



Documentazione

Data: 27.02.2013

Avvio della procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012

La Svizzera attribuisce grande importanza al mantenimento di una piazza finanziaria integra. Essa fa tutto il possibile per tutelare l'integrità della piazza finanziaria e impedire che venga utilizzata per fini criminali, segnatamente per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Nel corso degli ultimi decenni la Svizzera ha costantemente ampliato il suo dispositivo in questo settore, dotandosi di un sistema solido e completo di lotta contro il riciclaggio di denaro, che combinasse misure preventive e repressive. La qualità di questo dispositivo è riconosciuta all'estero.

Le norme internazionali per lottare contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo elaborate dal GAFI nel 1989 sono state sottoposte a un riesame approfondito tra il 2009 e il 2012, allo scopo di essere adeguate all'evoluzione della criminalità finanziaria internazionale. In questa occasione sono state estese alla lotta contro il finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa. Nel febbraio del 2012 la Svizzera ha approvato le 40 Raccomandazioni rivedute del GAFI. Attualmente la legislazione svizzera soddisfa in ampia misura i nuovi standard. Tuttavia, occorrono ancora adeguamenti mirati affinché la legislazione svizzera corrisponda alle Raccomandazioni rivedute e siano colmate le lacune emerse in occasione della valutazione effettuata nel 2005 dal GAFI.

I punti principali dell'avamprogetto sono:

- a. Identificazione dell'avente economicamente diritto di persone giuridiche e trasparenza di società che emettono azioni al portatore

Le misure adottate in ambito di trasparenza delle persone giuridiche consentono sia di disciplinare i nuovi obblighi risultanti dalla revisione delle norme del GAFI sia di colmare le lacune constatate nell'ambito dell'ultima valutazione della Svizzera da parte del GAFI. Le norme rivedute esigono in particolare che il nostro Paese introduca misure intese, da un lato, all'identificazione dell'avente economicamente diritto di persone giuridiche e, d'altro lato, alla trasparenza delle società non quotate che emettono azioni al portatore. Per quanto riguarda le azioni al portatore, le misure adottate devono anche corrispondere alle norme del Forum

mondiale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali, che esigono l'identificazione di ogni proprietario di simili azioni.

Il dispositivo legale proposto consente alle società con azioni al portatore di optare tra (i) un annuncio degli azionisti alla società, comprensivo dell'annuncio dell'identità degli aventi economicamente diritto, ovvero delle persone fisiche che detengono una partecipazione di controllo della società a partire dal 25 per cento dei diritti di voto o del capitale, (II) una variante secondo la quale l'annuncio dell'azionista è fatto a un intermediario finanziario come definito dalla legge sul riciclaggio di denaro (LRD) oppure (III) la conversione agevolata delle azioni al portatore in azioni nominative. Queste misure saranno concretizzate nel Codice delle obbligazioni e nella legge sugli investimenti collettivi. L'obbligo di annunciare l'identità degli aventi economicamente diritto che detengono una partecipazione superiore al 25 per cento è parimenti previsto per le società non quotate con azioni nominative, per i soci di società a garanzia limitata e per i soci di società cooperative. L'obbligo infine di registrazione delle fondazioni nel registro di commercio è esteso mediante una modifica del Codice civile per potervi includere tutte le fondazioni, comprese le fondazioni di famiglia e le fondazioni ecclesiastiche. Il dispositivo è completato da disposizioni penali concernenti l'infrazione dell'obbligo di annuncio.

b. Identificazione dell'avente economicamente diritto

L'intermediario finanziario deve conoscere sistematicamente l'avente economicamente diritto di una relazione d'affari ai sensi della Raccomandazione 10 del GAFI. Una siffatta esigenza non è formalmente iscritta nella LRD, sebbene il suo principio sia già conosciuto e applicato in Svizzera. È il motivo per il quale l'avamprogetto di legge prevede di adeguare la LRD istituendo formalmente un obbligo di identificare gli aventi economicamente diritto di società non quotate o di una filiale detenuta a titolo maggioritario da simili società. L'avamprogetto propone altresì di introdurre obblighi di diligenza graduati per quanto riguarda l'identificazione degli aventi economicamente diritto di persone giuridiche.

c. Gravi reati fiscali come reati preliminari al riciclaggio di denaro

Il GAFI ha introdotto i «reati fiscali (in ambito di imposte dirette e indirette)» nell'elenco dei reati che devono imperativamente costituire reati preliminari al riciclaggio di denaro, ma senza peraltro definirli. Per quanto riguarda l'attuazione nel diritto interno i Paesi possono limitarsi ai reati considerati gravi nel diritto nazionale. In Svizzera sono i crimini ai sensi dell'articolo 10 capoverso 2 del Codice penale.

In materia di imposte indirette l'avamprogetto di legge prevede di estendere l'articolo 14 capoverso 4 della legge sul diritto penale amministrativo oltre il traffico transfrontaliero di merci per coprire altre imposte prelevate dalla Confederazione, in particolare l'IVA sulle forniture effettate sul territorio svizzero e sulle prestazioni di servizio o l'imposta preventiva.

Per quanto attiene alle imposte dirette viene introdotto nella legge sull'imposta federale diretta (LIFD) e nella legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) un nuovo reato costitutivo della truffa fiscale qualificata. Si tratta di una forma aggravata di sottrazione d'imposta commessa facendo uso di documenti falsi oppure ingannando il fisco con astuzia. Questa truffa costituisce un reato di evento e sostituisce gli attuali articoli 186 LIFD e 59 LAID (uso di documenti falsi o «frode fiscale»). Se gli elementi imponibili non dichiarati raggiungono almeno 600 000 franchi il reato costituisce un crimine e pertanto un reato preliminare al riciclaggio di denaro (la forma semplice permane dal canto suo un delitto).

Nell'ambito del presente avamprogetto non si prevede di modificare la procedura attuale oltre lo stretto necessario. In questo senso il perseguimento della sottrazione d'imposta (contravvenzione) rimarrà di competenza delle amministrazioni cantonali delle contribuzioni, mentre il perseguimento della nuova truffa fiscale (delitto e crimine) sarà di pertinenza delle autorità penali cantonali, come ne è già il caso oggi dei delitti fiscali.

Il progetto di attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI disciplina alcuni aspetti del diritto penale fiscale, in particolare la definizione di gravi reati. Altri aspetti che concernono in

modo più ampio la riforma del diritto penale fiscale, in particolare il perseguimento, formeranno l'oggetto di un testo separato che dovrebbe essere posto in consultazione nei prossimi mesi

d. Persone politicamente esposte (PPE)

La revisione delle raccomandazioni del GAFI ha introdotto l'obbligo di accertare l'identità delle PPE nazionali e delle persone che esercitano o hanno esercitato una funzione importante presso o per conto di organizzazioni internazionali (PPE di OI) e ha esteso gli obblighi di diligenza a queste nuove categorie, seguendo il principio dell'approccio basato sul rischio. Gli obblighi applicabili a tutti i tipi di PPE dovrebbero parimenti applicarsi ai membri della famiglia di queste PPE e alle persone che sono loro strettamente legate.

L'avamprogetto di legge prevede modifiche a due diversi livelli:

quanto al merito si propone di aggiungere una definizione delle PPE nazionali che occupano funzioni pubbliche direttive a livello federale e delle PPE di OI ricalcando la definizione di base del GAFI, come pure di adeguare le misure di diligenza applicabili a queste nuove categorie di PPE. Gli intermediari finanziari saranno – *de facto* – liberi di estendere essi stessi il campo di applicazione della definizione di PPE a livello cantonale o comunale, applicando il principio generale dell'approccio basato sul rischio. Va osservato al riguardo che, diversamente dalle PPE straniere, le PPE nazionali non sono considerate *a priori* come relazioni d'affari comportanti un rischio superiore.

Quanto alla forma si propone di iscrivere tutte le definizioni e gli obblighi di diligenza corrispondenti a livello di legge affinché le disposizioni in materia di PPE siano applicate in maniera uniforme da tutti gli intermediari finanziari.

e. Assoggettamento del settore immobiliare e di altre attività commerciali alla LRD

Nell'ultima valutazione della Svizzera il GAFI ha constatato lacune concernenti l'assoggettamento di determinate professioni non finanziarie alle esigenze poste dalla lotta contro il riciclaggio di denaro. Il settore immobiliare ne fa parte. A livello nazionale diversi interventi parlamentari postulano l'assoggettamento degli agenti immobiliari e dei notai alla LRD. Anziché assoggettare *per se* queste due categorie di professioni, l'avamprogetto prevede l'introduzione nella LRD dell'obbligo di ricorrere a un intermediario finanziario sottoposto alla LRD per effettuare il pagamento della parte del prezzo di una transazione immobiliare che supera 100 000 franchi. Questa modalità di pagamento deve essere prevista nel contratto di compravendita immobiliare. In sua assenza il pubblico ufficiale deve rifiutare di redigere l'atto pubblico e il trasferimento di proprietà non viene iscritto nel registro fondiario. Un obbligo analogo è parimenti proposto per quanto riguarda le transazioni mobiliari. La LRD prevede una sanzione penale in caso di violazione di questo nuovo obbligo.

Per il fatto che evita di assoggettare alla LRD le professioni del settore immobiliare questa soluzione offre il vantaggio di mantenere il principio dell'intermediazione finanziaria sul quale poggia la LRD.

Infine, nella legge sulla esecuzione e sul fallimento viene introdotta una soluzione analoga a quella prevista nella LRD per le vendite mobiliari e immobiliari. In questo senso i pagamenti in contanti saranno possibili unicamente fino a 100 000 franchi.

f. Competenze dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS; Ufficio di comunicazione svizzero per le comunicazioni di sospetto)

Il progetto di legge del Consiglio federale del 27 giugno 2012 concernente la modifica della LRD accorda già nuove competenze al MROS per quanto riguarda l'ottenimento di informazioni supplementari presso gli intermediari finanziari. Esso consente altresì lo scambio di informazioni finanziarie con gli omologhi esteri e disciplina le modalità di collaborazione con questi ultimi. Nel quadro del presente avamprogetto di legge sono previste nel contesto delle analisi del MROS misure aggiuntive che migliorano l'efficacia del sistema di comunicazione dei sospetti.

Secondo le norme del GAFI l'analisi realizzata dall'ufficio di comunicazione deve aggiungere valore alle informazioni che riceve o che detiene. Per produrre analisi di qualità il MROS deve poter accedere alla più vasta gamma possibile di informazioni finanziarie, amministrative e provenienti dalle autorità di perseguimento penale. È la ragione per la quale si propone di estendere l'assistenza amministrativa interna in maniera che il MROS possa, su richiesta, ottenere da altre autorità federali, cantonali e comunali qualsiasi informazione necessaria alle proprie analisi di comunicazione di sospetti. L'ufficio di comunicazione deve inoltre disporre di tempo sufficiente per approfondire le proprie analisi. A tale scopo si propone di allentare il blocco previsto dalla LRD. In questo senso il blocco non sarà più attivato dalla comunicazione dei sospetti, ma verrà effettuato unicamente se il MROS trasmette tale comunicazione all'autorità penale competente dopo averla analizzata in maniera più approfondita. Nella LRD è pure stato inserito un meccanismo per evitare che gli averi oggetto di una comunicazione di sospetto lascino la Svizzera durante l'analisi del MROS e che sfuggano in tal modo a un'eventuale confisca. In un caso simile l'intermediario finanziario deve avvertire il MROS e sospendere l'esecuzione della transazione durante cinque giorni feriali. Lo stesso dicasi in caso di sospetto di finanziamento del terrorismo.

Gli intermediari finanziari continueranno a trasmettere le loro comunicazioni in funzione della soglia di sospetto fondato. È invece abrogato il diritto di comunicazione previsto dall'articolo 305^{ter} capoverso 2 del Codice penale. La coesistenza del diritto e dell'obbligo di comunicazione era peraltro stata criticata dal GAFI nella sua ultima valutazione della Svizzera.

Il FATF (Financial Action Task Force) o GAFI (Gruppo d'azione finanziaria contro il riciclaggio dei capitali) è il principale organo internazionale per la collaborazione contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e ora, quale nuovo aspetto, anche contro il finanziamento delle armi di distruzione di massa. Il compito centrale di questa task force, istituita nel 1989 a Parigi, consiste nell'individuazione di metodi del riciclaggio di denaro, del finanziamento del terrorismo e del finanziamento delle armi di distruzione di massa. Il GAFI elabora inoltre raccomandazioni per contromisure efficaci e armonizza a livello internazionale la politica in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro fissando requisiti minimi.

Dipartimento responsabile:

Dipartimento federale delle finanze DFF