



# Documentazione

Data: 13.12.2013

---

## **Messaggio e disegno 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. Siccome nel 2015 la Svizzera sarà nuovamente oggetto di una valutazione da parte del GAFI, questi adeguamenti sono necessari.

I punti principali del disegno di legge sono:

### **Trasparenza delle persone giuridiche e 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 sullo scambio di informazioni a fini fiscali, che esigono l'identificazione del singolo proprietario delle azioni.

Il dispositivo legale proposto consente alle società con azioni al portatore di optare tra (i) l'annuncio dell'azionista alla società in ordine alla sua identità e l'annuncio dell'identità degli aventi economicamente diritto alle azioni, qualora la partecipazione dell'azionista ammonti almeno al 25 per cento del capitale o dei diritti di voto, (ii) una variante secondo la quale l'annuncio dell'azionista a un intermediario finanziario avvenga in base alla legge sul riciclaggio di denaro (LRD), (iii) la conversione agevolata delle azioni al portatore in azioni nominative oppure (iv) l'emissione di azioni al portatore quali titoli contabili. In quest'ultimo caso l'ente di custodia centrale delle azioni deve essere designato dalla società e dovrà essere in grado di accedere ai dati concernenti l'identificazione rilevati dall'intermediario finanziario che ha eseguito l'identificazione dell'azionista. Queste misure saranno concretizzate nel Codice delle obbligazioni, nella legge sugli investimenti collettivi e nella legge sui titoli contabili. L'obbligo di annunciare l'identità degli aventi economicamente diritto, non appena abbiano raggiunto una quota del 25 per cento, si applica anche ai titolari di azioni nominative di società non quotate in borsa e per i soci di società a garanzia limitata (Sagl). Per snellire il lavoro amministrativo e minimizzare i costi occorre osservare che l'obbligo di annunciare azioni nominative e partecipazioni di soci delle Sagl non è applicato retroattivamente, ma deve essere rispettato solo in caso di nuove acquisizioni. Infine, l'obbligo d'iscrizione 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 con norme di diritto civile e penale sulla violazione dell'obbligo di annuncio.

### **Accertamento relativo all'avente economicamente diritto**

Secondo la Raccomandazione 10 del GAFI, l'intermediario finanziario deve accertare sistematicamente e verificare mediante un approccio basato sui rischi l'avente economicamente diritto di una relazione d'affari. Una siffatta esigenza non è formalmente iscritta nella LRD, sebbene il suo principio sia già conosciuto e applicato in Svizzera. Il disegno di legge prevede pertanto 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. Il disegno di legge propone altresì di introdurre obblighi di diligenza graduati per quanto riguarda l'identificazione degli aventi economicamente diritto di persone giuridiche.

### **Infrazioni fiscali gravi come reato preliminare al riciclaggio di denaro**

Nell'elenco dei reati che devono imperativamente costituire reati preliminari al riciclaggio di denaro, il GAFI ha introdotto i «reati fiscali in ambito di imposte dirette e indirette» senza peraltro definirli nel dettaglio. Per quanto riguarda l'attuazione nel diritto interno i Paesi possono limitarsi ai reati considerati gravi nel diritto nazionale. Fino all'elaborazione del presente progetto, in Svizzera si trattava dei crimini ai sensi dell'articolo 10 capoverso 2 del Codice penale.

In materia di imposte indirette il disegno 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 in luogo di una revisione della legislazione tributaria – per introdurvi una fattispecie di crimine – il disegno propone una modifica del principio contenuto nel Codice penale relativo ai reati preliminari al riciclaggio di denaro. La novità consiste nel fatto che non solo i crimini sono considerati reati preliminari al riciclaggio di denaro, ma anche la frode fiscale secondo l'articolo 186 della legge federale sull'imposta federale diretta o secondo l'articolo 59 della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni – ove trattasi di delitto – purché le imposte sottratte superino i 200 000 franchi per periodo fiscale. Il vantaggio di questa proposta è di poggiare sull'attuale diritto penale e di non pregiudicarne la revisione, al contrario della proposta che era andata in consultazione. Nonostante la nuova proposta abbassi il limite del reato preliminare al di sotto di quello del crimine, si tratta tuttavia di un'eccezione che è assolutamente limitata alle imposte dirette.

Con la definizione di un valore soglia di oltre 200 000 franchi di imposte sottratte si intende, da un lato, limitare il nuovo reato preliminare a casi gravi e, d'altro lato, impedire che l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) sia invaso da comunicazioni di sospetto riguardanti casi di minore importanza. Il Consiglio federale ritiene adeguato questo limite. Il pregiudizio agli interessi patrimoniali dell'ente pubblico che esso rappresenta è abbastanza ampio per giustificare la classificazione quale reato preliminare al riciclaggio di denaro. Inoltre, secondo l'approccio del GAFI un valore più elevato non sarebbe sostenibile.

### **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.

Il progetto di legge prevede sia modifiche materiali che modifiche formali:

materialmente 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 – compresa la definizione delle PPE straniere – nonché i corrispondenti obblighi di diligenza a livello di legge affinché le disposizioni in materia di PPE siano applicate in maniera uniforme da tutti gli intermediari finanziari.

Con riferimento alle PPE straniere, il regime applicabile non subisce cambiamenti. Le relazioni d'affari con le PPE straniere o con persone che sono loro strettamente legate sono considerate in tutti i casi come comportanti un rischio elevato.

### **Prescrizioni in materia di pagamento in contanti nelle operazioni di vendita sia per le cose mobili sia per i fondi**

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. In queste categorie professionali rientra anche il commercio immobiliare. 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, il progetto di legge 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 la vendita di cose mobili. 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 di cose mobili e fondi. In questo senso nelle aggiudicazioni i pagamenti in contanti dovranno essere possibili unicamente fino a 100 000 franchi.

## **Competenze dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS; Ufficio di comunicazione svizzero per le comunicazioni dei sospetti)**

La modifica della LRD del 21 giugno 2013, entrata in vigore il 1° novembre 2013, accorda già nuove competenze al MROS per quanto riguarda l'ottenimento di informazioni supplementari presso gli intermediari finanziari. Essa consente altresì di scambiare a determinate condizioni informazioni finanziarie con gli omologhi esteri e di disciplinare le modalità di collaborazione con questi ultimi. Nel quadro del presente progetto nel contesto delle analisi del MROS sono previste misure aggiuntive intese a migliorare l'efficacia del sistema di comunicazione dei sospetti.

Secondo le norme del GAFI l'analisi realizzata dall'Ufficio di comunicazione deve fornire valore aggiuntivo 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. Questa è la ragione per la quale si propone di estendere l'assistenza amministrativa interna in modo 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 dei beni previsto dalla LRD. In questo senso il blocco dei beni non sarà più attivato dalla comunicazione dei sospetti da parte dell'intermediario finanziario, ma verrà effettuato unicamente se il MROS trasmette tale comunicazione all'autorità penale competente dopo averla analizzata in maniera più approfondita. La legge prevede un termine di 30 giorni feriali per l'analisi delle comunicazioni di sospetto secondo l'articolo 9 LRD da parte del MROS. Questo consentirà al MROS di effettuare un'analisi più approfondita e nel contempo limiterà il tempo durante il quale l'intermediario finanziario deve sorvegliare la relazione d'affari che è oggetto di una comunicazione di sospetto. Nella LRD è pure stato inserito un meccanismo per evitare che i valori patrimoniali oggetto di una comunicazione di sospetto lascino la Svizzera durante l'analisi del MROS e che sfuggano in tal modo a un eventuale sequestro. 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. L'applicazione differita del blocco dei beni e il meccanismo menzionato si applicano sia all'obbligo di comunicazione (art. 9 LRD) sia al diritto di comunicazione (art. 305<sup>ter</sup> cpv. 2 CP).

## **Sanzioni finanziarie mirate in relazione al terrorismo e al finanziamento del terrorismo**

Per prevenire le critiche del GAFI si propone di introdurre nella LRD una procedura formale che disciplini il trattamento da parte delle autorità di vigilanza degli elenchi esteri e definisca gli obblighi degli intermediari finanziari ai quali le autorità di vigilanza hanno trasmesso dati relativi a persone e organizzazioni elencate all'estero.

Di conseguenza, la LRD prevede che un gruppo di lavoro interdipartimentale, istituito a tale scopo, esamini se gli elenchi di persone e organizzazioni, presentati alla Svizzera, adempiono le esigenze minime formali. Questo gruppo di lavoro deve essere presieduto dal Dipartimento federale delle finanze (DFE) che, dopo aver sentito gli altri organi, decide se trasmettere l'elenco alle autorità di vigilanza (ovvero alla FINMA e alla Commissione federale delle case da gioco).

Le autorità di vigilanza ottengono a loro volta la competenza formale di trasmettere gli elenchi agli intermediari finanziari e agli organismi di autodisciplina. Se, in ragione dei chiarimenti svolti, sa o ha il sospetto fondato che i dati di una persona elencata coincidono con i dati di una persona coinvolta in una relazione d'affari o in una transazione, l'intermediario finanziario deve comunicare senza indugio il sospetto. Mentre finora l'obbligo di comunicazione scattava solo in caso di sospetto fondato, quest'obbligo viene ora esteso anche ai casi in cui l'intermediario finanziario, in ragione dei suoi chiarimenti, deve partire dal presupposto che le persone o le organizzazioni da lui identificate siano terroristi o

organizzazioni terroristiche elencate all'estero. Il blocco dei beni patrimoniali in relazione con la comunicazione avviene conformemente al nuovo articolo 9a e all'articolo 10 AP-LRD.

**La FATF (Financial Action Task Force) ovvero il 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 attraverso esigenze minime.

**Dipartimento responsabile:**

Dipartimento federale delle finanze