistenza amministrativa di cui all'articolo 32 LRD, a inoltrare alle FIU estere i dati personali in suo possesso. Tali dati comprendono informazioni su procedimenti penali e richieste di assistenza giudiziaria in corso, inclusa la designazione del motivo delle indagini e del ministero pubblico competente. Essi riguardano altresì informazioni raccolte dalla polizia, indicazioni sullo statuto di soggiorno di cittadini stranieri e su condanne passate in giudicato. L'Ufficio di comunicazione tratta e inoltra anche dati provenienti da fonti pubbliche, ad esempio dai registri di commercio. Le informazioni precise quali i dati personali sugli intermediari finanziari autori delle segnalazioni (p. es. i loro nomi) e altri dati finanziari, ad esempio i numeri dei conti bancari, le informazioni sulle transazioni finanziarie, i saldi dei conti, le parti contraenti, i nomi degli aventi diritto economico, altri conti coinvolti ecc., sottostanno invece al segreto bancario e al segreto d'ufficio. Secondo il diritto vigente, l'Ufficio di comunicazione non è pertanto autorizzato a inoltrare tali informazioni alle FIU estere. Queste informazioni finanziarie, possono essere trasmesse unicamente attraverso i consueti canali dell'assistenza giudiziaria, ossia soltanto con il consenso di un'autorità giudiziaria.

1.1.3 I compiti e l'importanza del Gruppo Egmont

Nel 1995 le FIU di diversi Paesi hanno fondato il Gruppo Egmont³ che conta oggi 127 membri sparsi in tutto il mondo. L'obiettivo principale del Gruppo Egmont è di sostenere e promuovere lo scambio efficiente e sicuro d'informazioni fra FIU su scala internazionale, secondo i principi sull'uso confidenziale d'informazioni riconosciuti da tutti i membri. Il gruppo costituisce anche un organo comune in cui gli esperti possono discutere e portare avanti a livello globale la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Lo scambio d'idee è incentrato su aspetti operativi e non politici. L'influenza esercitata dal Gruppo Egmont su altri organi, soprattutto il GAFI, non è peraltro indifferente. Oggi il Gruppo Egmont beneficia dello statuto di osservatore in seno al GAFI e, in questa veste, partecipa regolarmente alle riunioni e ai lavori. Il Gruppo Egmont interviene per definire

² RS 955.0

³ www.egmontgroup.org

standard sull'attività, la funzione e le competenze delle FIU. Pertanto è in grado di influire sullo sviluppo degli standard del GAFI destinati alle FIU.

L'appartenenza di una FIU al Gruppo Egmont è importante per la piazza finanziaria del Paese interessato, perché l'ammissione al gruppo presuppone l'adempimento di determinati criteri. Essa conferisce quindi alla FIU una sorta di marchio di qualità in materia di cooperazione internazionale nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Quando esamina i Paesi, il GAFI verifica anche questo aspetto riconducibile all'appartenenza della FIU al Gruppo Egmont. La nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 26 del GAFI menziona espressamente questo fatto: «*Lorsqu'un pays a créé une CRF [cellule de renseignements financiers], il devrait envisager de demander l'adhésion au Groupe Egmont*». ⁴

Per aderire e rimanere nel Gruppo Egmont, una FIU deve soddisfare i presupposti fissati dalla definizione di FIU del gruppo, che sono conformi a quanto statuito dalla raccomandazione numero 26 del GAFI. Inoltre la FIU dev'essere un servizio operativo intenzionato ad applicare i principi del Gruppo Egmont e ad adempiere le pertinenti regole di base dello scambio d'informazioni fra FIU. Tali principi sono sanciti dalla nota esplicativa della raccomandazione numero 26 del GAFI: «*Les pays devraient tenir compte de la «Déclaration de mission» du Groupe Egmont et de ses «Principes pour l'échange d'informations entre cellules de renseignements financiers pour les cas de blanchiment d'argent». Ces documents énoncent d'importantes lignes directrices concernant le rôle et les fonctions des CRF ainsi que les mécanismes d'échange d'informations entre CRF.*»⁵ Il documento programmatico del GAFI che illustra il metodo da utilizzare per esaminare i Paesi⁶ contiene altre indicazioni sull'appartenenza di una FIU al Gruppo Egmont e sul rispetto delle relative regole di base e dei principi dello scambio internazionale d'informazioni tra FIU. Mediante queste e altre indicazioni che si riferiscono al Gruppo Egmont, il GAFI fa capire chiaramente che, dal suo punto di vista, l'appartenenza al Gruppo Egmont è molto importante per il sistema di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo di una piazza finanziaria.

Le FIU che fanno parte del Gruppo Egmont, ma che non adempiono più in maniera sufficiente le regole di base in continua evoluzione, vengono sottoposte a una procedura per inadempienza di tali regole, denominata procedura di non-compliance. Se il problema non viene risolto, tale procedura prevede persino, come ultima ratio, l'esclusione dal Gruppo Egmont.

1.1.4 Nuovi sviluppi delle norme internazionali nell'ambito d'attività dell'Ufficio di comunicazione

Nell'ottobre 2009 il GAFI ha deciso di procedere a una revisione parziale delle proprie raccomandazioni in previsione di un quarto ciclo di valutazione. I lavori di modifica sono stati avviati in modo tempestivo. La revisione riguarda anche le raccomandazioni numero 26 e 40 che sono determinanti per la funzione e l'attività delle FIU. I gruppi di esperti del GAFI hanno ormai quasi concluso i lavori e allestito le note esplicative in merito a queste due raccomandazioni, che saranno verosimilmente approvate in occasione dell'assemblea plenaria del GAFI nel febbraio 2012.

⁴ www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/35/44493376.pdf.

⁵ <http://www.egmontgroup.org/library/egmont-documents>

⁶ Criteri 26.9 e 26.10 della raccomandazione n. 26.

a) Raccomandazione numero 40 del GAFI: trasmissione d'informazioni finanziarie

Spiegazione: mediante la revisione parziale della raccomandazione numero 40 il GAFI intende, fra l'altro, obbligare espressamente le FIU a scambiarsi tutte le informazioni in loro possesso (comprese le informazioni finanziarie, «*all information required to be accessible or obtainable directly or indirectly by the FIU under the FATF Recommendations, in particular under [Recommendation] 26*»). Quando si scambiano informazioni, le FIU non saranno più autorizzate ad appellarsi alle norme sulla tutela del segreto.

Tale situazione è in contraddizione con il diritto svizzero vigente. Infatti, come già spiegato (cfr. n. 1.1.2), il diritto svizzero vieta all'Ufficio di comunicazione di trasmettere a FIU estere informazioni finanziarie precise, ad esempio i nomi degli intermediari finanziari autori delle segnalazioni, i numeri dei conti bancari, le transazioni fra i conti, i saldi ecc. Tali informazioni sottostanno al segreto bancario (art. 47 della legge sulle banche, LBCR; RS 952.0) e possono essere scambiate soltanto se sono soddisfatti i presupposti dell'assistenza giudiziaria. Il segreto bancario è un obbligo derivante dal segreto professionale delle persone che lavorano nel settore bancario e la cui violazione comporta sanzioni di diritto penale. Secondo l'opinione prevalente il segreto professionale è retto dal diritto privato e più precisamente dal diritto della personalità e dalle norme sui mandati. Dato che la protezione della personalità contemplata dal diritto privato è considerata parte integrante della protezione della sfera privata sancita dalla Costituzione, il segreto bancario può essere interpretato anche come una concretizzazione della protezione della personalità sancita dalla Costituzione. Sebbene sia sottoposta direttamente al segreto bancario soltanto la cerchia di persone menzionate espressamente nell'articolo 47 LBCR, anche l'Ufficio di comunicazione è, indirettamente, tenuto a rispettarlo, dato che è vincolato dal segreto d'ufficio di cui all'articolo 320 del Codice penale (CP; RS 311.0) cui sono sottoposti i collaboratori dell'Amministrazione federale e pertanto anche il personale dell'Ufficio di comunicazione. Il segreto d'ufficio contempla, di principio, tutte le informazioni e gli atti non pubblicati riguardanti il settore d'attività dei collaboratori e vale fintantoché permane l'interesse alla tutela del segreto. Esso comprende quindi anche le informazioni coperte dal segreto bancario.

Non basta una nuova interpretazione della legge vigente sul riciclaggio di denaro per estendere l'assistenza amministrativa dell'Ufficio di comunicazione anche alle informazioni protette dal segreto. Occorre invece modificare la base legale formale pertinente.

In tale contesto è importante anche la Convenzione del Consiglio d'Europa numero 198 del 16 maggio 2005⁷ sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, entrata in vigore il 1° maggio 2008. Il terrorismo non si finanzia soltanto riciclando proventi di reati, ma utilizzando anche denaro frutto di attività legali. Pertanto il Consiglio d'Europa ha deciso di aggiornare e sviluppare la Convenzione del 1990⁸, ratificata dalla Svizzera nel 1993, varando la Convenzione numero 198. Tale Convenzione è il secondo trattato inter-

⁷ *Council of Europe Treaty Series - No. 198* «Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism» (Warsaw, 16.V.2005), all'indirizzo http://conventions.coe.int/?pg=/treaty/default_en.asp&nd=&lg=it

⁸ *Council of Europe Treaty Series - No. 141*; in loc. cit.

nazionale dopo la Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale (RS 0.311.54), che contempla sia la prevenzione sia il controllo del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Secondo la Convenzione del Consiglio d'Europa, un accesso rapido ai dati e alle informazioni finanziarie sui beni patrimoniali delle organizzazioni criminali compresi i gruppi terroristici, è fondamentale per il successo delle misure preventive e repressive e costituisce quindi il mezzo migliore per fermare tali organizzazioni. Per l'Ufficio di comunicazione è molto importante che, con la Convenzione numero 198, è stato creato per la prima volta uno strumento vincolante di diritto internazionale pubblico, che contiene norme dettagliate sui compiti e le competenze delle FIU⁹. Specialmente l'articolo 46 paragrafo 5 della Convenzione statuisse che, nel contesto della cooperazione fra uffici di comunicazione, l'ufficio che riceve una richiesta deve mettere a disposizione tutte le informazioni specifiche, compresi i dati finanziari disponibili e le informazioni in possesso delle autorità inquirenti richieste per mezzo della domanda, senza che sia necessario presentare una richiesta formale ai sensi dei trattati applicabili fra le due parti. L'articolo 53 paragrafo 2 statuisse tuttavia che al momento della firma dell'atto di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, tutti gli Stati e l'Unione europea possono riservarsi, in una dichiarazione destinata al Segretario generale, il diritto di non applicare o di applicare soltanto parzialmente l'articolo 46 paragrafo 5. Modificando la legge sul riciclaggio di denaro nella maniera proposta dal presente avamprogetto (autorizzazione alla trasmissione d'informazioni finanziarie), la Svizzera avrebbe la possibilità di ratificare la Convenzione numero 198 senza bisogno di formulare alcuna riserva.

La Svizzera non ha ancora firmato né ratificato la Convenzione numero 198. Per effettuare la ratifica dovrebbe, fra l'altro, sancire nel proprio diritto nazionale che l'insider trading e la manipolazione dei corsi sono reati preliminari del riciclaggio di denaro. A tale proposito, il 31 agosto 2011, il Consiglio federale ha approvato e sottoposto al Parlamento il messaggio concernente la modifica della legge sulle borse (reati borsistici e abusi di mercato)¹⁰.

Parere del Gruppo Egmont: il Gruppo Egmont ha criticato a più riprese il fatto che l'Ufficio di comunicazione svizzero sia l'unico membro del gruppo a non scambiare informazioni finanziarie con altre FIU. Tale critica è confluita in una lettera ufficiale che il presidente del Gruppo Egmont ha inviato all'Ufficio di comunicazione il 19 luglio 2010. La lettera afferma che il rifiuto dell'Ufficio di comunicazione di scambiare informazioni è in contraddizione con lo scopo e i principi del Gruppo Egmont. In particolare è stato più volte sottolineato che fra le informazioni che una FIU dovrebbe essere in grado di mettere a disposizione, rivestono un ruolo importante anche i dati finanziari, dato che l'attività di un ufficio di comunicazione è incentrata soprattutto sull'analisi di tali informazioni. Anche durante le discussioni in seno ai gruppi di lavoro del GAFI in merito alla revisione parziale della raccomandazione numero 40 e al ruolo delle FIU, gli esperti di alcune delegazioni hanno sottolineato più volte che il mancato scambio d'informazioni finanziarie fra FIU è in contraddizione con il senso e lo scopo della raccomandazione (per ulteriori spiegazioni cfr. il n. 1.1.5).

Risultato: durante i lavori di revisione parziale delle raccomandazioni del GAFI, è emerso che né i gruppi di lavoro del GAFI, né gli altri 126 membri del Gruppo

⁹ Art. 1 lett. f, art. 2, 14, 46 e 47 della Convenzione n. 198

¹⁰ FF 2011 6109 segg.

Egmont appoggiano la riserva summenzionata espressa dalla Svizzera per rispettare le proprie norme sulla tutela del segreto (segreto bancario e segreto d'ufficio). Di conseguenza, nel settembre 2010, il Consiglio federale ha deciso che, dopo l'approvazione della revisione parziale delle raccomandazioni del GAFI prevista nel febbraio 2012, saranno apportati gli adeguamenti necessari al diritto svizzero e più precisamente alla legge sul riciclaggio di denaro.

b) Raccomandazione numero 26 del GAFI: raccolta d'informazioni da parte degli uffici di comunicazione

Spiegazione: la raccomandazione numero 26 disciplina il ruolo principale e le competenze delle FIU. Nel contesto della revisione parziale delle raccomandazioni del GAFI eseguita nel 2003, sono stati modificati anche dei punti essenziali della raccomandazione numero 26 e ciò ha avuto delle conseguenze per l'Ufficio di comunicazione svizzero. La versione vigente della raccomandazione numero 26 statuisce che le FIU dei singoli Paesi sono gli unici servizi centrali nazionali autorizzati a ricevere, analizzare ed eventualmente inoltrare le comunicazioni di sospetto. La vigente raccomandazione numero 26 statuisce altresì che ogni FIU deve avere la possibilità di chiedere informazioni agli intermediari finanziari, nella misura in cui il diritto nazionale lo consenta. La riserva a favore del diritto nazionale è stata stralciata dalla versione più recente della raccomandazione numero 26. Pertanto quest'ultima e la nota esplicativa pertinente stabiliscono ora che l'ufficio di comunicazione deve avere la possibilità di richiedere agli intermediari finanziari ulteriori informazioni a complemento di quelle che riceve già direttamente insieme alla comunicazione di sospetto, per adempiere correttamente («properly») la propria funzione di ufficio di comunicazione. Nella bozza della raccomandazione numero 26 si legge infatti: «*The FIU should be able to obtain additional information from reporting entities and should have access on a timely basis to the financial, administrative and law enforcement information that it requires to properly undertake its functions.*».

In seno al gruppo di lavoro del GAFI ci si è interrogati in particolare sui limiti del diritto delle FIU di raccogliere attivamente informazioni presso gli intermediari finanziari. Si trattava di stabilire se una FIU può chiedere chiarimenti soltanto a un intermediario finanziario autore di una comunicazione e unicamente in merito a una comunicazione di sospetto incompleta inviata da quest'ultimo oppure se ha la possibilità di chiedere informazioni anche ad altri intermediari finanziari che non hanno inviato alcuna comunicazione di sospetto ma che risultano coinvolti in seguito a una determinata segnalazione di sospetto o a un'analisi eseguita dalla FIU. La maggioranza dei partecipanti al gruppo di lavoro del GAFI che si è occupato del tema e specialmente i rappresentanti del Gruppo Egmont, si sono espressi chiaramente a favore di un'estensione del diritto delle FIU, proponendo di autorizzare gli uffici di comunicazione a chiedere informazioni agli intermediari finanziari indipendentemente dalla segnalazione di un sospetto concreto, se tali informazioni sono necessarie alla FIU per adempiere correttamente il loro ruolo. La maggioranza dei membri del gruppo di lavoro del GAFI, ritiene che le FIU non debbano essere costrette a basarsi esclusivamente sulle informazioni che ricevono da un intermediario finanziario autore di una segnalazione. Secondo tale parere, soltanto eliminando questo limite, le FIU sarebbero in grado di eseguire analisi approfondite, di svolgere correttamente il proprio ruolo e quindi di combattere efficacemente il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Il diritto svizzero vigente autorizza l'Ufficio di comunicazione a richiedere informazioni agli intermediari finanziari soltanto in modo limitato. È consentito unicamente chiedere informazioni mancanti agli intermediari finanziari autori di una segnalazione di sospetto incompleta. Pertanto l'Ufficio di comunicazione non adempie le nuove esigenze stabilite dalla raccomandazione numero 26.

Parere del Gruppo Egmont: attualmente il Gruppo Egmont sta revisionando i propri principi, le proprie regole e le migliori pratiche per adeguarle alle previste nuove raccomandazioni del GAFI. Mediante la revisione il Gruppo Egmont intende applicare l'interpretazione estesa della raccomandazione numero 26 del GAFI descritta in precedenza.

Risultato: per consentire all'Ufficio di comunicazione di rispettare anche in futuro la nuova raccomandazione numero 26 del GAFI e i principi del Gruppo Egmont, è necessario apportare le modifiche appropriate a una legge formale, più precisamente alla LRD. Infatti, la legislazione vigente non concede all'Ufficio di comunicazione i diritti necessari per raccogliere informazioni presso gli intermediari finanziari.

1.1.5 L'avvertimento all'Ufficio di comunicazione e il rischio di una sua sospensione dal Gruppo Egmont

Nella lettera del 19 luglio 2011 il Gruppo Egmont ha per la prima volta criticato ufficialmente l'Ufficio di comunicazione perché non trasmette le informazioni finanziarie. In seguito vi sono stati diversi contatti e colloqui fra i servizi responsabili del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e la presidenza del Gruppo Egmont. In tale contesto la Svizzera ha spiegato chiaramente che per consentire la trasmissione d'informazioni finanziarie su casi concreti voluta dal Gruppo Egmont, sarebbe stata indispensabile una modifica di legge, la quale sarebbe stata eseguita contemporaneamente all'approvazione della revisione della raccomandazione numero 40 del GAFI, prevista nel febbraio del 2012. La Svizzera ha inoltre comunicato alla presidenza del Gruppo Egmont che, in una lettera del 20 giugno 2011, il Capo del DFGP ha incaricato fedpol di avviare la procedura di modifica delle basi legali necessarie e di creare, a questo scopo, un gruppo di lavoro. Il Gruppo Egmont ha tuttavia giudicato insufficiente tale garanzia fornita dalla Svizzera e la presidenza del gruppo ha deciso di proporre ai membri (più precisamente ai «*Heads of FIU*» che costituiscono l'organo decisionale), durante l'assemblea plenaria del luglio 2011, di formulare, nell'ambito della procedura di non-compliance avviata per violazione dei principi fondamentali del Gruppo Egmont in materia di scambio d'informazioni, un avvertimento nei confronti dell'Ufficio di comunicazione svizzero e di minacciarne la sospensione dal Gruppo («*Warning of Suspension*»). La presidenza del Gruppo ha vincolato l'avvertimento all'ingiunzione, destinata all'Ufficio di comunicazione, di dimostrare entro un anno, ossia entro luglio del 2012, che la Svizzera ha avviato la procedura legislativa necessaria. Durante l'assemblea plenaria del 13 luglio 2011, il rappresentante di fedpol ha avuto l'opportunità di spiegare che la Svizzera ritiene di aver già avviato la procedura legislativa richiesta dalla presidenza del Gruppo Egmont, poiché il Capo del DFGP ha istituito un gruppo di lavoro affidandogli l'incarico pertinente. Ciononostante la presidenza del Gruppo Egmont non ha ritirato la proposta di formulare una «*Warning of Suspension*», affermando che la procedura legislativa si poteva ritenere avviata soltanto dopo che quest'ultima aveva superato la «fase interna». Dopo un'approfondita discussione, gli «*Heads of FIU*» hanno accolto la proposta della presidenza e pronunciato l'avvertimento di sospensione. In

una lettera ufficiale del 19 luglio 2011, il presidente del Gruppo Egmont ha notificato tale decisione all'Ufficio di comunicazione.

La sospensione o un'eventuale esclusione dal Gruppo Egmont avrebbe gravi ripercussioni per l'Ufficio di comunicazione. Esso perderebbe il proprio diritto di voto in seno al gruppo e non avrebbe più accesso all'«*Egmont Secure Web*», un sistema elettronico per lo scambio di dati particolarmente protetto. Tale circostanza potrebbe indurre alcune FIU a non scambiare più informazioni con l'Ufficio di comunicazione. Si tratterebbe di un problema particolarmente grave, poiché una buona parte dell'attività d'analisi dell'Ufficio di comunicazione riguarda anche l'estero. L'Ufficio di comunicazione perderebbe anche il diritto di contribuire allo sviluppo di principi e migliori pratiche concernenti lo scambio d'informazioni fra FIU. Non avrebbe più la possibilità di segnalare al Gruppo Egmont le FIU che non rispettano le regole sull'uso corretto e confidenziale delle informazioni scambiate e nemmeno il diritto di intraprendere direttamente i passi necessari per avviare una procedura di non-compliance nei confronti di una FIU che non rispetta le regole. L'Ufficio di comunicazione ha quindi interesse a rimanere membro del Gruppo Egmont anche nell'ottica della certezza del diritto in materia di assistenza amministrativa fra FIU. La sospensione dell'Ufficio di comunicazione dal Gruppo Egmont dopo 13 anni di appartenenza potrebbe, infine, nuocere alla reputazione della piazza finanziaria svizzera.

1.1.6 Interesse della Svizzera a una libera partecipazione del proprio Ufficio di comunicazione all'assistenza amministrativa

Il fatto che, a causa del segreto bancario svizzero, l'Ufficio di comunicazione non sia autorizzato a trasmettere informazioni finanziarie ai servizi omologhi esteri nel contesto dell'assistenza amministrativa, si ripercuote negativamente sulla lotta al riciclaggio di denaro di tutte le parti coinvolte e della Svizzera in particolare. Infatti, numerosi uffici di comunicazione esteri applicano la reciprocità e si astengono anch'esse dal fornire informazioni finanziarie all'Ufficio di comunicazione (principio della reciprocità).

La Svizzera ha pertanto interesse a rimuovere essa stessa gli ostacoli all'esecuzione dell'assistenza amministrativa riconducibili al segreto bancario e a consentire all'Ufficio di comunicazione di partecipare pienamente allo scambio di tutti i dati disponibili. In effetti, a partire dal momento in cui mette a disposizione informazioni finanziarie, l'Ufficio di comunicazione riceve in cambio questo tipo d'informazioni anche dalle FIU partner all'estero. In questo modo dispone di una maggiore quantità di dati e le sue analisi risultano di qualità ancora migliore.

1.2 Mandato

1.2.1 La presente modifica della LRD

In seguito all'avvertimento pronunciato dal Gruppo Egmont nei confronti dell'Ufficio di comunicazione e a causa della relativa scadenza del luglio 2012, il Capo del DFGP ha deciso di procedere alla modifica del diritto federale concernente l'Ufficio di comunicazione (raccomandazione numero 40), peraltro già prevista, senza attendere l'approvazione formale della corrente revisione parziale di tutte le raccomandazioni del GAFI, anche perché a metà del 2011 il GAFI ha deciso di posticipare a febbraio del 2012 l'approvazione inizialmente prevista nell'autunno del 2011. Si è tenuto conto anche del fatto che molto probabilmente l'intero disegno di legge riguardante la trasposizione delle raccomandazioni parzialmente rivedute del

GAFI non sarà pronto per essere trattato in Consiglio federale entro luglio del 2012. La paventata sospensione dell'Ufficio di comunicazione dal Gruppo Egmont e le pertinenti ripercussioni sulla piazza finanziaria svizzera si possono impedire per tempo se si riesce ad affrontare separatamente il tema dello scambio d'informazioni finanziarie fra l'Ufficio di comunicazione e i servizi omologhi all'estero e a sottoporre al Parlamento entro l'estate del 2012 un messaggio in merito. Alla luce di tali circostanze il DFGP ha incaricato il gruppo di lavoro interdipartimentale istituito dopo l'arrivo della lettera del 20 giugno 2011 (Gruppo di lavoro interdipartimentale MROS-FIU) di preparare, entro la fine del 2011, un avamprogetto di legge sullo scambio d'informazioni finanziarie fra l'Ufficio di comunicazione e i servizi omologhi esteri, conforme agli standard del GAFI e ai principi del Gruppo Egmont. Il gruppo di lavoro, diretto da fedpol e in cui sono rappresentati anche la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI-DFI) e l'Ufficio federale di giustizia, è stato incaricato di aggiungere all'avamprogetto di legge altri aspetti del trattamento d'informazioni ad opera dell'Ufficio di comunicazione, basandosi sulle conoscenze e le proposte dei membri del gruppo, sempre che tali aspetti fossero correlati direttamente al problema principale dello scambio d'informazioni finanziarie. Alcuni di questi aspetti sono stati in effetti inseriti nell'avamprogetto di legge.

1.2.2 Rapporto con il futuro progetto del DFI sulla trasposizione delle raccomandazioni del GAFI

L'ultima revisione apportata dal GAFI alle proprie raccomandazioni risale al 2003. Da allora il GAFI svolge una procedura permanente d'interpretazione delle raccomandazioni ed elabora direttive e migliori pratiche. Il GAFI ha modificato in modo circostanziato anche il proprio metodo di valutazione dei Paesi. Il valore intrinseco delle raccomandazioni non è invece stato riveduto. Il GAFI verifica regolarmente se i sistemi nazionali dei Paesi membri per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono conformi alle raccomandazioni. La Svizzera è stata oggetto di una tale verifica nel 2003 (terzo ciclo di valutazione), incentrata sulle 40 raccomandazioni e sulle 9 raccomandazioni aggiuntive. Da allora il nostro Paese ha presentato diversi rapporti d'aggiornamento sullo stato delle misure adottate per colmare le lacune riscontrate. Nel 2009 il GAFI ha riconosciuto che la Svizzera aveva compiuto dei progressi ragguardevoli in quest'ambito e ha pertanto deciso di esaminare la Svizzera soltanto ogni due anni e di applicare una procedura più semplice, esigendo la presentazione di un primo rapporto nell'ottobre del 2011¹¹.

Il terzo ciclo di valutazione sulle raccomandazioni del GAFI è stato portato a termine nel giugno del 2011. Esso ha portato alla luce alcuni problemi correlati agli standard del GAFI che non è stato possibile risolvere né mediante direttive, né con documenti che illustrano migliori pratiche e nemmeno tramite modifiche del metodo di valutazione. Pertanto è stato deciso di eseguire una revisione parziale degli standard prima di avviare il quarto ciclo di valutazione. I diversi temi da trattare sono stati assegnati a vari gruppi di esperti. I lavori sono in corso dall'ottobre del 2009 ed è previsto di approvarne i risultati complessivi in occasione dell'assemblea plenaria nel febbraio del 2012. Il prossimo quarto ciclo di valutazione sarà presumibilmente incentrato sulle raccomandazioni rivedute e inizierà al più presto nel 2013. Pertanto i singoli Stati hanno più tempo a disposizione per realizzare le misure che saranno

¹¹ Cfr. per questo rapporto l'indirizzo:
http://www.fatfgafi.org/infobycountry/0,3380,fr_32250379_32236963_1_70327_43383847_1_1,00.html

eventualmente approvate nell'ambito dell'intero lavoro di revisione del GAFI. Dopo l'approvazione il Consiglio federale deciderà come procedere per metterle in pratica. È probabile che incaricherà il Dipartimento federale delle finanze (DFF), che dirige la delegazione svizzera presso il GAFI e coordina le attività pertinenti a livello nazionale, di elaborare, con l'ausilio di un gruppo di lavoro interdipartimentale, un disegno di legge federale sulla realizzazione delle raccomandazioni rivedute del GAFI.

La presente revisione parziale della legge sul riciclaggio di denaro non ha lo scopo di anticipare di principio le attività di un futuro gruppo di lavoro interdipartimentale. Poiché molto probabilmente non sarà possibile assegnare l'incarico a tale gruppo di lavoro prima della fine del primo trimestre del 2012, la presente revisione si limita a trattare due aspetti circostanziati delle raccomandazioni numero 40 e 26 che riguardano urgentemente e direttamente l'Ufficio di comunicazione, ossia la trasmissione d'informazioni ad altre FIU e la raccolta di dati presso gli intermediari finanziari.

1.2.3 Rapporto con il progetto di rinnovamento della legislazione federale in materia di polizia e con la legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (LCPol)

Nel contesto del progetto di rinnovamento della legislazione federale in materia di polizia, il Consiglio federale ha proposto di inserire nell'avamprogetto di legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (LCPol) del novembre 2009, una modifica degli articoli 23 capoverso 2, 32 capoverso 1 e 35 capoverso 1 LRD¹². Le modifiche proposte sono finalizzate a definire più chiaramente i compiti e le competenze dell'Ufficio di comunicazione (art. 23 cpv. 2) e a disciplinare lo scambio d'informazioni con le altre FIU applicando le disposizioni generali sulla cooperazione di polizia contenute nel quinto titolo della LCPol. La proposta di modifica dell'articolo 32 capoverso 1 LRD contiene di conseguenza un rimando al quinto titolo della LCPol. Infine, si propone di abrogare l'articolo 35 capoverso 1 LRD eliminando quindi il diritto d'accesso indiretto al sistema di trattamento dei dati GEWA dell'Ufficio di comunicazione.

Nella procedura di consultazione sulla LCPol, svoltasi fra il 27 novembre 2009 e il 15 marzo 2010, tali proposte di modifica sono state praticamente accettate senza commenti. Soltanto l'Associazione svizzera dei banchieri ha espresso alcune perplessità sull'abrogazione delle norme specifiche sul rilascio d'informazioni concernenti i dati registrati in GEWA (il cosiddetto diritto d'accesso indiretto). Sulle altre proposte di modifica della LRD non è pervenuto alcun parere.

Dopo aver preso conoscenza dei risultati della procedura di consultazione relativa alla LCPol, il Consiglio federale ha deciso di rinviare il proseguimento dei lavori pertinenti fino a quando gli sarà presentato il rapporto volto a precisare le competenze in materia di sicurezza interna sancite dal diritto costituzionale. Il rapporto allestito in risposta al postulato 10.3045 «Sicurezza interna: chiarire le competenze», non sarà pronto prima di marzo del 2012. Contemporaneamente il Consiglio federale ha deciso di anticipare il trattamento di alcuni temi del progetto, indiscutibili nell'ottica del diritto costituzionale, mediante una revisione parziale delle leggi speciali pertinenti.

¹² Cfr. l'avamprogetto e i risultati della procedura di consultazione all'indirizzo: <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2009.html>.

La presente revisione parziale della legge sul riciclaggio di denaro riprende le proposte formulate nella LCPol, ad eccezione della questione del diritto d'accesso indiretto a GEWA.

1.3 Resoconto delle novità più importanti

1.3.1 Scambio d'informazioni con FIU estere

La presente modifica della legge sul riciclaggio di denaro ha lo scopo di precisare le competenze dell'Ufficio di comunicazione riguardo allo scambio d'informazioni con uffici di comunicazione esteri, di modo che sia consentito trasmettere loro le informazioni finanziarie disponibili. Finora l'Ufficio di comunicazione non trasmetteva informazioni finanziarie invocando la protezione del segreto bancario e del segreto d'ufficio. Poiché lo scambio d'informazioni finanziarie fra uffici di comunicazione si ripercuote sulla situazione giuridica delle persone coinvolte e degli intermediari finanziari, non è consentito modificarne le regole limitandosi semplicemente a interpretare diversamente il segreto bancario e il segreto d'ufficio. Occorre una norma esplicita in una legge formale come quella proposta nel presente avamprogetto. Tale disciplinamento soddisfa le esigenze stabilite dalla raccomandazione numero 40 del GAFI e i principi del Gruppo Egmont in merito allo scambio d'informazioni fra FIU (cfr. n. 1.1.4).

Alcuni punti delle norme contenute nella legge vigente sul riciclaggio di denaro sono formulati in modo piuttosto generico e sono stati pertanto precisati mediante ordinanze esecutive. Anche le regole sull'assistenza amministrativa internazionale fra uffici di comunicazione sono sancite soltanto a grandi linee nell'articolo 32 della legge sul riciclaggio di denaro. I dettagli riguardanti gli interessi dell'Ufficio di comunicazione sono sanciti nell'ordinanza del 25 agosto 2004 sull'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (Ordinanza sull'Ufficio di comunicazione, OURD; RS 955.23). L'articolo 13 OURD disciplina la cooperazione con le autorità straniere senza tuttavia approfondire i particolari dell'assistenza amministrativa internazionale. Poiché la trasmissione d'informazioni finanziarie costituisce un'ingerenza notevole nel segreto bancario, l'assistenza amministrativa sarà disciplinata dettagliatamente nella legge sul riciclaggio di denaro, di modo che, chi è coinvolto, beneficerà di una maggiore trasparenza e certezza del diritto. Già oggi le FIU possono utilizzare le informazioni finanziarie scambiate nel contesto dell'assistenza amministrativa, soltanto per scopi di analisi e non direttamente come prove in un procedimento. Questo significa che anche in futuro si dovrà provvedere affinché le informazioni utilizzate come prove nei procedimenti siano raccolte tramite i canali dell'assistenza giudiziaria che concedono alle persone coinvolte il diritto processuale d'informarsi e di difendersi. Tale principio vale sia per i partner collegati con la Svizzera per il tramite del GAFI e del Gruppo Egmont, sia per gli altri Stati. Inoltre dev'essere garantito che le FIU possano utilizzare le informazioni scambiate mediante l'assistenza amministrativa soltanto per scopi di analisi, che è poi l'attività principale delle FIU, e unicamente per combattere il riciclaggio di denaro, i suoi reati preliminari, la criminalità organizzata o il finanziamento del terrorismo. Infine, vanno introdotte norme più severe sulla confidenzialità delle informazioni e sulla loro trasmissione a terzi. Per una trasmissione ora occorre un'esplicita autorizzazione scritta dell'ufficio di comunicazione mittente. Si tratta di principi già applicati nel contesto dell'assistenza amministrativa fra uffici di comunicazione che s'intende ora sancire espressamente nella legge sul riciclaggio di denaro, ossia in una legge formale, per incrementare la certezza del diritto.

1.3.2 Raccolta d'informazioni presso gli intermediari finanziari

L'Ufficio di comunicazione è l'autorità centrale nazionale che riceve e analizza le segnalazioni di sospetto ai sensi della legge sul riciclaggio di denaro. Per essere in grado di svolgere le proprie analisi in modo accurato e competente, deve avere accesso a tutte le informazioni finanziarie e di altro genere correlate alla segnalazione di sospetto. Già oggi l'Ufficio di comunicazione può chiedere agli intermediari finanziari autori delle comunicazioni d'inviare ulteriori informazioni (finanziarie) pertinenti se le segnalazioni di sospetto sono incomplete. Tale principio è sancito nell'ordinanza sull'Ufficio di comunicazione (art. 3, contenuto e forma della comunicazione) e nello scopo dell'Ufficio di comunicazione statuito nella legge sul riciclaggio di denaro, secondo cui l'ufficio è in grado di analizzare correttamente una segnalazione di sospetto soltanto se è in possesso di tutte le informazioni necessarie. Il diritto di chiedere più tardi all'intermediario finanziario autore della comunicazione determinate informazioni finanziarie o di altro tipo che mancano, ha causato delle incertezze a livello pratico. Con la presente revisione s'intende ora disciplinare tale competenza nella legge sul riciclaggio di denaro e quindi in una legge formale. In tal modo si crea anche una maggiore certezza del diritto per gli intermediari finanziari.

È previsto anche un rafforzamento circostanziato delle competenze dell'Ufficio di comunicazione. In futuro esso potrà chiedere informazioni anche a intermediari finanziari terzi che non hanno inviato una segnalazione di sospetto. Un caso del genere può verificarsi quando l'Ufficio di comunicazione constata soltanto dopo l'analisi di una comunicazione di sospetto che uno o diversi intermediari finanziari terzi risultano o risultavano coinvolti in transazioni sospette o nella relazione d'affari oggetto della segnalazione di sospetto. Anche in questi casi vi è sempre una correlazione concreta con una segnalazione di sospetto pervenuta all'Ufficio di comunicazione in virtù dell'articolo 9 LRD o dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP.

In seguito a una tale richiesta l'intermediario finanziario deve inviare senza indugio le informazioni in suo possesso all'Ufficio di comunicazione. Tuttavia è tenuto a trasmettere soltanto le informazioni che già possiede. Tale concetto comprende l'insieme della sfera d'influenza dell'intermediario finanziario (p. es. l'intero consorzio). Egli non è invece obbligato a raccogliere informazioni presso terzi esterni.

Tale normativa consente di soddisfare parzialmente le esigenze sancite dalla revisione della raccomandazione numero 26 del GAFI, dalla pertinente nota esplicativa e dai principi del Gruppo Egmont sulle competenze delle FIU che ne sono scaturiti. Il principio che sta alla base della normativa prevede che l'Ufficio di comunicazione benefici di un accesso integrale alle informazioni che gli consentono di svolgere scrupolosamente i suoi compiti di analisi delle segnalazioni di sospetto. La nuova normativa proposta consentirebbe all'Ufficio di comunicazione di approfondire la propria attività di analisi grazie a informazioni di alto livello. Le nuove norme che s'intendono introdurre nella legge sul riciclaggio di denaro non contemplano invece un altro principio introdotto con la revisione della raccomandazione numero 26 del GAFI, che va oltre e che autorizza gli uffici di comunicazione a chiedere informazioni a un intermediario finanziario in modo del tutto indipendente da una segnalazione di sospetto e sulla base di altre fonti.

1.3.3 Trattati di cooperazione fra FIU

Il diritto vigente autorizza di principio l'Ufficio di comunicazione a scambiare informazioni (eccetto le informazioni finanziarie) con le FIU estere. Vi sono tuttavia delle FIU che, per cooperare con servizi omologhi, hanno bisogno di un trattato di

cooperazione (Memorandum of Understanding, MoU). In tali casi i principi del Gruppo Egmont statuiscono che le FIU non possono rifiutarsi di avviare le trattative né di concludere un MoU¹³. Anche il GAFI si è espresso in modo molto preciso su questo tema durante la revisione della raccomandazione numero 40 che disciplina la cooperazione internazionale fra le autorità e che si ricollega, per quanto riguarda le FIU, alla revisione della raccomandazione numero 26. La nuova raccomandazione numero 40 statuisce che, laddove fra autorità di pari livello è necessario un accordo di cooperazione, occorre avviare le trattative il più presto possibile. Nella raccomandazione numero 40 si legge: «*Should a competent authority need bilateral or multi-lateral agreements or arrangements such as a Memorandum of Understanding (MOU), these should be negotiated and signed in a timely way with the widest range of foreign counterparts.*». La nota esplicativa allestita dal GAFI sulla raccomandazione numero 26 precisa ulteriormente il concetto di trattato di cooperazione fra FIU e statuisce che le FIU devono essere autorizzate a decidere autonomamente se concludere trattati di cooperazione di questo tipo. La nota esplicativa sulla raccomandazione numero 26 spiega che: «*The FIU should also be able to make arrangements or engage independently with other domestic competent authorities or foreign counterparts on the exchange of information.*»). Mediante la presente revisione della legge sul riciclaggio di denaro, all'Ufficio di comunicazione sarà assegnata una competenza in tal senso, in conformità, quindi, con la revisione delle raccomandazioni numero 26 e 40 del GAFI.

2 Commenti ai singoli articoli

Titolo prima dell'art. 11a (nuovo)

L'articolo 11a riformula obblighi vigenti degli intermediari finanziari in merito alla cooperazione con l'Ufficio di comunicazione, già contenuti nella legge sul riciclaggio di denaro e ne sancisce di nuovi. Per rispettare la sistematica della legge s'intendono disciplinare tali obblighi nel capitolo 2 «Obblighi degli intermediari finanziari» e più precisamente in una nuova sezione 3 intitolata «Consegna di informazioni».

Art. 11a (nuovo)

Il nuovo articolo 11a sancisce il diritto dell'Ufficio di comunicazione a richiedere informazioni complementari all'intermediario finanziario autore della segnalazione o a intermediari finanziari terzi, come pure l'obbligo degli intermediari finanziari a consegnare tali informazioni.

Cpv. 1

a) *Diritto dell'Ufficio di comunicazione a richiedere informazioni*: il contenuto della nuova norma corrisponde in parte al diritto vigente, poiché viene sancito in una legge formale, quanto è stabilito attualmente in un'ordinanza, ossia nell'OURD. Lo scopo della legge sul riciclaggio di denaro e la prassi dell'Ufficio di comunicazione esigono tuttavia anche che, su richiesta dell'Ufficio di comunicazione, gli interme-

¹³ Cfr.: Egmont Group, Best Practices for the Exchange of Information Between Financial Intelligence Units, n. A.5, all'indirizzo: www.egmontgroup.org/library/egmont-documents

diari finanziari forniscano i dati mancanti delle segnalazioni di sospetto incomplete (cfr. per analogia l'art. 3 cpv. 1 e 3 OURD e il pto. 5.5 del rapporto annuale di MROS del 2008¹⁴). Non si tratta, in questi casi, di richiedere informazioni estranee alla comunicazione di sospetto inviata. In effetti, le informazioni richieste sono sempre strettamente correlate con la segnalazione pervenuta. Contrariamente a quanto affermano talvolta gli intermediari finanziari in casi concreti, non è peraltro vero che l'invio di documenti mancanti (p. es. estratti conto riguardanti transazioni sospette già segnalate) presuppone la decisione di un'autorità giudiziaria. Quest'ultima è necessaria soltanto nei casi in cui sono richiesti documenti o informazioni su una relazione d'affari diversa da quella segnalata. Del resto l'intermediario finanziario che soddisfa la richiesta dell'Ufficio di comunicazione non viola il segreto bancario, un segreto d'ufficio o professionale nemmeno secondo il diritto vigente, poiché l'invio di una comunicazione di sospetto e di tutti i relativi documenti è retta dal diritto federale (dalla legge sul riciclaggio di denaro per i casi riconducibili all'obbligo di comunicazione e dal Codice penale per quelli dovuti al diritto di comunicazione). Pertanto le attività sono giustificate da una legge formale.

Complessivamente la nuova disposizione dovrebbe incrementare la certezza del diritto a vantaggio degli intermediari finanziari.

b) Obbligo degli intermediari finanziari di consegnare informazioni: gli intermediari finanziari sono tenuti per legge a consegnare senza indugio le informazioni richieste dall'Ufficio di comunicazione. L'espressione «senza indugio» si riferisce al termine breve di uno o al massimo due giorni lavorativi valido nel caso di segnalazioni di sospetto trasmesse conformemente all'articolo 9 LRD. Il termine è così breve perché l'Ufficio di comunicazione ha soltanto cinque giorni di tempo per analizzare le comunicazioni inviate in virtù dell'articolo 9 LRD, in quanto, secondo la legge, i beni patrimoniali non rimangono bloccati per un periodo più lungo (art. 10 LRD). Nella prassi il termine si riduce ulteriormente a tre giorni, poiché se la comunicazione viene trasmessa all'autorità di perseguimento penale, occorre concedere tempo a sufficienza anche al ministero pubblico competente, affinché possa decidere se prorogare il blocco dei beni patrimoniali e pronunciare la decisione pertinente prevenendo in tal modo un loro prelievo. Il livello d'urgenza non è lo stesso in occasione di comunicazioni ai sensi dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP, poiché gli intermediari finanziari non sono obbligati a bloccare i beni patrimoniali. Sebbene anche in questi casi è importante analizzare rapidamente la segnalazione, il margine di tempo a disposizione è più ampio e, nel singolo caso, è possibile concordare con l'Ufficio di comunicazione il momento in cui inviare le informazioni complementari.

Gli intermediari finanziari devono consegnare all'Ufficio di comunicazione soltanto le informazioni in loro possesso. Tale principio della disponibilità conferma che l'Ufficio di comunicazione è incaricato dell'analisi e non di svolgere indagini su circostanze sospette. Infatti, l'Ufficio di comunicazione non è autorizzato a chiedere agli intermediari finanziari di eseguire ulteriori ricerche. Sono considerate disponibili tutte le informazioni in possesso dell'impresa nel suo insieme, comprese quindi quelle la cui raccolta comporta una ricerca negli archivi o nei sistemi d'informazione dell'impresa o del consorzio.

¹⁴ Consultabile all'indirizzo:

http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/it/home/themen/kriminaltaet/geldwaescherei/ja_hresberichte.html.

La legge sul riciclaggio di denaro non prevede sanzioni per chi non soddisfa la richiesta dell'Ufficio di comunicazioni di consegnare informazioni complementari. Tuttavia tale principio vale anche per altri obblighi degli intermediari finanziari, ad esempio quando non rispettano il blocco dei beni patrimoniali sancito dall'articolo 10 LRD. La mancanza di sanzioni è stata più volte criticata in ambito accademico. Il Consiglio federale ha verificato se era il caso d'introdurre, mediante la presente revisione di legge, delle sanzioni per il mancato rispetto del blocco dei beni patrimoniali e dell'inadempimento alla richiesta di fornire informazioni.

È evidente che la violazione dell'obbligo sancito dall'articolo 11a LRD non può essere integrata genericamente nel concetto di violazione dell'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 37 LRD. Infatti, non si tratta di una violazione dell'obbligo di comunicazione in quanto tale, ma (soltanto) del dovere d'invviare una segnalazione completa. Soltanto se un intermediario finanziario ha inviato una segnalazione di sospetto del tutto inutilizzabile rifiutandosi inoltre di soddisfare la richiesta di apportare i dovuti miglioramenti, si potrebbe eventualmente statuire che si tratta di una violazione dell'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 37 LRD.

Tutto questo non significa che una violazione dell'articolo 11a LRD debba restare completamente impunita. L'ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA; RS 955.033.0) che disciplina in modo più dettagliato l'applicazione degli obblighi degli intermediari finanziari volti a prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, sancisce, nell'articolo 9, che in caso di violazione delle disposizioni della ORD-FINMA o di quelle di un organismo di autodisciplina riconosciuto dalla FINMA, è possibile mettere in discussione la garanzia di un'attività commerciale ineccepibile che l'intermediario finanziario è tenuto a fornire. Violazioni gravi in casi di questo genere possono persino comportare un divieto di esercizio della professione ai sensi dell'articolo 33 della legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA; RS 956.1). La legge sul riciclaggio di denaro contempla, fra l'altro, anche le case da gioco (cfr. art. 34 della legge sulle case da gioco, LCG; RS 935.52). Nei documenti sulle concessioni delle case da gioco è indicato che, a prescindere dagli obblighi sanciti espressamente, il concessionario è tenuto a soddisfare tutti i requisiti previsti dalla legge, in particolare dalla LRD e dall'ordinanza della CFGC sulla lotta contro il riciclaggio di denaro (RS 955.021). Se una casa da gioco si rifiutasse di fornire informazioni all'Ufficio di comunicazione ai sensi dell'articolo 11a LRD, la Commissione federale delle case da gioco (CFCG) potrebbe pronunciare una decisione, retta dall'articolo 50 LCG, che la obbliga a farlo e, qualora la casa da gioco persistesse nel suo rifiuto, pronunciare una sanzione amministrativa ai sensi dell'articolo 51 LCG.

Date queste circostanze il Consiglio federale è giunto alla conclusione che, tutto sommato, si può rinunciare a introdurre, direttamente nella legge sul riciclaggio di denaro, sanzioni per violazione dell'obbligo di fornire informazioni sancito dall'articolo 11a.

Cpv. 2

La nuova norma attribuisce all'Ufficio di comunicazione più competenze rispetto al diritto vigente per quanto riguarda la raccolta d'informazioni presso gli intermediari finanziari che non hanno inviato alcuna comunicazione di sospetto (qui di seguito: intermediari finanziari terzi). È vero che già il vigente articolo 3 lettera b della legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confede-

razione (LUC; RS 360) autorizza, in combinato disposto con l'articolo 23 capoverso 2 LRD, l'Ufficio di comunicazione a richiedere informazioni. Tale competenza non è stata finora applicata concretamente, anche perché la disposizione è formulata in modo troppo impreciso. Se l'Ufficio di comunicazione intende richiedere informazioni a un intermediario finanziario terzo, esso deve a sua volta trasmettergli per forza una quantità più o meno grande d'informazioni sulle circostanze precise del caso in questione. Tali informazioni consentono all'intermediario finanziario terzo di delimitare il soggetto delle informazioni richieste, di eseguire ricerche mirate fra i documenti in suo possesso ed essere così effettivamente in grado di rispondere. Tutte le informazioni trattate dall'Ufficio di comunicazione sono però soggette al segreto d'ufficio. La base legale formale di cui all'articolo 11a capoverso 2 fornisce ora all'Ufficio di comunicazione la giustificazione per trasmettere informazioni finanziarie a un intermediario finanziario terzo e lo svincola in questi casi speciali dal segreto d'ufficio.

La cerchia degli intermediari finanziari terzi cui l'Ufficio di comunicazione sarà autorizzato a rivolgersi conformemente al capoverso 2, dipende sempre, come spiegato al numero 1.3.2, da una segnalazione di sospetto inviata da un altro intermediario finanziario e dalle informazioni ricavate dall'analisi pertinente. Una situazione del genere si verifica quando dalla segnalazione di sospetto o dalla documentazione allegata risulta immediatamente che uno o più intermediari finanziari terzi sono o sono stati coinvolti in transazioni poco chiare o nella relazione d'affari sospetta. Può inoltre capitare che, in seguito all'analisi della comunicazione di sospetto e dopo aver consultato altre fonti, l'Ufficio di comunicazione giunga alla conclusione che uno o diversi intermediari finanziari terzi sono o sono stati coinvolti in transazioni poco chiare o nella relazione d'affari sospetta.

Quando si occupa di una transazione ben precisa, l'Ufficio di comunicazione deve avere soprattutto la possibilità di estendere la propria analisi a tutte le tracce della documentazione («*paper trail*») disponibili presso i diversi intermediari finanziari coinvolti nelle transazioni sospette di beni patrimoniali e di richiedere le informazioni necessarie agli intermediari finanziari terzi.

Quando si occupa invece di una determinata relazione d'affari, l'Ufficio di comunicazione deve ottenere la competenza di richiedere anche informazioni generiche agli intermediari finanziari terzi che non hanno eseguito alcuna transazione per conto della persona sospetta, ma che intrattengono o hanno intrattenuto con essa una relazione d'affari. Basti pensare, ad esempio, alle relazioni gestite dagli amministratori patrimoniali, i quali, in genere, non hanno accesso ai beni patrimoniali che gestiscono oppure vi hanno accesso solo in modo limitato e pertanto non sono coinvolti nelle transazioni, partecipando però ugualmente alla relazione d'affari.

È ad esempio possibile scoprire *direttamente*, consultando gli estratti conto allegati a una segnalazione di sospetto, se un intermediario finanziario terzo è coinvolto in una transazione o in una relazione d'affari sospetta. Tale circostanza si può tuttavia individuare anche *indirettamente*. Ciò si verifica, ad esempio, quando, dopo aver ricevuto una segnalazione di sospetto, l'Ufficio di comunicazione svolge nella propria banca dati GEWA¹⁵ accertamenti sulle persone sospette e scopre un rinvio a una richiesta precedente di una FIU estera da cui risulta una relazione fra la persona sospetta e un intermediario finanziario terzo. La successione degli eventi può anche

¹⁵ Art. 23 cpv. 3 LRD

essere opposta, vale a dire che l'Ufficio di comunicazione è già in possesso di una segnalazione di sospetto su una determinata persona e riceve più tardi una richiesta d'informazione da una FIU estera che menziona anche uno o diversi intermediari finanziari terzi.

In entrambi i casi di individuazione diretta e indiretta di intermediari finanziari terzi, vi è tuttavia sempre un legame diretto con una segnalazione di sospetto pervenuta all'Ufficio di comunicazione. Questo significa che l'Ufficio di comunicazione non è autorizzato a richiedere informazioni a intermediari finanziari terzi che non presentano un legame concreto con una comunicazione di sospetto. Pertanto se l'Ufficio di comunicazione riceve da una FIU estera indicazioni riguardanti un intermediario finanziario terzo, ma non è ancora in possesso di una segnalazione di sospetto al riguardo, non è autorizzato a richiedere informazioni al suddetto intermediario finanziario.

La nuova disposizione soddisfa ampiamente quanto statuito dalla raccomandazione numero 26 del GAFI. Non sarà invece soddisfatta la richiesta del GAFI e del Gruppo Egmont, circa la possibilità di richiedere informazioni agli intermediari finanziari terzi, a prescindere da una segnalazione di sospetto (cfr. il n. 1.1.4 che descrive la raccomandazione numero 26).

Cpv. 3

Anche gli intermediari finanziari terzi sottostanno peraltro, come gli autori delle segnalazioni conformemente all'articolo 9 capoverso 1 LRD, al divieto di fornire informazioni di cui all'articolo 10a LRD. Tale principio corrisponde al concetto di «*tipping-off*» del GAFI, secondo cui è vietato avvertire qualcuno di una segnalazione di sospetto.

Art. 23 cpv. 2

Come tutte le altre FIU, l'Ufficio di comunicazione esegue principalmente tre compiti. Riceve le comunicazioni di sospetto degli intermediari finanziari, le analizza e, se del caso, le trasmette alle autorità competenti di perseguimento penale (cfr. gli «*Statement of Purpose*» del Gruppo Egmont del 24 giugno 1997 e del 23 giugno 2004¹⁶, l'art. 1 cpv. 2 lett. a–c OURD e il n. 1.1.2 del presente rapporto). La segnalazione di casi sospetti alle autorità di perseguimento penale è disciplinata dall'articolo 23 capoverso 4. Il capoverso 2 qui descritto menziona i compiti di ricezione e di analisi delle segnalazioni di sospetto. La novità principale è che il capoverso 2 non rinvia più ai provvedimenti conformi alla legge sugli Uffici centrali¹⁷. L'intenzione è di disciplinare per quanto possibile i mezzi per raccogliere informazioni direttamente nella legge sul riciclaggio di denaro e più precisamente negli articoli 11a, 30 e 31 per incrementare la trasparenza delle norme. In futuro si prevede di rinviare alla legge sugli Uffici centrali soltanto per alcuni settori limitati (cfr. l'art. 31a e le spiegazioni pertinenti).

Inoltre, la fase della «verifica» delle comunicazioni pervenute sancita dalla presente legge, viene completata aggiungendo il termine di «analisi». Sebbene «verifica» e «analisi» siano due termini interconnessi, occorre tuttavia fare una distinzione. La verifica di una segnalazione di sospetto è incentrata sugli aspetti formali, quali la

¹⁶ www.egmontgroup.org/library/egmont-documents.

¹⁷ Legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (LUC; RS 360)

provenienza dei dati (l'Ufficio di comunicazione è autorizzato ad accettare soltanto le comunicazioni di sospetto inviate dagli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 LRD) nonché il contenuto e la forma della segnalazione (cfr. art. 2 e 3 OURD). L'analisi comporta invece un esame approfondito del contenuto della comunicazione. È questo, in effetti, il compito principale di un ufficio di comunicazione che costituisce anche il valore aggiunto rispetto alla semplice segnalazione di un sospetto eseguita dall'Ufficio di comunicazione in veste di autorità della Confederazione. Per effettuare l'analisi vengono utilizzate tutte le informazioni ufficiali disponibili (comprese le banche dati a cui l'Ufficio di comunicazione può accedere online conformemente all'articolo 35a LRD) e le fonti pubbliche. Le informazioni ufficiali comprendono anche quelle ottenute da una FIU estera nel contesto dell'assistenza amministrativa in seguito a una richiesta diretta oppure a un'informazione spontanea. L'Ufficio di comunicazione inoltra la segnalazione soltanto se da essa risulta un sospetto fondato ai sensi dell'articolo 23 capoverso 4 LRD. In caso contrario la archivia senza occuparsene ulteriormente.

Tale norma corrisponde in sostanza anche alla proposta formulata nella procedura di consultazione concernente la LCPol (cfr. il n. 1.2.3).

Art. 30 (nuovo) Collaborazione con uffici di comunicazione stranieri

L'articolo 30 LRD è la disposizione chiave dell'avamprogetto. Essa autorizza di principio l'Ufficio di comunicazione a cooperare con le FIU estere, indipendentemente dal fatto che le singole FIU siano servizi amministrativi, giudiziari o di polizia. Tale disposizione sostituisce i capoversi 1 e 2 del vigente articolo 32 LRD. L'Ufficio di comunicazione può scambiare informazioni anche con le FIU che non fanno parte del Gruppo Egmont. Tuttavia se una FIU non è membro del Gruppo Egmont, l'Ufficio di comunicazione controlla adeguatamente se sono soddisfatti i presupposti sanciti dal nuovo capoverso 1 dell'articolo 30 prima di trasmettere le informazioni. Il controllo dei presupposti di cui al nuovo articolo 30 capoverso 1 non è invece necessario quando una FIU appartiene al Gruppo Egmont. In questi casi vi è infatti la certezza che la FIU è stata sottoposta a un esame approfondito conforme ai principi del Gruppo Egmont e incentrato sul trattamento confidenziale delle informazioni.

Se tuttavia l'Ufficio di comunicazione constata che una FIU estera non soddisfa i presupposti necessari per poterle trasmettere delle informazioni, può decidere autonomamente in ogni momento di sospendere lo scambio di dati, a prescindere dall'appartenenza della FIU al Gruppo Egmont. L'Ufficio di comunicazione è persino legalmente tenuto ad agire in questo modo, conformemente all'articolo 31 lettera b LRD, se risulta che la FIU estera ha eluso i canali dell'assistenza giudiziaria. Se la FIU interessata appartiene al Gruppo Egmont, l'Ufficio di comunicazione ha inoltre la possibilità di avviare nei suoi confronti una procedura di non-compliance.

Cpv. 1 e 2

Il principio secondo cui l'Ufficio di comunicazione è autorizzato a trasmettere informazioni alle FIU estere è stato ripreso dal vigente articolo 32 LRD. Il capoverso 1 di tale disposizione si riferisce allo scambio d'informazioni con FIU che consistono in servizi giudiziari o di polizia, mentre il capoverso 2 riguarda lo scambio di dati con le FIU amministrative. In futuro l'articolo 32 LRD disciplinerà soltanto la cooperazione con le autorità di perseguimento penale e le FIU saranno oggetto di una disposizione indipendente e completa contenuta nell'articolo 30.

Sono previste nuove regole sulla qualità delle informazioni da mettere a disposizione. Secondo la legge vigente e la prassi attuale l'Ufficio di comunicazione non è autorizzato a fornire informazioni finanziarie alle FIU estere. Quando mette a disposizione dati personali in risposta a una richiesta ricevuta, l'Ufficio di comunicazione può fornire unicamente informazioni che già possiede, provenienti da procedimenti penali e procedure di assistenza giudiziaria in corso (indicando il motivo delle indagini e l'autorità responsabile del perseguimento penale), da altre conoscenze della polizia e riguardanti lo statuto di soggiorno dei cittadini stranieri e le sentenze passate in giudicato. L'Ufficio di comunicazione prepara adeguatamente e trasmette anche le informazioni provenienti da fonti pubbliche come i registri di commercio. L'Ufficio di comunicazione informa senza restrizioni, ma senza indicare altri dettagli, le FIU estere quando riceve una segnalazione di sospetto da un intermediario finanziario e comunica loro a quale autorità di perseguimento penale la inoltra. Il nome della banca autrice della comunicazione e altre informazioni quali i numeri di conti bancari, i dati sulle transazioni, i saldi dei conti e le indicazioni su altri conti coinvolti, ossia le cosiddette informazioni finanziarie, sottostanno invece al segreto bancario. L'Ufficio di comunicazione non è autorizzato a trasmettere tali informazioni alle FIU estere, poiché è tenuto a rispettare il segreto d'ufficio (cfr. le spiegazioni al n. 1.1.4, relative alla raccomandazione n. 40 del GAFI). Il diritto vigente prevede che in questi casi gli Stati esteri devono utilizzare i canali regolari dell'assistenza giudiziaria. Al di fuori dei dati protetti dal segreto bancario, in genere nella prassi, l'Ufficio di comunicazione non fornisce nemmeno indicazioni sugli intermediari finanziari autori della segnalazione.

Negli scorsi anni tale prassi adottata dalla Svizzera ha suscitato sempre più perplessità e critiche culminate nell'avvertimento formale pronunciato dall'assemblea plenaria del Gruppo Egmont di sospendere l'appartenenza del nostro Paese al Gruppo (cfr. n. 1.1.5).

A prescindere dalla necessità d'impedire la sospensione, il Consiglio federale ritiene, sulla base di considerazioni di fondo, che le norme attuali non siano più al passo coi tempi e debbano essere abrogate mediante la presente revisione della LRD, nell'interesse di un rafforzamento della cooperazione internazionale finalizzata a combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (cfr. n. 1.1.4).

In futuro, in virtù del nuovo *articolo 30*, l'Ufficio di comunicazione potrà fornire ai suoi partner internazionali, analogamente a quanto fanno le altre FIU e in aggiunta a tutti i dati personali e alle altre informazioni in suo possesso (cpv. 1), anche informazioni finanziarie (cpv. 2). L'elenco delle possibili informazioni finanziarie di cui al capoverso 2 è soltanto esemplificativo e non va considerato esaustivo. Il nuovo articolo soddisfa la versione riveduta della raccomandazione numero 40 del GAFI e della nota esplicativa pertinente. Inoltre traspone i principi del Gruppo Egmont e soddisfa le richieste all'origine dell'avvertimento di sospensione. L'articolo 30 capoverso 2 consente di adempiere anche le esigenze statuite dall'articolo 46 paragrafo 5 della Convenzione numero 198 del Consiglio d'Europa. Le informazioni si possono trasmettere spontaneamente o su richiesta. Entrambe le varianti sono implicite nel termine «trasmissione». In questo modo si possono mettere in atto anche le migliori pratiche del Gruppo Egmont.

Le richieste d'informazione provenienti dall'estero devono soddisfare determinati requisiti in termini di contenuto decisi dalla Svizzera. Le FIU estere devono perlomeno comunicare perché ritengono sospetta la comunicazione ricevuta. A questo scopo basta indicare una tipologia di riciclaggio di denaro (p. es. conti di transito,

versamento di grosse somme in contanti) senza menzionare un reato preliminare specifico oppure far notare che la transazione eseguita da una persona supera le possibilità delle sue condizioni economiche. L'Ufficio di comunicazione non effettua, dal canto suo, alcuna ricerca per stabilire se il sospetto formulato sussista realmente. Esso verifica, tuttavia, se la richiesta presenta un legame con la Svizzera (cfr. art. 31 lett. a). S'intende infatti impedire la ricerca generica di prove (*fishing expeditions*).

Il *capoverso 1* statuisce in modo esaustivo soprattutto i presupposti della trasmissione d'informazioni dall'Ufficio di comunicazione a una FIU estera. Quest'ultima deve garantire di utilizzare le informazioni messe a disposizione dall'Ufficio di comunicazione unicamente per scopi di analisi volte a combattere il riciclaggio di denaro, i suoi reati preliminari, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo (*lett. b*). Tale condizione vale già per lo scambio d'informazioni secondo il diritto vigente (cfr. art. 32 cpv. 2 lett. a LRD). La nuova disposizione contiene due precisazioni rispetto alla norma attuale. In primo luogo statuisce l'obiettivo principale dell'assistenza amministrativa fra FIU, ossia l'analisi. A tale proposito per l'Ufficio di comunicazione è irrilevante se la FIU ha presentato la propria richiesta sulla base di una segnalazione di un sospetto concreto («*Suspicious Transaction Report, STR*» o «*Suspicious Activity Report, SAR*») oppure dopo aver analizzato diverse segnalazioni singole non sospette («*Currency Transaction Reports, CTR*»¹⁸). Secondariamente statuisce espressamente che il contenuto delle informazioni scambiate riguarda anche i reati preliminari del riciclaggio di denaro. Poiché la fattispecie del riciclaggio di denaro presuppone sempre un reato preliminare (che secondo il diritto svizzero dev'essere un crimine), è logico sancire espressamente che si possono scambiare informazioni anche su questi reati preliminari. Tale disciplinamento corrisponde alla versione sia antecedente sia successiva alla revisione della raccomandazione numero 40 del GAFI che infatti menzionano entrambe esplicitamente i reati preliminari.

Le FIU estere devono inoltre garantire il diritto di reciprocità (*lett. b*). Tale esigenza corrisponde al principio generale di reciprocità che fa parte dell'assistenza amministrativa e giudiziaria internazionale. Infine, l'Ufficio di comunicazione esige un trattamento confidenziale delle informazioni fornite (segreto d'ufficio e professionale, *lett. c*).

Il diritto vigente prevede già la possibilità di autorizzare una FIU estera a trasmettere a un'altra autorità le informazioni ricevute dall'Ufficio di comunicazione. L'Ufficio di comunicazione deve aver dato espressamente il proprio consenso alla trasmissione¹⁹. La nuova *lettera d* sancisce espressamente tale prassi. Del resto, di solito, l'Ufficio di comunicazione allega in occasione di una trasmissione d'informazioni a un'altra FIU un avviso («*disclaimer*») che menziona le restrizioni d'uso.

¹⁸ I CTR sono comunicazioni dovute semplicemente a una transazione di una somma superiore a un determinato limite (alla FIU statunitense, p. es., devono essere segnalate le transazioni superiori a USD 10 000), che pertanto sono inviate anche se non è stato individuato nulla di sospetto e soltanto perché il limite è stato superato. Soltanto una verifica e un'analisi sistematica dei CTR da parte della FIU consentono di formulare dei sospetti di riciclaggio di denaro, dei suoi reati preliminari, di criminalità organizzata e di finanziamento del terrorismo. Come altri Paesi, la Svizzera non applica il sistema di comunicazione CTR.

¹⁹ Cfr. per i requisiti della cooperazione le migliori pratiche del Gruppo Egmont n. A.8 e B.6, all'indirizzo: www.egmontgroup.org/library/egmont-documents.

Cpv. 3

Contrariamente a quanto statuito dal diritto vigente (art. 32 cpv. 3 LRD) in futuro sarà consentito trasmettere alle FIU estere, insieme alle informazioni finanziarie, anche i nomi degli intermediari finanziari autori delle segnalazioni (cpv. 2 lett. a). Viene invece mantenuta la restrizione che vieta di indicare alle FIU estere il personale che ha allestito la comunicazione di sospetto all'interno dell'intermediario finanziario. In questo modo è possibile continuare a rispettare la richiesta basilare della piazza finanziaria di proteggere i collaboratori dei servizi di compliance da eventuali rappresaglie nei loro confronti ad opera di organizzazioni criminali.

Cpv. 4

Come menzionato nelle spiegazioni sul capoverso 1, mediante il capoverso 4 viene sancita nella legge formale una prassi già applicata dall'Ufficio di comunicazione. La legislazione viene rafforzata rispetto alla versione vigente, poiché, per quanto riguarda la trasmissione d'informazioni ad altre autorità, non valgono più i presupposti generali sanciti dalla LUC, ma delle condizioni concepite appositamente per l'attività dell'Ufficio di comunicazione. L'obbligo del consenso per la trasmissione d'informazioni inviate dalla Svizzera sancisce una garanzia elevata.

Le *lettere a e b* precisano, per due casi concreti (*lett. a* per l'attività di analisi e *lett. b* per lo svolgimento di un procedimento penale), il principio di specialità proveniente dal diritto in materia di assistenza giudiziaria e il principio dell'utilizzazione vincolata previsto dalla legislazione sulla protezione dei dati. Concretamente viene statuito che si possono utilizzare le informazioni soltanto per combattere il riciclaggio di denaro, i suoi reati preliminari, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo. Le disposizioni sanciscono anche la delimitazione rispetto all'assistenza giudiziaria. Infatti, è consentito utilizzare le informazioni trasmesse per avviare un procedimento penale o per comprovare una richiesta di assistenza giudiziaria (*lett. b*), ma non direttamente come mezzi di prova nello stesso procedimento penale (*lett. d*). Corrisponde alla prassi vigente anche la *lettera c*, la quale sancisce espressamente che la trasmissione d'informazioni ad altre autorità è consentita soltanto se i dati sono utilizzati per perseguire reati considerati reati preliminari del riciclaggio di denaro anche dal diritto svizzero (principio della doppia punibilità).

La *lettera e*, infine, conferma per l'autorità terza quanto già statuito nei confronti della FIU estera, ovvero che le informazioni messe a disposizione dall'Ufficio di comunicazione devono essere trattate confidenzialmente ed essere quindi sottoposte al segreto d'ufficio e al segreto professionale.

Se sono adempite le condizioni di cui alle lettere a–e, l'Ufficio di comunicazione può peraltro acconsentire all'ulteriore trasmissione delle informazioni già quando trasmette i primi dati alla FIU estera. Anche in questi casi, come in occasione della trasmissione a una FIU estera in virtù del capoverso 1 lettera d, nella prassi l'invio è corredato di un avviso pertinente («*disclaimer*»).

Cpv. 5

Secondo i principi del Gruppo Egmont lo scambio d'informazioni è retto da due elementi di base, ossia il diritto nazionale e i trattati di cooperazione (*Memorandum*

of Understanding, qui di seguito MoU) fra le FIU²⁰. La prassi migliore in questi casi è di sancire per legge la competenza di scambiare informazioni ponendo come unica condizione la reciprocità. Tuttavia, se una FIU ha bisogno di un MoU perché il proprio diritto nazionale lo esige, le FIU coinvolte devono avere la possibilità di negoziare e firmare il MoU autonomamente e senza ritardo (cfr. n. 1.3.3)²¹. L'Ufficio di comunicazione è autorizzato a trasmettere informazioni all'estero, basandosi semplicemente sulla LRD e non deve concludere un MoU con gli Stati partner coinvolti. Se una FIU estera ha bisogno di un MoU, l'Ufficio di comunicazione può preparare le trattative, ma l'approvazione del MoU spetta attualmente al Consiglio federale, il quale può delegare la firma al direttore dell'Ufficio federale responsabile.

S'intendono ora adeguare le competenze alle esigenze dettate dalla prassi. Dal punto di vista giuridico non è necessario che il Consiglio federale si occupi di MoU prettamente tecnici che non contengono dichiarazioni politiche e non delegano competenze diverse da quelle statuite dalla legge sul riciclaggio di denaro.

Per tali motivi è opportuno affidare all'Ufficio di comunicazione la competenza di disciplinare autonomamente i dettagli delle modalità di cooperazione con altre FIU, a condizione che quest'ultime rispettino il quadro normativo svizzero vigente. I MoU saranno firmati dal capo dell'Ufficio di comunicazione, previa approvazione della direzione di fedpol e dopo aver consultato il Dipartimento federale degli affari esteri e la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) del Dipartimento federale delle finanze.

Art. 31 (nuovo) Rifiuto di fornire informazioni

Nell'ambito della trasmissione transfrontaliera d'informazioni, anche il nuovo *articolo 31* chiarisce e precisa le condizioni quadro giuridiche fissate dal diritto vigente.

In genere le norme dell'assistenza amministrativa internazionale esigono che una richiesta d'informazione sia formulata nel modo più preciso possibile. Infatti, le prestazioni dell'assistenza amministrativa devono rispettare, come tutte le attività dell'amministrazione, il principio generale della proporzionalità ed essere quindi adeguate e necessarie per raggiungere lo scopo previsto. Occorre tuttavia considerare che quando invia una richiesta d'informazione, lo Stato richiedente di solito non ha ancora un'idea chiara delle circostanze ed è questa, in effetti, la ragione per cui chiede aiuto ad altri Stati. Pertanto quando verifica la proporzionalità della richiesta d'informazioni, lo Stato richiesto deve, dal canto suo, applicare un solo criterio flessibile chiedendosi se le informazioni *possono* servire allo Stato richiedente per svolgere i propri compiti²².

Nel presente contesto specifico dello scambio d'informazioni disciplinato dalla legge sul riciclaggio di denaro e dal Gruppo Egmont, occorre innanzitutto tener

²⁰ Gruppo Egmont: Principles for Information Exchange Between Financial Intelligence Units for Money Laundering and Terrorism Financing Cases, L'Aja, 13 giugno 2001, n. C.9, consultabile all'indirizzo: www.egmontgroup.org/library/egmont-documents.

²¹ Best Practices for the Exchange of Information Between Financial Intelligence Units, n. A. 1 e 5, consultabile su: www.egmontgroup.org/library/egmont-documents.

²² Weyeneth Robert, Grundsätze der Amtshilfe im europäischen Kontext, in: Verwaltungsrechtsraum Europa, 51. Assistententagung Öffentliches Recht, Baden-Baden 2011, pagg. 79 segg., 88.

presente che le stesse regole del Gruppo Egmont statuiscano che le richieste d'informazione delle FIU devono essere allestite nel modo più preciso possibile²³. D'altro canto una regola di base stabilisce che le FIU devono mostrarsi possibilmente disponibili a scambiarsi informazioni. Questo significa che la FIU richiesta non dovrebbe mettere in dubbio la richiesta ricevuta («*should not second guess the grounds for suspicion used by the Requesting FIU to request information*»; riunione dei gruppi di lavoro ad Aruba nell'aprile 2011). I diritti delle persone interessate dallo scambio d'informazioni sono tutelati mediante il rispetto dei principi generali di protezione dei dati, quali la correttezza e l'utilizzazione vincolata.

Anche il Gruppo Egmont è in linea con le norme generali dell'assistenza amministrativa e informativa e non consente la semplice ricerca di prove («*fishing expeditions*»). La *lettera a* statuisce l'obbligo di rifiutarsi di fornire informazioni se la richiesta non ha alcun legame con la Svizzera.

Non si prevede d'introdurre diritti processuali che vadano oltre la protezione dei dati, poiché la prassi vigente in materia di assistenza amministrativa non lo prevede e anche perché l'articolo 30 capoverso 1 lettera a sancisce espressamente che le FIU possono utilizzare le informazioni scambiate attraverso i canali dell'assistenza amministrativa soltanto per scopi di analisi e non come mezzi di prova in un procedimento penale. Per la trasmissione d'informazioni da utilizzare nel contesto di un procedimento penale all'estero, l'unica via possibile è quella dell'assistenza giudiziaria, che concede alle persone interessate i diritti processuali di difendersi e di far verificare la richiesta da un giudice. La *lettera b* dell'articolo 31 ribadisce quanto già statuito dalle lettere b e d dell'articolo 30 capoverso 4, ossia che l'Ufficio di comunicazione è tenuto a respingere le richieste d'informazione di FIU estere che presentano indizi di un tentativo di eludere i canali dell'assistenza giudiziaria.

Art. 31a (nuovo) Disposizioni applicabili della legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione

L'*articolo 31a* contiene l'ultimo rinvio alla LUC rimasto nella LRD ed è rilevante per due motivi. Innanzitutto sancisce che per completare le informazioni in suo possesso l'Ufficio di comunicazione è autorizzato, in virtù dell'articolo 3 LUC, a richiedere informazioni non soltanto agli intermediari finanziari (la cui partecipazione è disciplinata nel nuovo art. 11a), ma anche ad autorità e servizi dell'amministrazione. Inoltre statuisce che l'Ufficio di comunicazione è autorizzato, conformemente all'articolo 13 LUC in combinato disposto con l'articolo 12 OURD, a fornire assistenza amministrativa spontanea alla Polizia giudiziaria federale trasmettendole informazioni in suo possesso indipendenti da una segnalazione di sospetto, per farle analizzare in modo più approfondito. Tale modo di procedere corrisponde al diritto e alla prassi vigente. Tuttavia, se l'informazione proviene da una FIU estera, l'Ufficio di comunicazione può trasmetterla alla Polizia giudiziaria federale soltanto dopo aver chiesto il consenso della suddetta FIU (analogamente a quanto si attende da una FIU estera conformemente all'art. 30 cpv. 3).

²³ Best Practices for the Exchange of Information Between Financial Intelligence Units, n. B.9, consultabile su: www.egmontgroup.org/library/egmont-documents.

Art. 32 Collaborazione con autorità straniere di perseguimento penale

Alla disposizione è stato aggiunto un titolo.

Il *capoverso 2* è stato abrogato, poiché il suo contenuto sarà disciplinato in modo diverso e più preciso negli articoli 30 e 31.

S'intendono adeguare due punti del *capoverso 3*. La prima modifica è di carattere tecnico. Poiché il *capoverso 2* sarà abrogato, il *capoverso 3* non potrà più contenere un rinvio alla disposizione precedente. La seconda modifica è di tipo materiale e le spiegazioni pertinenti sono contenute nella parte del presente rapporto esplicativo dedicata al nuovo articolo 30 capoverso 3.

3 Ripercussioni

3.1 Per le finanze e il personale della Confederazione

Il progetto non ha ripercussioni né finanziarie né per il personale.

3.2 Per l'economia

L'obiettivo principale dell'avamprogetto, ossia consentire all'Ufficio di comunicazione di trasmettere ai propri partner all'estero anche precise informazioni finanziarie, non causa oneri amministrativi supplementari agli intermediari finanziari, poiché quest'ultimi forniscono già oggi tali informazioni all'Ufficio di comunicazione. Soltanto la raccolta d'informazioni complementari da parte dell'Ufficio di comunicazione per completare i dati sui casi segnalati, comporterà un incremento dell'attività di ricerca degli intermediari finanziari. Dalle statistiche risulta che casi di questo genere non sono molto frequenti e quindi, nel complesso, l'incremento dell'attività dovrebbe essere limitato. Infatti, la stragrande maggioranza degli intermediari finanziari invia segnalazioni complete e di ottima qualità. Inoltre l'aumento degli oneri per gli intermediari finanziari che devono completare una segnalazione sarà compensato da una loro riduzione durante il procedimento penale, poiché i ministeri pubblici richiederanno meno chiarimenti.

D'altra parte il progetto soddisfa le crescenti richieste provenienti dall'estero in merito alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e contribuirà a rafforzare l'integrità della piazza finanziaria svizzera e quindi anche l'economia del nostro Paese.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007-2011²⁴, né nel decreto federale del 18 settembre 2008²⁵ sul programma di legislatura 2007-2011.

Se la Svizzera intende impedire la sospensione dell'Ufficio di comunicazione dal Gruppo Egmont e le conseguenze negative pertinenti per la piazza finanziaria del

²⁴ FF 2008 597

²⁵ FF 2008 7469

Paese, è necessario soddisfare il più presto possibile, ossia ancora prima di varare l'ampio progetto di legge già in programma relativo alla trasposizione delle raccomandazioni rivedute del GAFI (2012-2013), le esigenze più severe in materia di scambio d'informazioni fra FIU. Si prevede di sottoporre alle Camere federali il messaggio sul presente avamprogetto di legge entro luglio del 2012. Ecco perché è così urgente avviare la procedura di consultazione.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Gli articoli 95, 98, 103 e 123 della Costituzione federale (Cost.) statuiscono che la Confederazione ha la competenza legislativa in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo ed è quindi autorizzata a varare la LRD. Le norme proposte da introdurre nella LRD rispettano tale base costituzionale.

5.2 Legalità

Dato che l'avamprogetto di legge comporta la modifica di una legge federale (LRD), la modifica dev'essere emanata sotto forma di legge federale, come statuito dall'articolo 164 Cost. Oltre alla modifica della LRD, il progetto non prevede altri cambiamenti del diritto federale.

5.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La revisione della legge non presenta altri punti di contatto diretti con gli impegni internazionali della Svizzera.

5.4 Forma dell'atto

L'articolo 164 capoverso 1 Cost. statuisce che tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto, in particolare quelle in materia di diritti costituzionali, devono essere emanate sotto forma di legge federale.

5.5 Subordinazione al freno alle spese

L'avamprogetto di legge non implica spese subordinate al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).