



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Département fédéral des finances DFF
Dipartimento federale delle finanze DFF
Departament federal da finanzas DFF

Rapporto

del Dipartimento federale delle finanze

concernente i

risultati della consultazione

sul

Rapporto esplicativo per l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria contro il riciclaggio dei capitali (GAFI) incluso disegno di modifiche di leggi

Settembre 2005

Indice

Indice	2
Abbreviazioni	4
1 Situazione iniziale	6
2 Partecipanti alla procedura di consultazione	6
3 Risultati importanti della procedura di consultazione	7
4 Analisi della consultazione per singoli temi	9
4.1 Istituzione di un gruppo di esperti / discussione politica con le branche	9
4.2 Estensione della legge sul riciclaggio di denaro al finanziamento del terrorismo	9
4.3 Nuovi reati preliminari del riciclaggio di denaro	10
4.3.1 Nuovi reati preliminari in generale.....	10
4.3.2 Contrabbando organizzato.....	11
4.3.3 Delitti borsistici quali reati preliminari del riciclaggio di denaro.....	11
4.3.4 Fattispecie insider: soppressione dell'articolo 161 n. 3 CP	12
4.4 Assoggettamento di determinate attività commerciali a un regime speciale per attività commerciali	12
4.4.1 Assoggettamento di determinate attività commerciali al nuovo regime in materia di riciclaggio di denaro per attività commerciali.....	12
4.4.2 Commercio di metalli preziosi e pietre preziose	14
4.4.3 Commercio di immobili.....	15
4.4.4 Commercio di opere d'arte	15
4.4.5 Regime applicabile per le attività commerciali	16
4.5 Adeguamento della legge sul riciclaggio di denaro nell'ambito dell'assoggettamento	17
4.5.1 Modifica dell'assoggettamento nell'ambito dell'intermediazione finanziaria / precisazione e trasposizione della prassi dell'Autorità di controllo nella legge sul riciclaggio di denaro.....	17
4.5.2 Intermediazione finanziaria - criterio dell'attività svolta a titolo professionale.....	17
4.5.3 Trasporto di denaro e di valori	17
4.5.4 Commercio di materie prime e dei relativi derivati	17
4.5.5 Assoggettamento della gestione patrimoniale.....	18
4.5.6 Assoggettamento di organi di società di domicilio.....	18
4.5.7 Presa in consegna di denaro nell'ambito della costituzione di una società	18
4.5.8 Doppia funzione dell'Autorità di controllo	19
4.5.9 Ulteriori suggerimenti dei partecipanti alla procedura di consultazione su questioni di assoggettamento non comprese nell'avamprogetto GAFI.....	19
4.6 Ulteriori adeguamenti della legge sul riciclaggio di denaro	19
4.6.1 Accertamento relativo all'avente economicamente diritto	19
4.6.2 Clausola bagatella	20

4.6.3	Obbligo di comunicazione in caso di relazione d'affari non avvenuta	20
4.6.4	Obbligo di comunicazione - altre proposte non comprese nell'avamprogetto GAFI	20
4.6.5	Divieto di informare	21
4.6.6	Esclusione della responsabilità penale e civile	21
4.6.7	Facoltà di emanare ordinanze dell'Autorità di controllo	21
4.6.8	Registro pubblico	21
4.6.9	Obbligo di informazione degli organi di revisione nei confronti dell'Autorità di controllo	22
4.6.10	Scioglimento / radiazione dal registro di commercio	22
4.6.11	Obbligo di denuncia	22
4.6.12	Scambio di informazioni OAD - Autorità di controllo	22
4.6.13	Provvedimenti necessari al ripristino della legalità	23
4.6.14	Scambio di informazioni tra autorità	23
4.6.15	Assistenza amministrativa internazionale dell'Autorità di controllo e dell'Ufficio di comunicazione	24
4.6.16	Collezioni di dati, accesso on-line al sistema di elaborazione di dati GEWA e accesso ai sistemi di informazione	24
4.6.17	Violazione degli obblighi di diligenza e di comunicazione nelle attività commerciali	24
4.6.18	Disposizione transitoria	24
4.6.19	Ulteriori punti non compresi nell'avamprogetto GAFI	25
4.7	Disposizioni in materia di trasparenza per le azioni al portatore	25

Abbreviazioni

ABES	Associazione delle banche estere in Svizzera
AFP	Aktion Finanzplatz Schweiz
AIA	Associazione degli investitori e delle Amministrazioni immobiliari
AMS	Association des fournisseurs d'horlogerie-marché suisse
AP AIMP	Avamprogetto legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale
AP CP	Avamprogetto Codice penale svizzero
AP DPA	Avamprogetto diritto penale amministrativo
AP LRD	Avamprogetto legge sul riciclaggio di denaro
ARIF	Association Romande des Intermédiaires Financiers
ASA	Associazione Svizzera d'Assicurazioni
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
ASF	Associazione svizzera del franchising
ASG	Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni
BCG	Associazione Banche Svizzere Commerciali e di Gestione
CAPS	Conferenza delle autorità inquirenti svizzere
CDB 03	Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche del 1° luglio 2003
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CFB	Commissione federale delle banche
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni, CO; RS 220)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0)
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DPA	Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA, RS 313.0)
economiesuisse	Federazione delle imprese svizzere
fedpol	Ufficio federale di polizia
FER	Fédération des Entreprises Romandes
FH	Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie
Forum OAD-LRD	Forum Organismo di autodisciplina legge sul riciclaggio di denaro
FRI	Fédération Romande Immobilière
FSA	Federazione svizzera degli avvocati
FSN	Federazione svizzera dei notai
GAFI	Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro
GID GAFI	Gruppo di lavoro interdipartimentale per l'attuazione delle raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria contro il riciclaggio dei capitali
IFDS	Intermediari finanziari direttamente sottoposti (all'Autorità di controllo)
KHS	Kunsthändlerverband der Schweiz
LDA	Legge federale del 9 ottobre 1992 sul diritto d'autore e sui diritti di protezione affini (Legge sul diritto d'autore, LDA; RS 231.1)
LRD	Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (Legge sul riciclaggio di denaro, LRD; RS 955.0)
LSA	Legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA; RS 961.01)

LTBC	Legge federale del 20 giugno 2003 sul trasferimento internazionale dei beni culturali (Legge sul trasferimento dei beni culturali, LTBC; RS 444.1)
OAD FSA/FSN	Organismo di autodisciplina della Federazione svizzera degli avvocati e della Federazione svizzera dei notai
OLIVA	Ordinanza del 29 marzo 2000 relativa alla legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto (OLIVA; RS 641.201)
ORD-CFB	Ordinanza della Commissione federale delle banche del 18 dicembre 2002 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro (Ordinanza CFB sul riciclaggio di denaro, ORD-CFB; RS 955.022)
OTBC	Ordinanza del 13 aprile 2005 sul trasferimento internazionale dei beni culturali (Ordinanza sul trasferimento dei beni culturali, OTBC; RS 444.11)
PCS	Partito cristiano sociale
PLR	Partito liberale-radical svizzero
PLS	Partito liberale svizzero
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PSS	Partito socialista svizzero
SFA	Swiss Funds Association
SIC Svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio
SSACA	Sindacato svizzero degli antiquari e commercianti d'arte
SSPF	Società svizzera dei proprietari fondiari
SVIG	Schweizer Verband der Investmentgesellschaften
SVIT	Associazione Svizzera dell'economia immobiliare
SVUE	Schweizer Verband unabhängiger Effekthändler
SWX	Swiss Exchange
UBCS	Unione delle Banche Cantionali Svizzere
UBOS	Vereinigung Schweizerischer Juwelen- und Edelmetallbranchen
UDC	Unione Democratica di Centro
UDF	Unione Democratica Federale
UE	Unione Europea
Ufficio di comunicazione	Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USBR	Unione Svizzera delle Banche Raiffeisen
USF	Unione Svizzera dei Fiduciari
USLP	Unione svizzera delle libere professioni
USPI	Unione Svizzera dei professionisti immobiliari
VEBUKU	Vereinigung der Buchantiquare und Kupferstichhändler der Schweiz
VQF	Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen
VSA	Verband schweizerischer Auktionatoren von Kunst und Kulturgut
VSG	Verband Schweizer Galerien
VSM	Verband Schweizerischer Münzhändler
VSPB	Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers
ZAV	Zürcher Anwaltsverband

1 Situazione iniziale

La Svizzera ha approvato le rivedute raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria contro il riciclaggio dei capitali (GAFI) del giugno 2003. Il 22 ottobre 2003 il Consiglio federale ha affidato al DFF il mandato di istituire un gruppo di lavoro interdipartimentale diretto dal DFF (GID GAFI)¹, al fine di proporre i provvedimenti necessari all'attuazione delle raccomandazioni rivedute². Nella primavera del 2004 il gruppo di lavoro ha condotto delle udienze informali con le cerchie coinvolte e interessate (rappresentanti dei settori economici, delle autorità inquirenti e delle cerchie universitarie). In seguito ha elaborato il progetto per la consultazione. Il 12 gennaio 2005 il Consiglio federale ha deciso di avviare la procedura di consultazione, che è durata fino al 15 aprile 2005.

2 Partecipanti alla procedura di consultazione

Come d'abitudine sono stati invitati alla procedura di consultazione i Governi dei 26 Cantoni, 16 partiti politici, il Tribunale federale, il Tribunale federale delle assicurazioni, la Commissione federale di ricorso in materia di contribuzioni, la Commissione federale di ricorso in materia doganale, otto associazioni mantello dell'economia nonché 30 altri destinatari dei settori economici interessati, dell'amministrazione e delle università.

Hanno presentato un parere materiale 22 Cantoni, otto partiti politici (Partito liberale-radical svizzero PLR, Unione Democratica di Centro UDC, Unione Democratica Federale UDF, Partito liberale svizzero PLS, Partito socialista svizzero PSS, Partito popolare democratico svizzero PPD, I Verdi, Lega dei Ticinesi), quattro associazioni mantello (Associazione svizzera dei banchieri ASB, economiesuisse, Associazione mantello delle piccole e medie imprese/Unione svizzera delle arti e mestieri USAM, Società svizzera degli impiegati di commercio SIC Svizzera) e 21 associazioni dei settori bancari, borsistici, dei commercianti di valori mobiliari e di altri intermediari finanziari (Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers VSPB, Associazione di Banche Svizzere Commerciali e di Gestione BCG, Associazione delle banche estere in Svizzera ABES, Unione Svizzera delle banche Raiffeisen USBR, Unione delle Banche Cantionali svizzere UBCS, Aktion Finanzplatz Schweiz AFP, Swiss Exchange SWX, Swiss Funds Association SFA, Schweiz. Verband Unabhängiger Effekthändler SVUE, Forum OAD-LRD, Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen VQS, Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni ASG, Association Romande des Intermédiaires Financiers ARIF, Industrie-Holding, Associazione Svizzera d'Assicurazioni ASA, Federazione svizzera degli avvocati FSA, Zürcher Anwaltsverband ZAV, Federazione svizzera dei notai FSN, Organismo di Autodisciplina della Federazione

¹ Hanno partecipato al gruppo GID GAFI: DFF (AFF, CFB, AFC, AFD, UFAP, DFAE, DFGP (UFG, fedpol, CFCG), DFI (UFC), UFE (seco).

² Cfr. mandato del Consiglio federale al DFF di istituire un gruppo di lavoro interdipartimentale al fine di elaborare un progetto di messaggio sull'attuazione delle 40 raccomandazioni rivedute del GAFI (comunicato stampa del 22.10.2003, <http://www.efd.admin.ch/i/dok/medien/medienmitteilungen/2003/10/fatf.htm>).

svizzera degli avvocati e della Federazione svizzera dei notai OAD FSA/FSN, Associazione Svizzera del franchising ASF, Schweizer Verband der Investmentgesellschaften SVIG).

Hanno inoltre presentato un parere altre 23 associazioni e rappresentanti settoriali della branca orologiera, dei metalli preziosi e delle opere d'arte, delle associazioni immobiliari e delle amministrazioni nonché altre istituzioni (Chambre vaudoise des arts et métiers/Centre patronal, Fédération des Entreprises Romandes FER, Unione svizzera delle libere professioni USLP, Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie FH, Association des fournisseurs d'horlogerie-marché suisse AMS, Vereinigung Schweizerischer Juwelen- und Edelmetallbranchen UBOS, Verband Schweiz. Münzenhändler VSM, Schweiz. Kunsthandelsverband KHS [composto dalla Verband schweiz. Auktionatoren von Kunst und Kulturgut VSA, dalla Verband Schweizer Galerien VSG, dal Sindacato svizzero degli antiquari e commercianti d'arte SSACA e dalla Vereinigung der Buchantiquare und Kupferstichhändler der Schweiz VEBUKU], Associazione degli investitori e delle amministrazioni immobiliari AIA, Fédération romande immobilière FRI, Unione Svizzera dei Professionisti Immobiliari USPI, Associazione Svizzera dell'economia immobiliare SVIT, Unione Svizzera dei Fiduciari USF, Società svizzera dei proprietari fondiari SSPF, la Ports francs et entrepôts de Genève SA, la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, il Tribunale penale federale, la Conferenza delle autorità inquirenti svizzere CAPS, l'Università di Ginevra, la Commissione federale delle banche CFB, l'Incaricato federale della protezione dei dati, Ufficio federale di polizia fedpol, la Posta Svizzera, la Swiss-American Chamber of Commerce, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE).

I Cantoni di Appenzello Esterno, Obvaldo, Uri e San Gallo, il Tribunale federale e il Partito cristiano sociale PCS hanno rinunciato a presentare un parere.

3 Risultati importanti della procedura di consultazione

Il progetto d'attuazione delle rivedute raccomandazioni del GAFI contiene quattro parti, ossia i nuovi reati preliminari del riciclaggio di denaro, il nuovo regime in materia di riciclaggio di denaro applicabile a determinate attività commerciali, le prescrizioni di trasparenza in caso di azioni al portatore e altri adeguamenti della legge sul riciclaggio di denaro in base alle esperienze raccolte dall'entrata in vigore della legge nel 1998.

Quasi tutti i partecipanti alla consultazione sono favorevoli a una piazza finanziaria svizzera pulita e integra, al mantenimento e, in parte, al rafforzamento della sua buona reputazione e alla lotta contro il riciclaggio di denaro. La Svizzera deve continuare a essere dotata di un dispositivo incisivo e credibile per la lotta al riciclaggio di denaro. Nel contempo, molti partecipanti delle cerchie economiche criticano, in linea generale o in singoli ambiti, i provvedimenti proposti per il mantenimento o il rafforzamento di questo dispositivo poiché eccessivi.

Il progetto è stato approvato nei suoi principi dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, dalla maggior parte dei Cantoni e da alcuni partiti politici (UDF, PSS, I Verdi), dal-

le cerchie universitarie e dalle autorità inquirenti e giudiziarie. Si esprimono interamente in favore dell'avamprogetto di legge l'Associazione svizzera dei fondi d'investimento e la SIC Svizzera.

In linea di massima, le associazioni economiche e i partiti politici borghesi hanno accolto criticamente il progetto; tuttavia, la critica non è generalizzata, bensì verte sulla procedura e sulle modalità nonché, materialmente, su singoli punti del progetto.

Riguardo alla procedura e alle modalità di elaborazione del progetto, da una parte si critica l'attuazione (troppo) rapida delle raccomandazioni del GAFI, dall'altra l'eccessiva regolamentazione in generale. Rappresentanti dell'economia stigmatizzano la mancanza di confronti con le corrispondenti regolamentazioni di altri Paesi europei. Le cerchie economiche biasimano inoltre la mancanza di un esame critico sulla necessità di attuare le raccomandazioni del GAFI e chiedono se vi siano margini di manovra nell'attuazione, ritenendo che la Svizzera non debba essere - una volta di più - l'alunno modello nell'ambito della regolamentazione.

Inoltre, alcuni partecipanti chiedono un'analisi dei costi-benefici riguardo alle ripercussioni sull'economia dei singoli provvedimenti o del progetto completo. Alcuni partecipanti alla consultazione, segnatamente delle cerchie bancarie, esigono l'istituzione di un gruppo di esperti con il coinvolgimento delle cerchie interessate. Alcuni si rammaricano del fatto che, benché le cerchie interessate siano state sentite nell'ambito dell'elaborazione del progetto, i loro pareri specialistici hanno trovato solo poco spazio; ritengono inoltre che non si sia tenuto conto delle linee direttrici del Dipartimento federale delle finanze.

Le idee sui contenuti e la critica al progetto non possono essere sintetizzate, poiché riguardano numerose parti e disposizioni del progetto, che in certa misura sono anche state approvate da singoli partecipanti.

Nella prima parte del progetto - quella riguardante i nuovi reati preliminari del riciclaggio di denaro - l'estensione di tali atti non è tendenzialmente criticata. Le cerchie bancarie sono critiche non tanto direttamente con la parte penale, quanto piuttosto indirettamente con le possibili ripercussioni in materia di vigilanza dei delitti borsistici tra i nuovi reati preliminari del riciclaggio di denaro; non sarebbe chiaro quali ripercussioni abbia questa qualifica sugli obblighi di diligenza delle banche nell'ambito della vigilanza. Nella prima parte del progetto è accolta all'unanimità la soppressione dell'articolo 161 n. 3 CP (disposizione sugli insider). L'introduzione degli altri nuovi reati preliminari del riciclaggio di denaro non è di principio contestata.

Nella seconda parte del progetto, la maggior parte dei settori interessati non vuole alcun assoggettamento di certe attività commerciali a un nuovo regime in materia di riciclaggio di denaro per le attività commerciali. È criticata la scelta (arbitraria) delle attività commerciali assoggettate. Le associazioni settoriali direttamente interessate formulano però diverse proposte (eventuali) per il caso in cui il progetto di legge sul riciclaggio di denaro manterrà l'assoggettamento di certe transazioni in contanti per determinate attività commerciali. Per

contro, altri partecipanti alla consultazione ritengono che le proposte del Consiglio federale non siano abbastanza ampie e chiedono di sottomettere al regime altre attività commerciali con beni di lusso, oppure sostengono che vi è un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli intermediari finanziari, integralmente soggetti alla legge sul riciclaggio di denaro.

Le modifiche supplementari nella terza parte del progetto di legge sul riciclaggio di denaro, introdotte non soltanto al fine di applicare le rivedute raccomandazioni del GAFI, bensì anche in funzione delle esperienze acquisite con la legge sul riciclaggio di denaro, vengono accolte puntualmente (clausola bagatella), in parte però anche criticate come nel caso del rafforzamento dello scambio d'informazioni tra autorità.

Le nuove prescrizioni di trasparenza in caso di azioni al portatore - nella quarta parte del progetto - sono accolte favorevolmente da Industrieholding. Altri partecipanti alla consultazione ne criticano la scarsa utilità in rapporto ai costi e la severità delle pene, dato che è sanzionata anche la violazione per negligenza della corrispondente disposizione.

4 Analisi della consultazione per singoli temi

4.1 Istituzione di un gruppo di esperti / discussione politica con le branche

In particolare le cerchie bancarie propongono di rielaborare il progetto con l'istituzione di una commissione di esperti composta da rappresentanti della CFB e periti esterni. Il PLR chiede che, una volta fatto il punto della situazione sulla lotta al riciclaggio di denaro in Svizzera e in altre piazze finanziarie importanti, sia analizzata la necessità di agire in Svizzera e, in seguito, si discuta a livello politico, insieme ai settori coinvolti e tenendo conto dei rischi di mercato, in merito al senso e allo scopo della regolamentazione della piazza finanziaria svizzera.

4.2 Estensione della legge sul riciclaggio di denaro al finanziamento del terrorismo

Diversi partecipanti alla consultazione approvano l'estensione della legge sul riciclaggio di denaro al finanziamento del terrorismo (SVUE, USF) o sostengono che non è opportuno che la Svizzera resti in disparte (economiesuisse). Tuttavia, si sottolinea come nella legge sul riciclaggio di denaro manchi una definizione del finanziamento del terrorismo e si evidenziano le difficoltà per l'intermediario finanziario di riconoscere il finanziamento del terrorismo. Il rischio personale dell'intermediario finanziario comunicante giustifica l'istituzione di un dispositivo a tutela dell'intermediario finanziario (protezione dei testimoni, anonimizzazione delle comunicazioni).

Il VQF rileva come tutti gli obblighi di diligenza contenuti nella LRD si riferiscano giustamente al passato o, al massimo, al presente. Non vi è invece alcun obbligo di diligenza mi-

rante a determinare o a chiarire l'impiego futuro dei valori patrimoniali acquisiti legalmente. Gli attuali obblighi di diligenza previsti nella LRD non servono a questo obiettivo. Il PPD e la Posta Svizzera respingono l'estensione della LRD al finanziamento del terrorismo, mentre la Posta ritiene che adottare misure ancor più ampie di quelle attuali nell'ambito della lotta contro il finanziamento del terrorismo non sia facilmente applicabile né praticabile.

La SIC Svizzera chiede di verificare se nell'articolo 8 LRD e in tutti gli articoli in cui si parla unicamente di intermediari finanziari, gli obblighi valgono anche per le persone soggette al regime per le attività commerciali, e se sia necessario, all'occorrenza, modificarne la formulazione.

4.3 Nuovi reati preliminari del riciclaggio di denaro

4.3.1 Nuovi reati preliminari in generale

Per attuare le rivedute raccomandazioni del GAFI, nel progetto si propone di considerare - mediante le caratteristiche della qualifica - crimini, e quindi reati preliminari del riciclaggio di denaro, cinque fattispecie finora qualificate come delitti nel diritto svizzero. Sotto il profilo del diritto penale I Verdi approvano i nuovi reati preliminari e l'aumento delle comminatorie di pena per certi delitti. Il fatto di considerare tali fattispecie reati preliminari del riciclaggio di denaro è approvato esplicitamente anche dall'AFP. Il concetto di non più ignorare i delitti in questione e di considerarli crimini, mediante l'introduzione di caratteristiche della qualifica, è incontestato.

Diversi partecipanti alla consultazione obiettarono però che non ogni delitto deve essere qualificato come un crimine e quindi un reato preliminare del riciclaggio di denaro. L'UBCS ritiene sufficiente l'attuale regolamentazione della contraffazione di merci e della pirateria di prodotti. In particolare le cerchie bancarie ma anche l'USF sostengono che i criteri di qualifica come "associazione a una banda" e "conseguimento di notevoli guadagni" sono difficili da riconoscere dai terzi (leggasi collaboratori bancari). Di pari passo si chiedono criteri di qualifica oggettivi.

Da alcune parti è proposto un cambiamento di sistema e un nuovo catalogo dei reati preliminari del riciclaggio di denaro nel senso previsto dal GAFI (in particolare *economiesuisse*, SVUE, ASG), o almeno di esaminare tale possibilità, così come l'introduzione dell'inversione dell'onere della prova per la fattispecie del riciclaggio di denaro (Canton ZH).

Secondo il Canton Lucerna sarebbe auspicabile inserire la corruzione quale possibile reato preliminare del riciclaggio di denaro³. L'ASG ritiene che il progetto sia orientato fortemente ai delitti finanziari. Non viene invece contemplata una parte dei delitti, per i quali negli ultimi anni si osserva un'espansione del crimine organizzato, come nel diritto ambientale. I delitti nella legge sulla protezione dell'ambiente non sarebbero reati preliminari del riciclaggio di denaro, benché con i delitti ambientali si possano realizzare profitti.

³ A questo proposito occorre rilevare che già secondo il vigente diritto la corruzione è considerata un reato preliminare del riciclaggio di denaro.

4.3.2 Contrabbando organizzato

L'estensione dei reati preliminari del riciclaggio di denaro al neoistituito delitto del contrabbando organizzato è accolto favorevolmente dal Verband Schweiz. Münzenhändler, dall'UBCS e dalla Fédération des Entreprises Romandes, che lo ritengono moderato. Il Canton Glarona è perplesso sul fatto che la nozione di banda comprenda al minimo tre persone e che gruppi più piccoli non possono quindi rientrare nella disposizione. Il Canton Lucerna evidenzia le difficoltà dell'assunzione delle prove nella prassi e ritiene che la competenza non è chiara.

L'ASG critica il fatto che il nuovo reato preliminare del contrabbando organizzato va oltre la raccomandazione del GAFI, ritenendo che tale delitto debba essere disciplinato nelle leggi doganali e fiscali applicabili e che in relazione all'articolo 3 capoverso 3 AP AIMP siano toccati principi del diritto svizzero. L'UBCS concorda invece con l'articolo 3 capoverso 3 AP AIMP. L'UDC sostiene che gli adeguamenti legali concernenti il favoreggiamento e il contrabbando organizzato debbano essere realizzati con una revisione del CP e non del DPA, ma non è sorpresa del fatto che il Dipartimento delle finanze, essendo esso stesso un'autorità amministrativa, abbia interesse all'estensione del DPA.

4.3.3 Delitti borsistici quali reati preliminari del riciclaggio di denaro

Segnatamente le cerchie bancarie e della gestione patrimoniale nonché il PLR e il PLS tengono un atteggiamento critico nei confronti delle possibili ripercussioni insite nella vigilanza dei delitti borsistici in quanto reati preliminari del riciclaggio di denaro. La Camera di Commercio Svizzera-America ritiene le attuali possibilità d'inchiesta della CFB e delle autorità inquirenti sufficienti in caso di sospetto di attività insider, ciò che non giustifica un disciplinamento dell'obbligo di comunicazione, ragion per cui tale fattispecie non va considerata reato preliminare. A parte ciò, la critica non è tanto rivolta ai nuovi reati preliminari del riciclaggio di denaro come tali, quanto piuttosto alle non chiare ripercussioni in ambito di vigilanza per le banche e gli intermediari finanziari. Si chiedono delucidazioni sugli obblighi di diligenza applicabili e sulla classificazione delle relazioni commerciali normali o di rischio elevato. In concreto si tratta di classificare se le relazioni commerciali con potenziali insider e manipolatori di corsi delle banche siano da considerare a rischio, ossia se una relazione commerciale con un cliente, che è consigliere d'amministrazione di una società quotata in borsa, è da considerare a rischio. Di pari passo si sottolineano i maggiori costi di compliance, a causa degli obblighi di diligenza applicabili. Ciò è il caso se a seguito di questi nuovi reati preliminari le banche devono sorvegliare le transazioni ex ante, vale a dire prima della loro esecuzione, e all'occorrenza effettuare ricerche supplementari e quindi introdurre veri e propri sistemi di controllo delle transazioni al fine di soddisfare gli obblighi di diligenza nell'ambito della vigilanza.

Gli accertamenti concernenti potenziali azioni di insider e manipolazioni dei corsi, eseguiti oggi dalla Borsa Svizzera, non devono essere affidati alle banche. economiesuisse riman-

da inoltre ai rischi personali e di responsabilità civile, a cui sono esposti i collaboratori delle banche.

L'UBCS esorta a collocare l'elemento qualificante dell'articolo 14 capoverso 4 AP DPA, ossia "un atto che mira a conseguire notevoli guadagni" nelle disposizioni dei delitti borsistici degli articoli 161 e 161^{bis} CP. Il Canton Vaud propone, tra l'altro, l'introduzione di soglie negli articoli 161 CP e 161^{bis} CP; il Canton Glarona ritiene che l'espressione "notevole vantaggio patrimoniale" necessiti d'interpretazione e richiama l'attenzione sui problemi di delimitazione e sui relativi problemi di salvaguardare il segreto bancario.

L'ASB, l'Associazione delle banche estere in Svizzera e, analogamente, anche la CFB propongono di desistere dalla classificazione dei delitti borsistici come reati preliminari del riciclaggio di denaro, propendendo invece per l'obbligo di denuncia in caso di accertamenti casuali, qualora venisse scoperta una transazione insider.

Riguardo alla fattispecie insider l'Associazione delle banche estere in Svizzera, il PLR e l'UDC rilevano che soltanto le attività in seno a una Borsa Svizzera devono rientrare in questa fattispecie, ciò che va precisato in una revisione dell'ordinanza sul riciclaggio di denaro della CFB.

L'ASB ritiene inadeguati i criteri di qualifica per la manipolazione dei corsi e chiede come sarà calcolato il "notevole vantaggio patrimoniale" (analogamente anche il PLR).

4.3.4 Fattispecie insider: soppressione dell'articolo 161 n. 3 CP

La proposta soppressione dell'articolo 161 n. 3 CP è accolta all'unanimità. Le cerchie bancarie e della gestione patrimoniale esigono di separare questa parte del progetto del GAFI, anticipandola in modo rapido. Secondo la SWX la soppressione di questa disposizione è una soluzione transitoria giudiziosa, ma ritiene che sia necessario rielaborare ulteriormente la disposizione insider dopo la sua revisione parziale. La CFB ritiene l'estensione del concetto di attività insider positiva, ma insufficiente per eliminare i problemi in tal ambito.

4.4 Assoggettamento di determinate attività commerciali a un regime speciale per attività commerciali

4.4.1 Assoggettamento di determinate attività commerciali al nuovo regime in materia di riciclaggio di denaro per attività commerciali

L'AFP, il PSS e I Verdi approvano l'assoggettamento di determinate attività commerciali a un regime speciale in materia di riciclaggio di denaro per attività commerciali. Essi esigono anche l'assoggettamento del commercio per proprio conto con materie prime e propongono una corrispondente disposizione di legge. Anche la CDPE approva la soluzione proposta, segnatamente poiché gli specialisti in Svizzera e all'estero considerano che i rischi del riciclaggio di denaro nel mercato d'arte siano notevoli; da parte loro i commercianti di opere d'arte dell'UE sarebbero già oggi soggetti all'attuale disposizione dell'articolo 2a comma 6 della Seconda Direttiva europea antiriciclaggio 2001/97/CE. Inoltre, l'assoggettamento

del commercio di opere d'arte e delle case d'asta nell'ambito della procedura di consultazione concernente l'ordinanza sul trasferimento internazionale dei beni culturali (OTBC) era già stato chiesto da più parti.

Le cerchie bancarie e della gestione patrimoniale si esprimono di principio in modo critico in merito al nuovo regime e chiedono che la legge sul riciclaggio di denaro rispettivamente i relativi obblighi di diligenza non siano estesi alle attività commerciali. L'ASB ed economistesuisse nonché altri partecipanti alla consultazione come ad es. il Canton Nidwaldo, il PLR e il PPD evidenziano nei loro pareri gli aspetti poco chiari riguardo ai maggiori obblighi di diligenza nell'ambito della vigilanza. Ci si può chiedere se le nuove persone soggette al regime sono da considerare clienti bancari normali, poiché tali persone sono soggette al regime in materia di riciclaggio di denaro o, viceversa, se la relazione commerciale è da considerare ad alto rischio, poiché il regime in materia di riciclaggio di denaro per attività commerciali non prevede alcuna vigilanza. L'ASB chiede una chiarificazione del diritto vigente, in modo che non si addossi alle banche la responsabilità di dover classificare e sorvegliare gli appartenenti a questi gruppi professionali in base all'articolo 7 ORD-CFB. L'ABES chiede che siano illustrate le ripercussioni dei costi sulle banche.

La CFB esprime molto riserbo sull'attribuzione di obblighi di diligenza a persone che esercitano determinate attività commerciali, ma precisa che non condivide i timori dei banchieri secondo cui, conformemente al vigente diritto, le banche devono istituire nuove categorie di clienti a rischio per le persone che esercitano attività commerciali in futuro soggette alla legge. Infatti, non spetta ai banchieri esercitare un controllo sull'osservanza degli obblighi di diligenza di queste persone.

Il Forum OAD-LRD e il VQF precisano che non è necessario istituire un nuovo regime per le attività commerciali se viene modificata la prassi dell'autorità di controllo, nel senso che l'incasso (ordini di pagamento su mandato del creditore) non rientra nella legge sul riciclaggio di denaro. Se l'incasso sarà soggetto alla legge, tutte le corrispondenti attività commerciali verrebbero inserite nel campo d'applicazione della legge.

Soprattutto le associazioni settoriali e, in modo analogo, l'UDC e il PPD ritengono arbitraria la scelta delle attività, il cui esercizio rientra nel nuovo regime in materia di riciclaggio di denaro per attività commerciali. Essi evidenziano gli alti costi amministrativi per l'attuazione delle nuove regole, segnatamente per via della continua formazione del personale. Il Canton Giura chiede che le nuove persone sottoposte alla legge siano informate in modo sufficiente sui nuovi obblighi (posizione analoga del Cantone Basilea-Città).

Altri partecipanti alla consultazione, come ad esempio i Cantoni di Berna e Ginevra, richiedono per contro il completamento delle nuove attività commerciali soggette e la loro estensione ad altri beni di lusso, come ad esempio il commercio per mestiere con veicoli di lusso od oldtimer, yacht oppure cavalli da corsa.

Se l'assoggettamento di queste attività commerciali a uno speciale regime in materia di riciclaggio di denaro continuerà a rimanere nel progetto, alcune associazioni settoriali e altri partecipanti alla consultazione propongono di fissare o aumentare i valori limite per la ricezione di denaro in contanti: il Verband Schweiz. Münzenhändler, il Centre Patronal e, analogamente, il VSG propongono ad es. un limite pari ma non inferiore a CHF 25'000, il PPD al minimo 15'000 euro per il "commercio con beni culturali", il PLR un limite nettamente superiore a 15'000 euro per i gioiellieri, la FH e la SSPF un limite di CHF 50'000, il Cantone di Basilea Città uno compreso tra i CHF 50'000 e i CHF 100'000, l'UBOS e il KHS uno di CHF 100'000; in alcuni casi si chiede di ancorare tali limiti nella legge. Il Canton Vaud propone una combinazione di valori limite, in modo che la ricezione di contanti per un importo inferiore ai CHF 25'000 non deve comportare obblighi di diligenza, mentre per un importo compreso tra i CHF 25'000 e i CHF 100'000 dev'essere applicabile il regime proposto e per un importo superiore a CHF 100'000 dev'essere appurato anche il contesto economico, eventualmente insieme a una "comunicazione preventiva" all'Ufficio di comunicazione.

In particolare lo SVUE, l'USF, lo Zürcher Anwaltsverband e, analogamente, anche il Forum OAD-LRD ritengono ingiustificato il trattamento dissimile tra gli intermediari finanziari e le persone che esercitano attività commerciali soggette al regime speciale in materia di riciclaggio di denaro per attività commerciali, soprattutto poiché non esiste un obbligo di affiliazione a un OAD per tali persone (USF) e mancano ragioni valide per la disparità; una parità di trattamento disciplinata nella vigente LRD sarebbe giustificata per via dei probabili notevoli valori che possono essere oggetto di simili transazioni.

4.4.2 Commercio di metalli preziosi e pietre preziose

Se non viene istituito il regime per le attività commerciali, il Forum OAD-LRD vuole sottoporre il commercio per proprio conto e per conto di terzi con pietre preziose e metalli preziosi alla legge sul riciclaggio di denaro; secondo il Forum OAD-LRD non si può non essere in sintonia con le raccomandazioni del GAFI.

L'assoggettamento del commercio al minuto e dei gioiellieri viene in generale respinto, poiché non è contenuto nelle raccomandazioni del GAFI⁴.

Oltre ai costi amministrativi, le associazioni settoriali menzionano i problemi nel settore turistico. In particolare, l'UBOS spiega che i pezzi di gioielleria non sono adatti al riciclaggio di denaro, poiché sarebbero legati alla sfera emozionale e perché la perdita del margine lordo ammonterebbe al 40 per cento. Essa sostiene altresì che l'acquirente si affiderebbe alla discrezione del gioielliere per motivi personali anziché per ragioni riconducibili al riciclaggio.

⁴ A questo proposito occorre evidenziare che le raccomandazioni del GAFI parlano unicamente di commercio, senza distinguere tra commercio all'ingrosso e al minuto.

L'UBOS sostiene che in Svizzera non vi siano quasi transazioni in contanti tra commercianti di pietre preziose e tra i commercianti di pietre preziose e i rivenditori. L'ARIF considera imprecisa la definizione di "le commerce de pierres précieuses". L'UBOS formula varie proposte di definizione del commercio con metalli e pietre preziose, da esaminare nel caso in cui detto commercio dovesse rimanere nel progetto.

4.4.3 Commercio di immobili

Il Canton Glarona è sorpreso che non si sia tenuto conto delle scappatoie del riciclaggio di denaro nel settore immobiliare, segnatamente le realizzazioni forzate; ai funzionari degli uffici di esecuzione e fallimento sono affidati in parte importi in contanti considerevoli, senza che gli stessi devono osservare corrispondenti obblighi di diligenza.

L'ARIF ritiene inutile sottomettere il commercio di immobili se l'autorità di controllo modifica la prassi, nel senso che l'incasso non rientra nella legge sul riciclaggio di denaro. Secondo l'USPI, l'AIA e la SVIT il commercio di immobili non dovrebbe essere soggetto alla legge, poiché il fattore denaro in contanti può essere quasi escluso in questo settore. In ogni caso la mediazione di immobili non deve essere soggetta (anche secondo il Centre Patronal). La SVIT non ritiene necessario sottomettere il commercio di immobili a un regime speciale; la comminatoria di una pena dell'articolo 305^{bis} CP è sufficiente. Tuttavia, il commercio per proprio conto non deve essere soggetto in alcun caso alla legge, poiché ciò va oltre le esigenze del GAFI. La SVIT rimanda alle sue regole deontologiche, secondo cui i mediatori immobiliari non possono ricevere dai clienti un importo superiore a CHF 50'000; la violazione di tali regole è sanzionata. Diverse associazioni settoriali nel settore immobiliare nonché in particolare l'ARIF e la SSPF considerano poco chiare la nozione di "commercio di immobili" e la definizione "persone attive nel commercio di immobili". Il PLR chiede la limitazione al commercio di immobili per conto di terzi nell'ambito della ricezione di denaro in contanti.

4.4.4 Commercio di opere d'arte

Il Canton Lucerna accoglie l'inclusione del commercio di opere d'arte. La CDPE, il PSS e il Partito ecologista svizzero ritengono che il campo d'applicazione del "commercio di opere d'arte" sia troppo ristretto e richiedono, in allineamento all'articolo 2 capoverso 1 della legge federale del 20 giugno 2003 sul trasferimento internazionale dei beni culturali (LTBC), che il commercio con il "bene culturale" sia sottoposto. Anche il PPD approva l'assoggettamento di commercianti di opere d'arte e di case d'asta perché l'assoggettamento del commercio delle opere d'arte e delle case d'asta era già prospettato nel quadro dei dibattiti della LTBC. Malgrado le differenti definizioni di oggetto d'arte nell'articolo 11 OLIVA e nella LTBC, la VSG approva il concetto di opere delle arti figurative ai sensi della LDA.

Le associazioni di categoria richiamano l'attenzione sugli elevati costi amministrativi causati dal rispetto degli obblighi di diligenza. Le cerchie bancarie ritengono che l'assoggettamento non sia necessario. Si aggiunge inoltre che la definizione del commercio di opere

d'arte non è chiara (ARIF) e che dati riguardanti il rischio di riciclaggio del denaro non sono disponibili (USAM, Centre Patronal e similmente anche l'Università di Ginevra).

La KHS segnala la prassi vigente dell'Autorità di controllo per il campo d'applicazione territoriale e personale della legge sul riciclaggio di denaro nel settore non-bancario e ritiene inadeguata un'ulteriore modifica. Nel caso che l'assoggettamento avesse comunque luogo, la KHS ritiene - ai sensi di una proposta in via eventuale - che il principio del nuovo regime in materia di riciclaggio di denaro applicabile alle attività commerciali, quindi un regime light, sia la soluzione più adeguata. Per questo caso la KHS formula diverse proposte di miglioramenti per la sistematica del regime per attività commerciali nella LRD, per l'impostazione e i contenuti del regime. La VSG preferirebbe assoggettare l'intero commercio di opere d'arte a un organismo di autodisciplina.

4.4.5 Regime applicabile per le attività commerciali

Le associazioni di categoria criticano il rispetto di determinati obblighi di diligenza della legge sul riciclaggio di denaro, poiché sono troppo impegnativi e costosi.

Per contro, la SVUE, il forum OAD-LRD e la Federazione degli avvocati zurighesi ritengono che la creazione di un regime semplificato per le attività commerciali sia una disparità di trattamento non giustificata rispetto al regime normale per intermediari finanziari. Analogamente, l'Università di Ginevra nota che il regime semplificato per attività commerciali potrebbe costituire una disparità di trattamento non giustificata nei confronti di intermediari finanziari di piccole dimensioni; d'altra parte il rispetto degli obblighi di diligenza non può veramente essere attuato senza controlli, che non sono previsti nel nuovo regime. Anche il PLR non vede la ragione per cui singole categorie debbano essere esentate dall'obbligo speciale di chiarimento secondo l'articolo 6 LRD. Senza questo obbligo di chiarimento gli altri obblighi di diligenza non hanno senso.

La SVIT propone di basare gli obblighi di identificazione sulle disposizioni in materia di registri (art. 13a del regolamento del 22 febbraio 1910 per il registro fondiario, RS 211.432.1), in modo da evitare doppioni. La SIC Svizzera richiede che gli obblighi di diligenza per impedire il finanziamento del terrorismo siano inclusi nel regime applicabile per le attività commerciali. La KHS apporta numerose proposte di miglioramento per l'adeguamento degli obblighi di diligenza nel regime applicabile per le attività commerciali e propone l'elaborazione e la descrizione di detti obblighi in stretta collaborazione con le associazioni.

4.5 Adeguamento della legge sul riciclaggio di denaro nell'ambito dell'assoggettamento

4.5.1 Modifica dell'assoggettamento nell'ambito dell'intermediazione finanziaria / precisazione e trasposizione della prassi dell'Autorità di controllo nella legge sul riciclaggio di denaro

I pareri sulle precisazioni e la trasposizione della prassi vigente dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro sono contrastanti. In parte vengono accettate del tutto (come ad es. il Canton Neuchâtel) o solo su determinati punti, in parte vengono respinte. Le precisazioni della prassi sono in taluni casi state intese anche come estensione della prassi o come determinazione legale di prassi discusse, rispettivamente codificazione di decisioni d'interpretazione, alle volte controverse, dell'Autorità di controllo (così ad esempio il forum OAD-LRD) e pertanto criticate.

4.5.2 Intermediazione finanziaria - criterio dell'attività svolta a titolo professionale

In linea di principio la definizione di intermediazione finanziaria nell'articolo 2 capoverso 3 LRD non viene modificata con l'avamprogetto GAFI. Ciononostante, alcuni partecipanti colgono l'occasione della procedura di consultazione per formulare richieste al riguardo. Qualora si introducesse un regime applicabile alle attività commerciali, l'ASG vuole limitare l'intermediazione finanziaria all'"attività principale nel settore finanziario". La SAV propone di riformulare e dare una nuova definizione all'attività svolta a titolo professionale nella legge. Secondo l'ASF, un'enumerazione non esaustiva nell'articolo 2 capoverso 3 dell'AP LRD indebolirebbe la posizione della LRD e provocherebbe incertezza giuridica.

4.5.3 Trasporto di denaro e di valori

La Posta svizzera ritiene che l'esplicito assoggettamento del trasporto di denaro e di valori nell'articolo 3 capoverso 2 lettera c dell'AP LRD sia problematico e lo respinge asserendo che non è mai discusso un ampliamento della LRD dal settore finanziario a quello dei trasporti. A causa della mancanza di regolamentazioni precise, i trasporti di valori non possono essere sufficientemente distinti dai pacchetti postali abituali e da altri invii di merci, tanto più che anche in questo caso si possono spostare fisicamente dei valori patrimoniali. La Swiss-American Chamber of Commerce vuole limitare l'assoggettamento ad attività di cambio di denaro per i casi in cui vengono accettati grossi importi di denaro in contanti.

4.5.4 Commercio di materie prime e dei relativi derivati

Il PLR critica l'immotivata estensione del commercio di materie prime e dei relativi derivati secondo l'articolo 2 capoverso 3 lettera e AP LRD e ne propone lo stralcio. La Swiss-American Chamber of Commerce chiede la rinuncia all'assoggettamento dei commercianti di materie prime perché queste ultime non sono strumenti finanziari.

4.5.5 Assoggettamento della gestione patrimoniale

Secondo l'articolo 2 capoverso 3 lettera f AP LRD l'assoggettamento della gestione patrimoniale deve essere precisato. L'ASG la respinge in quanto regolamentazione insensata all'esterno del settore dei fondi d'investimento e assicurativo e ritiene infelice l'inclusione delle società d'investimento. Inoltre, manca la coordinazione con i lavori di revisione della legge federale sugli investimenti collettivi (LICC) riguardo all'assoggettamento delle società d'investimento. La SVIG solleva problemi di delimitazione con società di partecipazione e holding.

4.5.6 Assoggettamento di organi di società di domicilio

Secondo l'articolo 2 capoverso 3 lettera i AP LRD le persone che fungono da organi di società di domicilio devono essere sottoposte alla legge. L'USF accoglie favorevolmente l'inclusione di questa disposizione poiché contribuisce alla sicurezza del diritto. L'USBR ritiene che una limitazione dell'assoggettamento degli organi che esercitano tale attività a titolo professionale non sia né sensata, né derivante dal testo di legge.

Le cerchie settoriali e bancarie sollevano interrogativi sulla delimitazione tra organi direttivi e organi non direttivi, come pure su organi con sede (domicilio) in Svizzera o all'estero. In particolare l'ASB, l'USAM, la Fédération des Entreprises Romandes, il Centre Patronal e la Swiss-American Chamber of Commerce affermano al riguardo che organi esteri non sono sottoposti alla LRD e non possono nemmeno esserlo; per contro in determinate circostanze organi svizzeri vi sono sottoposti due volte, in primo luogo quando si tratta di un collaboratore di una banca o di una società fiduciaria e, secondariamente, sulla base di questa nuova disposizione.

4.5.7 Presa in consegna di denaro nell'ambito della costituzione di una società

Secondo l'articolo 2 capoverso 3 lettera j AP LRD da ora in poi dovranno essere sottoposte alla legge anche le persone che nell'ambito della costituzione di una società prendono in consegna denaro e lo amministrano. Il Canton Soletta ritiene che questa disposizione sia adeguata e approverebbe se nel messaggio fosse esplicitamente espressa l'applicabilità della disposizione alla costituzione di fondazioni.

Le cerchie di avvocati e di notai, in particolare, come pure il Canton Ginevra, hanno formulato proposte di precisazione secondo cui determinate azioni nell'ambito della costituzione di una società appartengono all'attività degli avvocati e dei notai e sono quindi soggette al segreto d'ufficio. Queste azioni non dovrebbero essere sottoposte alla legge. L'USF propone una precisazione secondo cui solo lo svolgimento di transazioni bancarie volte al pagamento sul conto bloccato di una banca deve far scattare l'obbligo esplicito di assoggettamento alla LRD. L'ASG ritiene che questa disposizione sia superflua, perché per la costituzione di società estere in Svizzera non viene preso in consegna né amministrato denaro che non sia già contemplato dagli elenchi esemplificativi di cui all'articolo 2 capoverso 3 LRD vigente.

4.5.8 Doppia funzione dell'Autorità di controllo

L'attuale doppia funzione dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro quale autorità di vigilanza sugli intermediari finanziari direttamente sottoposti e quale autorità di vigilanza sugli organismi di autodisciplina viene respinta da alcuni partecipanti alla procedura di consultazione (economiesuisse) e accolta da altri (Verband Schweiz. Münzenhändler), rispettivamente reputata tollerabile, se la sezione "IFDS" fosse staccata dall'Autorità di controllo e controllata da un'altra autorità di vigilanza invece che dalla "propria" (USF). Il PLR chiede di limitare la vigilanza dell'Autorità di controllo agli OAD.

4.5.9 Ulteriori suggerimenti dei partecipanti alla procedura di consultazione su questioni di assoggettamento non comprese nell'avamprogetto GAFI

Benché non sia oggetto dell'avamprogetto GAFI, diverse associazioni di categoria hanno criticato la prassi dell'Autorità di controllo relativa a organizzazioni d'acquisto e a operazioni di credito. Soprattutto le cerchie bancarie e quelle dei gestori di patrimoni propongono l'ampliamento delle eccezioni per il campo d'applicazione della legge vigente suggerendo di stralciare il termine "esclusivamente" dall'articolo 2 capoverso 4 lettera d LRD. In tal modo, gli intermediari finanziari, che nel senso della legge forniscono le loro prestazioni ad altri intermediari finanziari, anche se non esclusivamente di questo genere, possono essere esclusi dal campo d'applicazione della legge.

La ZAV e l'OAD FSA/FSN propongono un nuovo articolo 3 capoverso 4 lettera e AP LRD secondo cui la LRD non è applicabile ad avvocati e notai fintantoché la loro attività soggiace al segreto professionale dell'articolo 321 CP. Pertanto l'articolo 9 capoverso 2 LRD potrebbe essere stralciato (analogamente la FSN propone un nuovo art. 2 cpv. 4 lett. e AP LRD).

Per il campo d'applicazione della legge sul riciclaggio di denaro, la Swiss-American Chamber of Commerce vuole basarsi sulla legge sulle banche e su quella sulle borse. Nella relativa proposta essa suggerisce che non dovrebbero essere sottoposti soltanto intermediari finanziari svizzeri che hanno la loro sede (domicilio) in Svizzera, ma anche quelli esteri che hanno uffici in Svizzera e che impiegano persone che forniscono per loro continuamente e professionalmente prestazioni finanziarie sottoposte in Svizzera e dalla Svizzera.

4.6 Ulteriori adeguamenti della legge sul riciclaggio di denaro

4.6.1 Accertamento relativo all'avente economicamente diritto

Secondo l'articolo 4 AP LRD, l'avente economicamente diritto deve essere accertato con la diligenza richiesta dalle circostanze. In linea di principio la proposta di legge viene accolta. Soprattutto le cerchie bancarie e quelle di gestione patrimoniale evidenziano con le relative formulazioni proposte che la disposizione di cui all'articolo 4 capoverso 3 della CDB 03, secondo cui l'intermediario finanziario può in linea di principio ritenere che la parte contraente e l'avente economicamente diritto sono la stessa persona, dovrebbe essere ripresa nella LRD.

4.6.2 Clausola bagatella

Nell'articolo 7a AP LRD è introdotta una clausola bagatella che nella procedura di consultazione è stata accolta all'unanimità. Sono state formulate alcune proposte.

4.6.3 Obbligo di comunicazione in caso di relazione d'affari non avvenuta

Secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettera b AP LRD in caso di sospetto fondato l'obbligo di comunicazione deve essere esteso al momento dell'interruzione delle trattative per l'avvio di una relazione d'affari. In linea di principio nel corso della procedura di consultazione detta estensione è stata accolta in maniera critica dalle cerchie bancarie e di gestione patrimoniale come pure dagli OAD e dal PPD, in particolare a causa di problemi di delimitazione - ovvero quando bisogna già parlare di trattative e quando solo di primi colloqui la cui prosecuzione non fa nascere l'obbligo di comunicazione. La Federazione degli avvocati zurighesi accoglie l'indirizzo quantunque esso imponga agli intermediari finanziari compiti quasi irrisolvibili. Infatti, se interrompesse presto le trattative non disporrebbe delle informazioni necessarie per una comunicazione e, se volesse rispettare la disposizione, dovrebbe trattare finché non disponga delle informazioni.

4.6.4 Obbligo di comunicazione - altre proposte non comprese nell'avamprogetto GAFI

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione hanno formulato proposte e critiche sull'obbligo di comunicazione vigente. In particolare le cerchie bancarie e quelle di gestione patrimoniale richiedono una modifica dell'articolo 25 dell'ordinanza CFB sul riciclaggio di denaro. In luogo del termine "rivela" per tali situazioni bisognerebbe utilizzare la formulazione generalmente valida di "sospetto fondato" e ciò per eliminare l'attuale insicurezza del diritto causata da formulazioni differenti per le stesse situazioni.

Sono in particolare le cerchie bancarie, economie svizzese e altri partecipanti alla procedura di consultazione come, ad esempio, il Canton Nidvaldo e il PPD a richiamare l'attenzione su rappresaglie cui si espongono gli intermediari finanziari con le loro comunicazioni. Essi dovrebbero essere maggiormente protetti. Solitamente la richiesta è in relazione al maggior scambio di informazioni tra autorità (art. 29a e b AP LRD; cfr. n. 4.6.14) proposto nell'avamprogetto. Singoli partecipanti alla procedura di consultazione delle cerchie bancarie auspicano spiegazioni sul rapporto dell'obbligo di comunicazione nella legge sul riciclaggio di denaro, rispettivamente sulla sua violazione, con l'articolo 305^{ter} CP. In singoli casi è stato espresso il desiderio secondo cui l'Ufficio di comunicazione dovrebbe essere tenuto a informare gli intermediari finanziari che hanno presentato una comunicazione sugli ulteriori sviluppi della procedura. L'Unione Svizzera delle Banche Raiffeisen propone di ancorare una base legale nella legge sul riciclaggio di denaro affinché in singoli casi sia possibile effettuare uno scambio di opinioni con l'Ufficio di comunicazione su una "no name basis" prima dell'effettiva comunicazione⁵.

⁵ Nella prassi dell'Ufficio di comunicazione esiste già oggi la possibilità di scambi di opinioni su una "no name

4.6.5 Divieto di informare

Secondo l'articolo 10a AP LRD il divieto di informare degli intermediari finanziari che non sono in grado di bloccare i valori patrimoniali dovrebbe essere allentato. Questo ridotto allentamento del divieto di informare non è messo in discussione e, in linea di principio, viene accolto; in particolare ASB, economie svizzese, altre cerchie bancarie e gli OAD forniscono ulteriori proposte, che riguardano l'estensione delle possibilità di informare terzi, come, ad esempio, le società che emettono carte di credito oppure le assicurazioni sulla vita e simili che collaborano tra di loro. Il divieto di informare che sussiste tra intermediari finanziari deve sussistere soltanto quando l'intermediario finanziario che presenta la comunicazione ha il sospetto che colui con cui collabora sia coinvolto nel caso oggetto della comunicazione.

Secondo la CFB, le società che appartengono a un gruppo non devono essere considerate terzi, cosa che dovrebbe essere precisata nell'articolo 10a capoverso 2 AP LRD oppure nel commento alla disposizione. Anche le relative società soggiacerebbero al divieto di informare clienti o terzi (all'esterno delle società del gruppo) di cui all'articolo 10a capoverso 1 AP LRD.

L'Unione Svizzera delle Banche Raiffeisen e l'Associazione delle banche cantonali chiedono di risolvere ora il problema della collisione tra il blocco del conto con il divieto di informare il cliente e le domande/i mandati di transazione dello stesso, che esiste da quando è stata introdotta la legge sul riciclaggio di denaro.

4.6.6 Esclusione della responsabilità penale e civile

L'esclusione della responsabilità penale e civile contenuta nell'articolo 11 AP LRD è stata di principio accolta favorevolmente. In particolare il Forum OAD-LRD, VQF, USF e la Posta svizzera chiedono che anche gli OAD siano esclusi dalla responsabilità penale e civile.

4.6.7 Facoltà di emanare ordinanze dell'Autorità di controllo

La competenza dell'Autorità di controllo, prevista nell'articolo 18 capoverso 1 lettera h AP LRD, di determinare cosa si debba intendere per attività esercitata per mestiere è stata criticata da numerosi partecipanti alla procedura di consultazione; l'espressione "esercitata per mestiere" oppure l'espressione "a titolo professionale", come suggerito da molti partecipanti alla procedura, dovrebbe essere concretizzata a livello di legge.

4.6.8 Registro pubblico

La nuova disposizione dell'articolo 18a AP LRD secondo cui l'autorità di controllo tiene un registro pubblico degli intermediari finanziari è stata accolta dalle cerchie bancarie. Gli OAD respingono la nuova disposizione ma chiedono una corrispondente possibilità di te-

nere un registro simile. L'USF, per contro, non solleva obiezioni contro la presente disposizione nemmeno dal punto di vista del suo OAD.

4.6.9 Obbligo di informazione degli organi di revisione nei confronti dell'Autorità di controllo

Il Forum OAD-LRD respinge l'obbligo di informazione degli organi di revisione secondo l'articolo 19 capoverso 2 AP LRD perché questi ultimi sono sottoposti a un segreto d'ufficio legale e necessitano del rapporto di fiducia intatto con l'impresa oggetto della revisione. Inoltre la protezione giuridica degli intermediari finanziari interessati non è regolamentata. L'ARIF ritiene che l'obbligo di informazione sia esagerato, dato che le società di revisione non possono influire e non hanno obblighi nei confronti delle società riguardo alla loro attività. Il Canton Glarona osserva che secondo gli avamprogetti del nuovo diritto in materia di società anonime l'organo di revisione è necessario "unicamente" in caso di imprese di grosse dimensioni e/o con importanti cifre d'affari; per questa disposizione è inoltre stata sollevata la questione di quali informazioni debba possedere un organo di revisione. Stabilendo l'obbligo di informazione si sposta il problema dal lato statale a quello privato senza però risolverlo.

L'USF, per contro, accoglie la nuova disposizione che crea la base legale per eliminare eventuali disuguaglianze di diritto relative all'obbligo di assoggettamento. Il Canton Zurigo propone di non richiedere soltanto "indizi" affinché sussista l'obbligo di informazione, ma che vi debbano essere "indizi concreti". Esso propone inoltre di introdurre misure coercitive in caso di non rispetto dell'obbligo, oppure di completarlo in maniera adeguata con la disposizione penale dell'articolo 292 CP.

4.6.10 Scioglimento / radiazione dal registro di commercio

La disposizione modificata dell'articolo 20 capoverso 2 AP LRD è accolta dalle cerchie bancarie. Gli OAD in parte la respingono e in parte hanno proposto di ancorare nella legge anche l'ingiunzione di misure più miti (Federazione degli avvocati zurighesi, Canton Zurigo e anche SVUE).

4.6.11 Obbligo di denuncia

L'ARIF teme che vi siano difficoltà di coordinamento tra l'Autorità di controllo, gli OAD e gli intermediari finanziari in merito alla comunicazione secondo l'articolo 21 capoverso 2 AP LRD. L'obbligo di effettuare questa comunicazione dovrebbe essere applicato soltanto agli intermediari finanziari.

4.6.12 Scambio di informazioni OAD - Autorità di controllo

La disposizione dell'articolo 27 AP LRD relativa allo scambio di informazioni tra gli OAD e l'Autorità di controllo ha provocato, in particolare tra gli OAD, numerose suggestioni e diverse proposte sull'ampliamento della formulazione potestativa in un obbligo (ad es. ARIF in merito al cpv. 1), su nuove formulazioni, completamenti oppure stralci di singole lettere dal capoverso 2 oppure sullo stralcio dell'intero articolo.

4.6.13 Provvedimenti necessari al ripristino della legalità

Con riferimento all'articolo 28 capoverso 1 AP LRD diversi OAD propongono una nuova formulazione secondo cui i provvedimenti non devono essere preliminarmente "comminati", bensì bisogna fissare un termine per ripristinare la legalità.

4.6.14 Scambio di informazioni tra autorità

Numerosi partecipanti alla procedura si sono espressi sulle disposizioni relative allo scambio di informazioni tra autorità (art. 29a e art. 29b AP LRD).

Riguardo all'articolo 29a AP LRD il Partito ecologista svizzero accoglie favorevolmente i migliorati reciproci diritti all'informazione tra le autorità di vigilanza e quelle di perseguimento penale. Il Canton Lucerna propone che nell'articolo 29a AP LRD debba essere regolamentato anche lo scambio di informazioni tra le autorità federali e cantonali di polizia che si occupano della lotta contro il riciclaggio di denaro, il crimine organizzato e il finanziamento del terrorismo, e le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche come pure l'Autorità di controllo. Il Tribunale penale federale, la CAPS e il Canton Berna chiedono che le autorità penali non debbano comunicare agli OAD tutte le decisioni che hanno emanato in seguito a una comunicazione dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro, in particolare quelle procedurali. In tal modo, secondo il Tribunale penale federale la presente disposizione non dovrebbe estendersi alle decisioni della Camera d'accusa. Per contro, l'Ufficio di comunicazione dovrebbe essere informato dall'autorità amministrativa (UFG) o dalle autorità penali sulle audizioni per rogatoria all'estero riguardo il crimine organizzato, la lotta contro il finanziamento del terrorismo oppure il riciclaggio di denaro. Secondo la CAPS, la collaborazione tra autorità deve essere vincolante e non si deve basare su una prescrizione potestativa.

Il Canton Zugo accoglie il miglioramento secondo cui le autorità di vigilanza e quelle di perseguimento penale conseguono a tenore dell'articolo 29b AP LRD il diritto reciproco di informazione. Cerchie bancarie, gerenti patrimoniali e OAD, come pure il PLR e l'UDC vogliono stralciare tutto l'articolo 29b AP LRD o perlomeno l'articolo 29b capoverso 2 lettera e AP LRD. In particolare l'ASB ritiene che una trasmissione abituale di dati dell'Ufficio di comunicazione alle autorità di vigilanza sia insostenibile. Inoltre, questo scambio di informazioni tra l'Ufficio di comunicazione e le autorità di vigilanza potrebbe risultare controproducente per l'obbligo di informare. L'ASA ritiene che la regolamentazione sia troppo dettagliata e ne propone una a livello di ordinanza del Consiglio federale. Secondo l'ASG la regolamentazione va oltre il campo d'attività dell'Ufficio di comunicazione. L'USF richiede un'anonimizzazione dei dati personali, diversamente respingerebbe la disposizione per motivi di protezione dei dati. Parimenti, nell'ambito dello scambio di informazioni, il Canton Basilea Campagna richiede la protezione dei dati per il nome dell'intermediario finanziario che comunica un sospetto.

Per la CBF la soluzione proposta nell'articolo 29b AP LRD è insufficiente e non copre i bisogni dell'autorità di vigilanza. Da un lato la disposizione è troppo ampia perché prevede

tutte le comunicazioni, dall'altro è troppo ristretta in quanto limita lo scambio a determinate informazioni. La CBF auspica che l'Ufficio di comunicazione fornisca un sostegno attivo che, ad esempio, comprenda la trasmissione della comunicazione dell'intermediario finanziario all'Ufficio di comunicazione (senza allegati), però esclusivamente nei casi in cui esistono indizi della violazione degli obblighi di diligenza dell'intermediario finanziario o se la reputazione della piazza finanziaria Svizzera è in pericolo (ad es. comunicazione di una PEP).

4.6.15 Assistenza amministrativa internazionale dell'Autorità di controllo e dell'Ufficio di comunicazione

Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione hanno evidenziato che la modifica dell'articolo 31 capoverso 2 lettera c AP LRD sull'assistenza internazionale dell'Autorità di controllo è più di una modifica redazionale. La SAV e l'OAD degli avvocati richiedono lo stralcio dell'articolo 32 capoverso 1 lettera a AP LRD in ordine all'assistenza amministrativa dell'Ufficio di comunicazione.

4.6.16 Collezioni di dati, accesso on-line al sistema di elaborazione di dati GEWA e accesso ai sistemi di informazione

Gli OAD respingono l'obbligo di tenere una collezione di dati secondo l'articolo 34 capoverso 1 AP LRD. Diversi partecipanti alla procedura di consultazione ritengono che le disposizioni dell'articolo 34 capoverso 1 e 4 AP LRD come pure dell'articolo 35a AP LRD non siano necessarie. L'incaricato federale della protezione dei dati ricorda che nell'articolo 35 AP LRD vengono menzionati solo gli organismi che devono avere accesso al sistema di elaborazione di dati GEWA. Ciò non è sufficiente, in particolare a livello di legge dovrebbero essere incluse anche le categorie di dati che vengono elaborati, le persone interessate e il motivo dell'elaborazione. L'incaricato aggiunge inoltre che per l'introduzione dell'articolo 35° lett. g AP LRD (Accesso dell'Ufficio di comunicazione al sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato ISIS) non sarebbe stata dimostrata la necessità di un simile accesso.

4.6.17 Violazione degli obblighi di diligenza e di comunicazione nelle attività commerciali

Il Canton Soletta richiede l'estensione della disposizione penale dell'articolo 36a AP LRD alla negligenza, in modo che si sviluppi l'effetto preventivo-dissuasivo. Nel confronto con l'articolo 36f LRD, secondo il PLR la comminatoria della pena meno severa non è comprensibile. Per contro, il Centre Patronal ritiene che la disposizione sia sproporzionata, ma è almeno limitata all'intenzionalità.

4.6.18 Disposizione transitoria

Per l'articolo 42 capoverso 1 e 2 AP LRD, l'ARIF propone un periodo di transizione di due anni invece di un anno solo.

4.6.19 Ulteriori punti non compresi nell'avamprogetto GAFI

La modifica redazionale, suggerita da numerosi partecipanti alla procedura di consultazione, dell'articolo 25 dell'ordinanza CFB sul riciclaggio di denaro alla formulazione "sospetto fondato" di cui all'articolo 9 LRD (cfr. n. 4.6.4) è stata menzionata.

A seguito della revisione della legge sulla sorveglianza degli assicuratori, l'ASA propone diversi adeguamenti della LRD, in particolare una modifica dell'articolo 2 capoverso 2 lettera c LRD, affinché, come per i distributori di fondi d'investimento che a causa della revisione della legge sulla sorveglianza degli assicuratori non sono più sottoposti alla LRD, anche le società di assicurazione sulla vita siano escluse dal campo d'applicazione della legge sul riciclaggio di denaro. Pertanto l'articolo 2 capoverso 2 lettera c LRD dovrebbe essere formulato nel seguente modo: "gli istituti di assicurazione conformemente alla legge del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA) che praticano l'assicurazione diretta sulla vita".

L'Associazione delle banche estere in Svizzera suggerisce che l'Ufficio di comunicazione, o un altro organo, debba per legge tenere un elenco aggiornato e consolidato di persone, gruppi e imprese che sono stati oggetto di sanzioni o restrizioni, pubblicarlo e, non appena vengono comunicate modifiche, pubblicarle in un elenco separato.

La delega degli obblighi di diligenza è stata sollevata dalle cerchie bancarie. Secondo l'ASB e la VSKB, dovrebbe essere permessa l'identificazione unica di una parte contraente così che sia sufficiente per tutti gli altri intermediari finanziari "interessati", vale a dire che collaborano (così anche BCG e USPI). Al riguardo l'ASB propone un nuovo articolo 3 capoverso 1bis LRD; questa delega dell'identificazione deve, mutatis mutandis, essere applicata anche per altri obblighi di diligenza secondo gli articoli 4-7 LRD. Per contro, la SBVg ritiene che la possibilità della delega ai sensi dell'articolo 31 dell'ordinanza dell'Autorità di controllo sul riciclaggio di denaro sia ragionevole.

La CFB propone di escludere dal campo d'applicazione della legge sul riciclaggio di denaro gli intermediari finanziari che agiscono per conto proprio o con investitori istituzionali.

L'incaricato federale della protezione dei dati suggerisce di adeguare la base giuridica dell'articolo 18 lettera f LRD precisando a livello di legge quali categorie di dati personali l'Autorità di controllo può includere nel registro e per quale scopo.

4.7 Disposizioni in materia di trasparenza per le azioni al portatore

L'Industrie holding sostiene le nuove disposizioni e propone di non introdurre l'articolo 702a CO, bensì di adeguare l'articolo 698a CO. La ASB sostiene che le disposizioni dovrebbero essere applicate solo agli azionisti, mentre alle banche depositarie non devono essere imposti ulteriori obblighi anche se ricevono diritti di voto inerenti ad averi depositati. Altre cerchie bancarie, il PLR e il PPD sollevano domande sull'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza per i diritti di voto inerenti ad averi depositati. Inoltre, in ca-

so di imprese quotate in borsa, le disposizioni in materia di trasparenza non sono necessarie; le raccomandazioni del GAFI sarebbero già soddisfatte. Il Canton Berna chiede se la differenza con le società quotate in borsa, presso le quali azionisti e gruppi di azionisti sono sottoposti all'obbligo di comunicazione a partire già da una quota dei diritti di voto del 5 per cento, sia veramente giustificata sul piano oggettivo e propone un'unificazione delle premesse per obblighi di comunicazione materialmente simili.

L'USBR ritiene che per l'identificazione debbano essere utilizzati concetti uniformi; mentre nell'articolo 702a capoverso 2 E CO è richiesto un "documento ufficiale", nell'articolo 3 capoverso 1 LRD è richiesto un "documento probante" e nella CDB al numero marginale 9 un "documento di legittimazione con fotografia". Il Canton Lucerna propone in particolare la creazione di un servizio pubblico al quale devono essere comunicate le partecipazioni maggioritarie e l'inasprimento della disposizione penale dell'articolo 327 AP CP.

economiesuisse, UDC, PLS e similmente anche la SVIG non ritengono necessaria una modifica di legge in quanto le azioni al portatore non dovrebbero essere trattate in misura più severa di quelle nominative. Il Forum OAD-LRD, il VQF e la SVIG respingono le nuove disposizioni in materia di trasparenza. L'Associazione delle Banche Cantionali respinge la disposizione perché è legata a grossi oneri per le società. Secondo ASB le azioni depositate presso gli intermediari finanziari comporterebbero maggiori controlli della società, cosa non necessaria. La SVUE, la SAV e la Federazione degli avvocati zurighesi respingono le disposizioni perché contraddicono la natura della "Société Anonyme". La soglia del 10 per cento è inoltre troppo bassa e può essere elusa mediante trust intermediari o fiduciari. Secondo l'ASG per società quotate o non quotate che operano in maniera commerciale ed emettono azioni al portatore, le prescrizioni non hanno senso, poiché non vi è un rischio riconoscibile. Inoltre, per quanto concerne la trasformazione semplificata di azioni al portatore in azioni nominative non si dovrebbe interferire con il diritto societario vigente. Il Canton Basilea Campagna si esprime in maniera simile, criticando il promovimento unilaterale della trasformazione delle azioni al portatore in azioni nominative perché distorce la scelta tra azioni al portatore e azioni nominative. Inoltre, non sarebbe più possibile il tacito ampliamento di una partecipazione maggioritaria. L'USAM vuole stralciare le disposizioni; non è chiaro se l'azionista sa se deve comunicare la partecipazione o meno. Inoltre la disposizione penale è troppo severa. La SVIG critica l'inclusione della negligenza nella fattispecie penale per la violazione dell'obbligo di dichiarare di cui all'articolo 327 AP CP. Ciò porterebbe alla criminalizzazione di cerchie innocenti. Secondo il Canton Glarona occorre far sì che la sanzione dell'articolo 327 AP CP non venga legata a sanzioni civili neanche in futuro, altrimenti lo svolgimento di assemblee generali sarebbe accompagnato da molte incertezze del diritto.