



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Rapporto sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera

Rapporto del gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (GCRF)

Giugno 2015

Indice

L'essenziale in breve	4
1 Introduzione	8
2 Scopo del rapporto	10
3 Nozioni fondamentali	10
3.1 Il riciclaggio di denaro	10
3.1.1 Il processo di riciclaggio del denaro	11
3.1.2 La complessità	11
3.2 Il finanziamento del terrorismo	12
3.3 Valutazione del rischio criminale (<i>Criminal Risk Assessment</i>)	12
3.3.1 Il rischio criminale	12
3.3.2 Le minacce	12
3.3.3 Le vulnerabilità.....	13
4 Metodo	13
4.1 Misure quantitative	13
4.2 Matrice qualitativa di valutazione dei rischi	14
5 Informazioni generali sulla Svizzera	14
5.1 Composizione del settore economico e finanziario	15
5.1.1 Importanza economica del settore finanziario.....	15
5.1.2 Importanza internazionale della piazza finanziaria svizzera	17
5.2 Contesto politico e giuridico della lotta alla criminalità finanziaria	18
5.2.1 La politica del Consiglio federale in materia di lotta alla criminalità finanziaria	18
5.2.2 Evoluzione della normativa nel campo della criminalità finanziaria dal 2005.	18
5.2.3 Politica e regolamentazione in materia di lotta all'evasione fiscale internazionale	20
5.2.4 Evoluzione nel campo della lotta al terrorismo.....	21
5.2.6 Ulteriori sviluppi del quadro giuridico legato alla lotta alla criminalità finanziaria	22
5.3 Quadro istituzionale di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo	23
5.3.1 Gli intermediari finanziari	23
5.3.2 Le autorità e gli organismi di sorveglianza	24
5.3.3 Le autorità federali coinvolte nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo	26
5.3.4 Le autorità cantonali coinvolte nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo	29
5.3.5 Le commissioni e i gruppi specializzati nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.....	29
6 Analisi generale della minaccia di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo	30
6.1 Contesto e minaccia potenziale	30

6.2	Riciclaggio di denaro	31
6.2.1	Importanza ed evoluzione della minaccia potenziale	31
6.2.2	Identificazione della minaccia reale	35
6.2.3	Analisi delle principali minacce	37
6.2.4	Valutazione globale del rischio	42
6.3	Finanziamento del terrorismo	46
6.3.1	Circuiti finanziari alternativi al di fuori dell'intermediazione finanziaria	48
6.3.2	Tipi di intermediari finanziari coinvolti e motivi dell'individuazione	48
6.3.3	Coinvolgimento di organizzazioni non profit (NPO) e di società commerciali	50
6.3.4	Scambio di informazioni e collaborazione tra gli attori direttamente coinvolti nella lotta al finanziamento del terrorismo	52
7	Analisi dei rischi settoriali	53
7.1	I principali settori soggetti alla LRD	53
7.1.1	Banche.....	56
7.1.2	Commercianti di valori mobiliari	69
7.1.3	Gestori patrimoniali	72
7.1.4	Assicurazioni.....	76
7.1.5	Avvocati e notai	79
7.1.6	Fiduciari	82
7.1.7	Case da gioco	85
7.1.8	Trasferimento di denaro e di valori (<i>money transmitting</i>) e operazioni di cambio	89
7.1.9	Servizi di credito	93
7.1.10	Traffico dei pagamenti (carte di credito, carte prepagate, moneta elettronica)	95
7.1.11	Commercio in metalli preziosi	99
7.2	Analisi dei settori non soggetti alla LRD	102
7.2.1	Settore immobiliare	102
7.2.2	Organizzazioni non profit	107
7.2.3	Movimenti transfrontalieri di liquidità	110
7.2.4	Deposito franco doganale	112
7.2.5	Commercio di opere d'arte.....	115
7.2.6	Commercio di materie prime	118
8	Conclusioni e raccomandazioni	121
9	Allegati	126
9.1	Calcolo del rischio	126
9.2	Fonti	131
	Elenco delle abbreviazioni	135

L'essenziale in breve

La conoscenza dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo a cui è esposto un Paese è un elemento fondamentale di ogni strategia volta a contenere tali rischi. Il presente rapporto mette in luce i rischi per la Svizzera, considerando non solo il settore finanziario, che è direttamente soggetto alle disposizioni in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro, ma anche altri settori. Si tratta del primo rapporto di questo tipo, che riunisce i contributi di tutte le autorità coinvolte nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

Il rapporto è stato stilato dal Gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (GCRF). Il GCRF è un'organizzazione permanente, costituita dal Consiglio federale il 29 novembre 2013 col mandato di coordinare le questioni concernenti le politiche relative alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. In tale ambito ha, in particolare, l'incarico di garantire la valutazione permanente dei rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo in Svizzera, proponendo, all'occorrenza e in funzione dei rischi rilevati, i necessari adeguamenti del dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

Il presente rapporto dimostra che la Svizzera dispone di uno strumentario giuridico ed istituzionale ampio, coordinato ed efficace per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Tale dispositivo è stato rafforzato più volte nel corso degli ultimi anni, per adeguarsi agli sviluppi e alle nuove normative internazionali nel campo della lotta alla criminalità finanziaria. La legge più recente, concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), è stata adottata il 12 dicembre 2014 dal Parlamento ed entra in vigore il 1° gennaio 2016, ad eccezione delle misure sulla trasparenza delle persone giuridiche e delle azioni al portatore, in vigore già dal 1° luglio 2015. Lo stesso vale per le ordinanze di applicazione. A causa della rilevanza del suo settore finanziario, ampiamente integrato ed orientato all'internazionalità, la Svizzera resta comunque esposta a rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, malgrado l'esistente dispositivo preventivo e repressivo. Inoltre, il sistema svizzero di lotta contro tali reati dipende dalla collaborazione internazionale in materia di assistenza giudiziaria internazionale.

Sulla base di un metodo che unisce i dati quantitativi ad un approccio qualitativo, il rapporto illustra come i seguenti reati preliminari costituiscano il pericolo maggiore per il settore finanziario svizzero: truffa (art. 146 Codice penale, CP), inclusa la truffa in Internet (p. es. l'abuso di un impianto per l'elaborazione di dati, art. 147 CP), corruzione di pubblici funzionari stranieri (art. 322^{septies} CP), appropriazione indebita (art. 138 CP) e sostegno ed appartenenza ad un'organizzazione criminale (art. 260^{ter} CP). Per la maggior parte, i reati preliminari sono commessi all'estero. Il rischio di riciclaggio di denaro in connessione con atti di corruzione all'estero e l'appartenenza ad un'organizzazione criminale aumenta perché tali reati preliminari sono molto complessi, si tratta di importi notevoli ed è difficile per il perseguimento penale dimostrare crimini compiuti all'estero. A livello nazionale, i reati preliminari concernono segnatamente la «criminalità di strada», incluso il traffico illecito di stupefacenti.

Gli intermediari finanziari soggiacciono agli obblighi di diligenza stabiliti dalla legge sul riciclaggio di denaro (LRD), che sono una componente fissa del sistema di individuazione ed analisi dei casi sospetti. In effetti gli intermediari finanziari hanno un contatto diretto coi propri clienti, ne conoscono il profilo e le attività e ne verificano le transazioni. Per questo la legislazione in vigore attribuisce loro la responsabilità di fungere da primo filtro d'analisi e di segnalare all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) solo i casi in cui il sospetto iniziale continua a persistere. Da quest'integrazione degli intermediari finanziari nel sistema deriva una stretta collaborazione tra le autorità competenti in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e gli intermediari finanziari. Essa emerge chiaramente anche dal presente rapporto.

L'analisi dimostra che gli intermediari finanziari più esposti ai rischi di riciclaggio di denaro sono le banche (soprattutto le banche universali e le banche di gestione patrimoniale private [*private banking*]), i gestori patrimoniali indipendenti, i fiduciari, gli avvocati e i notai nonché gli intermediari finanziari che propongono servizi di trasferimento di denaro o di valori [*money transmitter*]). I criteri di rischio presi in considerazione nelle analisi del rapporto derivano dalle norme emanate dall'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA).

In quanto elemento centrale della piazza finanziaria, il settore bancario è esposto a tutte le minacce. Il rischio è tuttavia ridotto da una regolamentazione consolidata ed applicata rigorosamente dal settore, nonché dalla diretta sorveglianza della FINMA, basata sul rischio. L'analisi dimostra in effetti un rischio medio per le banche nel loro complesso ma più elevato per le banche universali e le banche di gestione patrimoniale. I gestori patrimoniali, i fiduciari e gli avvocati e i notai presentano un rischio relativamente

alto a causa della complessità delle loro relazioni d'affari, caratterizzate nella maggior parte dei casi da costrutti giuridici e da un rischio superiore per via della presenza di persone politicamente esposte (PPE). I commercianti di valori mobiliari indipendenti presentano un rischio di riciclaggio di denaro variabile a seconda della tipologia della loro attività: relativamente basso se negoziano per proprio conto ma maggiore quando agiscono per conto dei clienti e offrono loro servizi di gestione patrimoniale e di amministrazione del conto. Nel caso dei *money transmitter* i rischi sono lievemente maggiori a seconda del Paese di destinazione del denaro e a causa delle difficoltà di controllare il personale ausiliario che agisce in nome e per conto dell'intermediario finanziario principale. I servizi di traffico dei pagamenti sono legati ad un rischio medio, che varia però a seconda della tecnologia impiegata e dal grado di regolamentazione del luogo di domiciliazione del servizio. Il rischio connesso al commercio di metalli preziosi è medio ma è superiore nel commercio transfrontaliero di oro raffinato che coinvolge fonderie e anche nel commercio al dettaglio di oro usato. Il rischio di riciclaggio di denaro per le assicurazioni e le case da gioco può essere definito basso e lo stesso vale per i servizi di credito e di leasing.

In sintesi si può affermare che la valutazione generale del rischio di riciclaggio di denaro per l'insieme dei settori soggetti alla LRD rivela un rischio medio. Il dispositivo legislativo vigente e le misure ad esso correlate permettono di controllare sufficientemente le vulnerabilità rispetto alla minaccia esistente.

Minacce		Banche universali		
			<i>Private banking</i> Gestori patrimoniali Fiduciari Avvocati / notai <i>Money transmitter</i>	
	Assicurazioni	Banche retail Traffico dei pagamenti con carte	Commercianti di valori mobiliari Commercianti di metalli preziosi <i>Network money</i>	
		Casinò Servizi di credito	Operazioni di cambio Monete virtuali	
				Vulnerabilità

Fonte: GCRF

Per quanto concerne il finanziamento del terrorismo, la Svizzera presenta un rischio limitato, soprattutto nel campo dell'intermediazione finanziaria. Attualmente gli intermediari finanziari più esposti sono le banche, i *money transmitter* e i servizi di credito. Spesso si tratta di cifre modeste. Oltre alla modalità di raccolta e trasferimento di fondi e valori mediante i servizi finanziari che sono soggetti alla LRD, in Svizzera vi sono anche metodi alternativi per trasferire denaro, come il sistema Hawala o il trasporto di contanti, che possono essere utilizzati per finanziare eventuali atti terroristici. Il rischio di finanziamento del terrorismo potrebbe quindi aumentare rapidamente, in particolare qualora le reti di finanziamento del terrorismo utilizzassero in modo più sistematico queste modalità alternative di trasferimento finanziario. Tali sistemi non solo si sottraggono al controllo del sistema finanziario ma lasciano anche pochissime tracce scritte, risultando quindi più difficili da individuare e ostacolando notevolmente la produzione di prove nel quadro delle procedure giudiziarie.

Nel quadro del finanziamento del terrorismo, vi è una stretta collaborazione sia a livello nazionale che internazionale. Per riuscire a controllare il rischio, è fondamentale portare avanti e rafforzare tale collaborazione, sensibilizzare gli attori sociali, in particolare gli organismi senza fini di lucro, potenzialmente interessati dalla problematica del finanziamento del terrorismo ed applicare altri mezzi giuridici disponibili nella lotta contro questo reato.

Il GCRF ritiene che il dispositivo di legge vigente per i settori soggetti alla LRD e la legge del 12 dicembre 2014 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012 rispondano adeguatamente ai rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Esso è però anche dell'avviso che l'utilizzo degli strumenti previsti dalla legge vada ulteriormente migliorato a livello operativo. Per consolidare l'attuale dispositivo, il GCRF raccomanda pertanto le seguenti misure:

1. Si intensificherà il dialogo col settore privato sui rischi. Ciò implica da un lato che MROS e la FINMA sensibilizzino ancora di più gli intermediari finanziari sui rischi connessi alle loro attività. Dall'altro lato, nel quadro del GCRF e in coordinamento con le autorità interessate, si istituirà un dialogo regolare col settore finanziario e, se necessario, anche con altri settori, per discutere dei risultati e dei futuri lavori di valutazione dei rischi nonché dei mezzi per affrontarli. Tale dialogo deve estendersi anche ai rischi emergenti, nell'ottica di un reciproco «sistema di allertamento precoce» tra il settore pubblico e quello privato.
2. Il Ministero pubblico della Confederazione porterà avanti la raccolta e l'analisi dei dati concernenti il riciclaggio di denaro / il finanziamento del terrorismo presso le autorità di perseguimento penale cantonali e federali, in particolare per creare statistiche consolidate sul trattamento di tali casi.
3. Gli attori pubblici e privati coinvolti nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo dovranno sviluppare ulteriormente e rendere sistematiche le statistiche, tenendo conto dei metodi quantitativi applicati in questo rapporto. Ciò include, in particolare, l'individuazione dei dati sui presunti reati preliminari e il luogo dove sono stati commessi. Tali informazioni sono messe a disposizione di MROS una volta l'anno, in modo che possa integrarle adeguatamente nel suo rapporto annuale.
4. Le analisi dei rischi saranno portate avanti dal GCRF. Da un lato si tratterà di aggiornare le analisi esistenti in funzione dell'evoluzione delle minacce di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo e dall'altro le analisi saranno estese a nuovi reati preliminari, per i quali non esistono ancora analisi dei rischi, segnatamente i reati preliminari nell'ambito fiscale.

Questo rapporto comprende anche indagini basate su analisi qualitative di sei settori che non sono direttamente soggetti alla LRD. Essi sono stati scelti per la loro rilevanza economica e anche per l'attenzione che determinate attività in tali settori hanno suscitato in Svizzera negli ultimi anni. In concreto, si tratta del settore immobiliare, delle organizzazioni non profit, del traffico transfrontaliero di contanti, dei depositi franchi doganali, del commercio di opere d'arte e del settore del commercio di materie prime. In questi settori sono già state introdotte misure di contenimento dei rischi ma il GCRF ha comunque individuato alcune misure aggiuntive per colmare le lacune rilevate nel presente rapporto:

5. Al fine di ridurre le vulnerabilità individuate nel settore immobiliare, bisogna che sia rapidamente introdotto il registro fondiario nazionale accessibile alle autorità federali, previsto dal Messaggio del Consiglio federale del 16 aprile 2014¹. Il registro fondiario si limiterebbe tuttavia ai numeri d'assicurato AVS dei proprietari degli immobili. Per consentire alle autorità federali di compiere ricerche in modo efficace anche tra i proprietari stranieri di immobili in Svizzera, tali ricerche dovranno essere possibili anche sulla base del nome e del cognome oppure della ragione sociale, qualora siano delle persone giuridiche ad essere proprietarie degli immobili.
6. Per rafforzare la sorveglianza e ridurre così i rischi d'abuso delle fondazioni ai fini di riciclare denaro o finanziare il terrorismo, l'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni va rafforzata e dotata di maggiori risorse. Il GCRF collaborerà inoltre con le autorità responsabili della vigilanza sulle fondazioni e delle organizzazioni senza scopo di lucro per elaborare

¹ Messaggio del 16 aprile 2014 concernente la modifica del Codice civile svizzero (Atti dello stato civile e registro fondiario) (FF 2014 3059, p. 3085)

all'occorrenza proposte concrete di misure.

7. La strategia del Consiglio federale in materia di depositi doganali² va concretizzata soprattutto attuando le raccomandazioni del Controllo federale delle finanze e creando le basi giuridiche mediante un'ordinanza. In particolare, il deposito di merci destinate all'esportazione dovrà essere autorizzato solo per un periodo limitato e si dovrà estendere il contenuto dell'inventario ovvero l'obbligo d'informare del depositario ovvero del depositante. Nell'attuare le raccomandazioni del Controllo federale delle finanze, si dovrà garantire in particolare una maggiore coerenza dei controlli effettuati nei depositi franchi doganali.
8. Le proposte contenute nell'avamprogetto di modifica del Codice delle obbligazioni (diritto delle ditte commerciali)³ concernente le disposizioni contabili per le imprese che operano nel settore dell'estrazione delle materie prime, intese a migliorare la trasparenza, nonché l'estensione di tali norme al commercio di materie prime nel quadro di un approccio coordinato a livello internazionale, dovranno essere riprese nel futuro progetto di legge e nel corrispondente messaggio che verrà inviato all'Assemblea federale.

² Cfr. Messaggio del 6 marzo 2015 concernente la modifica della legge sulle dogane (FF 2015 2395, p. 2403).

³ Avamprogetto di modifica del Codice delle obbligazioni (diritto delle ditte commerciali), in consultazione dal 28 novembre 2014 al 15 marzo 2015.

1 Introduzione

La Svizzera attribuisce grande importanza al mantenimento dell'integrità, dell'attrattiva e della performance della piazza finanziaria sul suo territorio. Compie tutto quanto necessario affinché non vi sia un uso criminale della sua piazza finanziaria, segnatamente per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Negli ultimi decenni, la Svizzera si è progressivamente dotata di un sistema solido e completo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, che unisce misure di carattere preventivo e repressivo. Essa adegua inoltre regolarmente il proprio dispositivo, per tenere conto delle nuove minacce e dell'evoluzione delle norme internazionali in questo settore e per mantenere efficace il proprio sistema.

L'efficacia e il successo della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, in particolare a livello di prevenzione, dipendono anche dalla creazione e predisposizione a livello nazionale delle capacità di base per l'analisi dei rischi e dalla conoscenza dei fenomeni criminali da parte delle diverse autorità competenti.

Una lotta efficace contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo impone una concentrazione di risorse in funzione dei rischi. La Svizzera aveva un approccio fondato sui rischi e un coordinamento regolare tra le autorità coinvolte nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo già molto prima che il gruppo di azione finanziaria (GAFI) adottasse nel 2012 una normativa in materia⁴. Ciò comprendeva, in particolare, una procedura coordinata contro i rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo nel settore finanziario e non finanziario. La Commissione federale delle banche (CFB) e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (oggi integrati nell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari [FINMA]) richiedevano già nel 2003 che tutte le banche si impegnassero nella prevenzione del riciclaggio di denaro, adottando un approccio sistematico basato sul rischio. Tale approccio consente alle banche di adattare il dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro alle proprie attività e soprattutto alle proprie peculiarità e agli specifici rischi correlati. L'analisi dei rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo non compete solamente ai vari attori del settore coinvolti ma è anche, e in ampia misura, una responsabilità delle autorità nazionali. A livello federale e cantonale, sono in corso dal 2007 stretti contatti operativi sotto forma di regolari scambi di informazioni, tra le autorità competenti in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.⁵ Inoltre, tali autorità svolgono da parecchi anni valutazioni puntuali del rischio in relazione alle proprie specifiche esigenze di sorveglianza. Il Consiglio federale ha tuttavia ritenuto opportuno istituire una struttura permanente per rafforzare le capacità d'analisi e di coordinamento nell'ambito generale della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Ha ritenuto che tale struttura avrebbe permesso un maggiore coordinamento tra le autorità coinvolte a livello politico ed operativo, offrendo anche un meccanismo per lo svolgimento di nuovi compiti, come la valutazione sistematica dei rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo.

Creazione di una struttura interdipartimentale permanente

Il 29 novembre 2013, il Consiglio federale ha istituito il Gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Il GCRF è una struttura permanente che ha il mandato di coordinare le questioni attinenti alla politica della lotta contro il

⁴ Secondo la raccomandazione 1 del GAFI, i Paesi devono individuare, giudicare e comprendere i rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo a cui sono esposti e devono intraprendere misure idonee per contrastarli, tra cui la designazione di un'autorità o di un meccanismo di coordinamento delle attività di valutazione del rischio e di mobilitazione delle risorse, al fine di assicurare che i rischi siano efficacemente mitigati. Partendo da tale valutazione, i Paesi devono adottare un approccio fondato sui rischi, per garantire che le misure di prevenzione e riduzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo siano in linea con i rischi individuati. Tale approccio deve costituire il fondamento essenziale per uno stanziamento efficiente delle risorse per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e l'attuazione di misure basate sul rischio per tutte le raccomandazioni del GAFI. Se i Paesi individuano dei rischi superiori, devono assicurare che possano essere controllati in modo soddisfacente col proprio sistema di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Se i rischi sono minori, possono decidere di autorizzare, a determinate condizioni, delle misure semplificate per certe raccomandazioni del GAFI.

I Paesi devono obbligare i propri istituti finanziari e determinate imprese e professioni non finanziarie (*Designated Non Financial Businesses and Professions*, DNFBP) ad identificare e valutare i propri rischi in relazione al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e ad intraprendere misure efficaci per attenuarli.

⁵ Principalmente tra la FINMA (direzione del gruppo di coordinamento), l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS), la Commissione federale delle case da gioco (CFCG) e le autorità di perseguimento penale.

riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, ivi inclusa la valutazione del rischio. I suoi principali compiti sono: (i) coordinare la politica della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo; (ii) assicurare la valutazione continua dei rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo; (iii) a seconda del rischio, proporre adeguamenti del dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e (iv) contribuire a garantire la coerenza tra la politica svizzera di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e le relative strategie internazionali. Il GCRF è diretto dal sostituto del segretario di Stato per le questioni finanziarie internazionali (Dipartimento federale delle finanze). Si compone di membri delle direzioni dei seguenti uffici federali: AFD (DFF); fedpol, UFG, CFCG (DFGP); SIC (DDPS); DDIP, DPES (DFAE); FINMA e MPC. Il GCRF si riunisce regolarmente. Comprende tre gruppi tecnici di lavoro permanenti, che si riuniscono con regolarità e che hanno compiti specifici negli ambiti (i) della valutazione del rischio, (ii) dello scambio di informazioni e del coordinamento delle questioni operative, nonché (iii) dell'elaborazione di elenchi di terroristi stranieri. Il Consiglio federale ha emesso un mandato per il GCRF e i suoi gruppi tecnici. Da quando è stato istituito, il GCRF si è riunito otto volte. I gruppi tecnici si sono incontrati con regolarità. Il GCRF informa il Consiglio federale almeno una volta l'anno sui propri lavori e in particolare sui rischi valutati e gli sottopone eventualmente proposte di misure per mitigarli.⁶

Il presente rapporto del GCRF sulla valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo in Svizzera rientra nella politica generale del Consiglio federale di protezione dalle minacce che possono pregiudicare l'integrità della piazza finanziaria della Svizzera. In questo modo la Svizzera contribuisce anche agli sforzi coordinati a livello internazionale, volti a contenere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Il rapporto s'inserisce nel contesto dell'intensificazione degli sforzi compiuti negli ultimi vent'anni dalla Svizzera alla luce della crescente importanza dei flussi finanziari legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Il rapporto fa un bilancio delle minacce e delle vulnerabilità legate al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo nei principali settori soggetti alla legge sul riciclaggio di denaro del 10 ottobre 1997 (LRD)⁷ nonché in altri settori selezionati, che non sono soggetti alla LRD. Al fine di disporre di quanti più dati e fonti possibili per questa valutazione nazionale dei rischi, il GCRF ha incaricato un numero considerevole di attori, del settore sia pubblico che privato⁸, di fornire analisi, statistiche ed informazioni pertinenti sui loro ambiti di attività. Esse completano i dati dettagliati contenuti nelle comunicazioni di sospetto, già in possesso di MROS.

Il rapporto è così strutturato:

nella prima parte si presentano le finalità del rapporto (cap. 2) e le nozioni fondamentali (cap. 3), definendo segnatamente il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo così come i relativi termini chiave.

La seconda parte (cap. 4) descrive il metodo utilizzato nell'analisi. Questo metodo comprende una parte quantitativa di misurazione dei rischi e una parte qualitativa, che include gli aspetti legati alle minacce e alle vulnerabilità.

La terza parte (cap. 5) offre una visione d'insieme del quadro economico, politico, giuridico ed istituzionale della Svizzera al fine di facilitare la comprensione delle condizioni generali della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo nonché le misure esistenti di attenuazione dei rischi.

La quarta parte (cap. 6 e 7) è dedicata all'analisi dei rischi vera e propria. La valutazione del rischio generale di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo è seguita da analisi specifiche dei settori, applicando il metodo descritto nella seconda parte. I due capitoli contengono anche una descrizione sintetica delle misure sinora intraprese per diminuire i rischi rilevati.

Infine, sulla base delle analisi svolte, il rapporto si conclude con una parte che offre conclusioni e raccomandazioni per i settori in cui appaiono necessarie delle misure aggiuntive (cap. 8).

⁶ Il Consiglio federale è stato informato la prima volta in occasione della sua seduta del 5 dicembre 2014.

⁷ RS 955.0

⁸ Nel settore pubblico si è trattato segnatamente della FINMA, della CFCG, dell'UFG, dei ministeri pubblici della Confederazione e di tre Cantoni, dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni e del SIC. Nel settore privato hanno contribuito banche, servizi di trasferimento di fondi e valori, organismi di autodisciplina (OAD) e associazioni professionali.

2 Scopo del rapporto

Il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono forme di criminalità economica che si sviluppano parallelamente alla crescente interdipendenza delle economie, legata al progresso tecnologico, in particolare nel campo della comunicazione. Questo contesto favorisce la mobilità dei capitali, creando al contempo delle possibilità ed opportunità di abuso, segnatamente il riciclaggio di capitali di origine criminale e il finanziamento di attività terroristiche. Ne consegue non solo un aumento dei rischi e dell'entità dei reati preliminari al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo a livello mondiale ma anche una crescente internazionalizzazione delle attività criminali, che spesso coinvolgono più giurisdizioni. A ciò si aggiunga che le tecniche di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo evolvono continuamente e questo impone un'attenzione costante e un regolare adeguamento delle misure per contrastare tali fenomeni. Alla luce dell'importanza del suo settore finanziario, ampiamente integrato ed internazionalizzato, la Svizzera è esposta al rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Partendo da questa considerazione, lo scopo principale del presente rapporto è, da un lato, quello di individuare e stimare la portata delle varie minacce legate al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo a livello nazionale e, dall'altro, individuare le vulnerabilità e cioè quei particolari fattori che consentono a tali minacce di concretizzarsi nei diversi settori economici del Paese.

Al contempo questo rapporto consente ai principali attori coinvolti nel processo di valutazione nazionale dei rischi di sviluppare una visione comune delle principali minacce e di comprendere meglio i rischi individuati nei loro rispettivi settori.

La presente valutazione nazionale dei rischi servirà anche da base per dimostrare, nel quadro della quarta valutazione reciproca del GAFI, che la Svizzera ha intrapreso misure adeguate ed efficaci a livello nazionale contro le minacce e le vulnerabilità individuate dal rapporto, nel campo della prevenzione, dell'individuazione, della comunicazione e della repressione.⁹ Inoltre, i risultati della valutazione consentono alle varie autorità e attori coinvolti nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo di formulare all'occorrenza delle raccomandazioni concrete di misure, volte a contrastare i rischi individuati e a stabilire delle priorità in funzione della rilevanza attribuita a tali rischi. Gli esiti della valutazione dei rischi servono però anche ad informare gli attori coinvolti del settore privato, innanzitutto gli intermediari finanziari, affinché possano ottimizzare gli sforzi sul versante della prevenzione nei loro ambiti di attività.

3 Nozioni fondamentali

3.1 Il riciclaggio di denaro

Dal punto di vista criminologico, il riciclaggio di denaro può essere definito come un'attività che consiste nell'immissione nel circuito economico ordinario dei proventi di un'attività criminale, al fine di celarne le origini illecite e per legittimarli in modo duraturo nei confronti di altri attori.¹⁰ In tal senso, il riciclaggio di denaro persegue un duplice scopo: innanzitutto l'autore del reato, attraverso la dissimulazione, vuole evitare che i valori patrimoniali gli vengano sottratti dall'autorità, in modo da poterne disporre ed effettivamente beneficiare. Inoltre, il riciclaggio di denaro mira anche a ridurre il pericolo che il reato sia rilevato e provato e quindi anche che il suo autore sia condannato e i beni patrimoniali di origine criminale siano confiscati. I proventi del reato sono un indizio importante per la determinazione del reato preliminare.

In Svizzera, il riciclaggio di denaro è punito dall'articolo 305^{bis} del Codice penale (CP)¹¹; viene definito come un atto teso a vanificare l'accertamento dell'origine, il ritrovamento o la confisca di valori

⁹ Secondo le direttive del GAFI in: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment 2013.

¹⁰ FMI, UNODC 2005

¹¹ RS 311.0; art. 305^{bis} CP: Riciclaggio di denaro

1. Chiunque compie un atto suscettibile di vanificare l'accertamento dell'origine, il ritrovamento o la confisca di valori patrimoniali sapendo o dovendo presumere che provengono da un crimine, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

2. Nei casi gravi, la pena è una pena detentiva sino a cinque anni o una pena pecuniaria. Con la pena detentiva è cumulata una pena pecuniaria sino a 500 aliquote giornaliere.

Vi è caso grave segnatamente se l'autore:

a. agisce come membro di un'organizzazione criminale;
b. agisce come membro di una banda costituitasi per esercitare sistematicamente il riciclaggio;
c. realizza una grossa cifra d'affari o un guadagno considerevole facendo mestiere del riciclaggio.

patrimoniali che provengono da un crimine.¹² La nozione di beni patrimoniali è molto ampia e comprende l'insieme degli strumenti finanziari tipici del mercato finanziario come monete e biglietti di banca svizzeri o esteri, divise, metalli preziosi, valori mobiliari, cartevalori e diritti valori nonché strumenti derivati.¹³ La LRD precisa gli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari e dal 1° gennaio 2016 anche dei negozianti delle transazioni in contanti per un valore superiore ai 100 000 franchi.

Il riciclaggio di denaro presuppone un'origine criminale dei valori patrimoniali coinvolti e l'esistenza di un reato preliminare (*predicate offense*) al riciclaggio di denaro vero e proprio. In Svizzera i reati puniti con una pena detentiva superiore ai tre anni sono considerati un crimine (art. 10 cpv. 2 CP). Tutti i crimini possono costituire reati preliminari al riciclaggio di denaro nella misura in cui generano valori patrimoniali. La legge federale del 12 dicembre 2014 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012¹⁴ amplia lo spettro dei reati preliminari che così comprendono, dal 1° gennaio 2016, anche determinati delitti qualificati nel campo delle imposte dirette (art. 305^{bis} n. 1 e 1^{bis}, CP). Al numero 3 dell'articolo 305^{bis} CP si precisa inoltre: «L'autore è punibile anche se l'atto principale è stato commesso all'estero, purché costituisca reato anche nel luogo in cui è stato compiuto.»

Il riciclaggio di denaro è punito anche nel caso di omissione colpevole.¹⁵ Il sistema svizzero riconosce inoltre un delitto per carenza di diligenza da parte degli intermediari finanziari in base all'articolo 305^{ter} capoverso 1 CP: in questo caso un intermediario finanziario può essere condannato anche in assenza di un reato preliminare agli atti concreti di riciclaggio di denaro.

3.1.1 Il processo di riciclaggio del denaro

Il riciclaggio di denaro viene descritto in generale come un processo in tre fasi. La prima fase è quella del *piazzamento* (fase I), nella quale i valori patrimoniali, spesso sotto forma di denaro contante, vengono spostati geograficamente, cambiati in altri valori fisici o scritturali o mischiati a valori patrimoniali di provenienza lecita, ad esempio attraverso il commercio basato principalmente sull'impiego di contanti. In una seconda fase, chiamata *stratificazione* (*layering*) (fase II), l'origine dei valori patrimoniali viene ulteriormente dissimulata attraverso il loro allontanamento, fisico o virtuale, dal luogo del crimine. Questa fase viene sovente realizzata moltiplicando e/o aumentando la frequenza dei trasferimenti transfrontalieri, suddividendo e trasformando la natura apparente dei fondi in strutture diverse, ad esempio mediante società offshore, fondazioni o società commerciali, al fine di ridurre la tracciabilità. La terza fase, quella dell'*integrazione* (fase III), serve a diluire e reintrodurre i valori patrimoniali nel circuito ordinario dell'economia, ad esempio attraverso l'acquisto di immobili o attraverso altri tipi di affari.¹⁶ Il settore finanziario svizzero è esposto a tutte e tre le fasi del riciclaggio di denaro. Gli atti di riciclaggio di denaro successivi a reati preliminari commessi all'estero concernono più frequentemente le fasi II e III.

3.1.2 La complessità

La probabilità di individuare i casi di riciclaggio di denaro e l'efficacia del loro perseguimento penale dipendono in misura significativa dalla complessità del caso specifico. Paradossalmente, la complessità delle relazioni e delle transazioni finanziarie è spesso all'origine del sospetto di riciclaggio di denaro perché fa presumere che serva a dissimulare un possibile legame con valori patrimoniali di origine criminale. I fattori di complessità più frequenti sono: il fatto che il reato preliminare sia commesso all'estero, il numero di giurisdizioni coinvolte (criminalità transnazionale), il numero e il tipo degli attori economici coinvolti, l'utilizzo di strutture poco trasparenti (società di domicilio, trust ecc.) e il numero e il tipo di intermediari finanziari coinvolti¹⁷. La complessità richiede una maggiore vigilanza e questo implica anche un aumento degli sforzi compiuti dalle autorità per individuare e perseguire il riciclaggio di denaro.

3. L'autore è punibile anche se l'atto principale è stato commesso all'estero, purché costituisca reato anche nel luogo in cui è stato compiuto.

¹² Il numero 2 dell'articolo 305^{bis} CP precisa inoltre i criteri aggravanti e prevede per tali casi fino a cinque anni di pena detentiva.

¹³ Cfr. «Limitazioni nel settore della gestione di patrimoni», DFF, 8 marzo 2007.

¹⁴ RU 2015 1389

¹⁵ Tribunale penale federale, sentenza del 18 settembre 2008, SK.2007.28 e 2008.16.

¹⁶ Bernasconi 1988

¹⁷ In questo senso, la ORD-FINMA, all'art. 12 cpv. 2 lettera h sancisce che la complessità delle strutture va considerata un criterio di rischio superiore.

3.2 Il finanziamento del terrorismo

Il finanziamento del terrorismo può essere definito come un atto mediante il quale si raccolgono e mettono a disposizione di individui o enti dei valori patrimoniali allo scopo di finanziare operazioni terroristiche o col quale valori patrimoniali vengono messi a disposizione di individui o organizzazioni che li utilizzeranno per compiere, commissionare o agevolare attività terroristiche. Da un punto di vista criminologico, l'obiettivo principale del finanziamento del terrorismo consiste nel dissimulare l'intenzione di utilizzare a scopi terroristici i valori patrimoniali messi a disposizione. Il fatto che i valori patrimoniali utilizzati non siano necessariamente di origine criminale ma spesso siano anche di origine lecita o al contempo lecita e illecita, rende più complicata la loro individuazione. A ciò si aggiunga che il finanziamento degli atti terroristici, ad esempio il reperimento di armi ed esplosivi, necessita di poche risorse finanziarie.

L'ordinamento giuridico svizzero contiene una serie di disposizioni per contrastare e punire efficacemente il finanziamento del terrorismo. La norma specifica che vieta il finanziamento del terrorismo è l'articolo 260^{quinquies} CP. Non è necessario che l'obiettivo dell'intimidazione o della costrizione sia messo in pratica affinché si consideri commesso il crimine. Il carattere punibile del finanziamento non è in effetti accessorio e questo significa che non dipende dall'esecuzione o dal tentativo di esecuzione di un atto terroristico. Il finanziamento del terrorismo secondo l'articolo 260^{quinquies} CP è un reato autonomo e non richiede nessi causali con un successivo atto terroristico. L'articolo 260^{quinquies} CP consente inoltre di includere i terroristi che operano da soli o in gruppi, meno strutturati rispetto ad un'organizzazione criminale. Se si finanzia o intende finanziare un atto terroristico concreto, si applicano numerose norme penali che puniscono il finanziamento come atto di partecipazione. In tale contesto va citato l'articolo 260^{bis} CP (atti preparatori punibili) grazie al quale è possibile perseguire anche gli atti preparatori ad un atto terroristico (incluso il finanziamento), e questo persino prima che si sia iniziato a compiere l'atto.

Per quanto concerne la repressione del finanziamento di organizzazioni terroristiche e terroristi si applicano anche l'articolo 260^{ter} CP (organizzazione criminale) e la legge federale del 12 dicembre 2014 che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate¹⁸. L'articolo 260^{ter} CP vieta la partecipazione e il sostegno di un'organizzazione criminale o terroristica. Tutti i tipi di finanziamento sono forme tipiche di sostegno. La legge federale che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate punisce nel loro insieme tutti i comportamenti destinati a sostenere tali organizzazioni terroristiche, ivi compreso il fatto di mettere a disposizione risorse umane o materiali (finanziamento diretto o indiretto). Questa disposizione copre anche gli atti di finanziamento a favore di singole persone che sostengono tali organizzazioni, in qualsivoglia modo.

Tutti gli atti che sono vietati dalle norme penali determinanti, e in particolare anche il finanziamento del terrorismo, la partecipazione e il sostegno di un'organizzazione terroristica (art. 260^{ter} CP e 260^{quinquies} CP), nonché gli atti puniti dalla nuova legge federale che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate, rientrano nella categoria dei crimini e costituiscono quindi essi stessi reati preliminari al riciclaggio di denaro.

3.3 Valutazione del rischio criminale (*Criminal Risk Assessment*)

3.3.1 Il rischio criminale

Il rischio criminale è definito come la probabilità che un fenomeno criminale si realizzi in futuro con una certa probabilità. Per valutare il rischio criminale legato al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo vanno considerati due diversi elementi, che determinano il rischio: la minaccia e le eventuali debolezze esistenti (le cosiddette vulnerabilità), che possono facilitare il compimento di un atto di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.

3.3.2 Le minacce

Le minacce (*threats*) sono definite come la probabilità che una persona o un gruppo di persone compiano atti di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo. La valutazione della minaccia (*threat assessment*) individua la rilevanza della minaccia, misurandone sia l'entità (elemento quantitativo) che le caratteristiche (elemento qualitativo). Bisogna distinguere tra minacce potenziali e reali. La *minaccia potenziale* (o astratta) definisce la probabilità che, in presenza di determinati elementi strutturali e contestuali, una minaccia possa concretizzarsi. La *minaccia reale* (o concreta) è l'insieme

¹⁸ RS 122

di tutte le minacce che si sono effettivamente concretizzate e che in linea di principio possono essere misurate.

3.3.3 Le vulnerabilità

Le vulnerabilità (*vulnerabilities*) sono l'insieme dei fattori (strutturali ed istituzionali) che rendono interessante commettere un crimine per una persona o un gruppo di persone che intendono riciclare denaro o contribuire al finanziamento di atti terroristici. La probabilità che un rischio si concretizzi è tanto maggiore quante più sono le vulnerabilità. Le *vulnerabilità generali* dipendono dalle caratteristiche strutturali di un Paese e della sua piazza finanziaria. Le vulnerabilità *specifiche* sono legate alle pratiche e agli strumenti che vengono impiegati in un determinato ambito di attività. Un'ultima categoria è quella delle *vulnerabilità legate al dispositivo istituzionale* (regolamentazione e sorveglianza) nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

4 Metodo

Sulla base delle esperienze dell'approccio basato sul rischio applicato in Svizzera, il GCRF ha optato per un approccio che riunisce in sé criteri quantitativi e qualitativi. Questo approccio combinato presenta il duplice vantaggio di fondare l'analisi delle minacce su una base oggettiva, moltiplicando al contempo le fonti d'informazione che possono consolidare ed integrare la valutazione dei rischi. Questo consente anche di definire un quadro aperto per gli interlocutori del settore privato, che possono così contribuire alla valutazione dei rischi apportando le proprie esperienze e valutazioni. Al fine inoltre di stimare i rischi nel modo più realistico possibile, le misurazioni quantitative sono state confrontate con le minacce potenziali individuate sulla base di numerose fonti. A tale scopo, il GCRF ha preso in considerazione non solo tutte le informazioni pertinenti desunte da rapporti internazionali e nazionali, pubblici ed interni, ma anche le statistiche ufficiali disponibili in Svizzera, che hanno per oggetto, in qualsivoglia forma, i rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo (in allegato è disponibile un elenco dettagliato delle statistiche e dei rapporti consultati.) Il GCRF ha stilato un inventario (*mapping*) di tutte le analisi nazionali esistenti che si occupano di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo in Svizzera e ne ha tenuto conto nella valutazione dei rischi. Inoltre, esso ha deciso di svolgere anche analisi sui settori di attività che non sono direttamente soggetti al dispositivo per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, in funzione della loro rilevanza economica e dell'attenzione destata in Svizzera negli ultimi anni da determinate attività all'interno di tali settori. In assenza di comunicazioni di sospetto provenienti da questi settori, le relative analisi si basano principalmente su una valutazione di tipo qualitativo.

4.1 Misure quantitative

Per individuare la *minaccia reale* in Svizzera, il GCRF si è appoggiato in una prima fase sulla banca dati dei casi sospetti segnalati a MROS dal 2004 al 2014. A causa di una particolarità del dispositivo svizzero, che prevede, in caso di sospetto, un'analisi preliminare da parte degli intermediari finanziari dei fatti e degli elementi a loro disposizione, le statistiche prodotte sulla base delle comunicazioni di sospetto possono essere considerate lo strumento statistico disponibile più rappresentativo della minaccia reale in Svizzera, sia per quanto concerne la sua importanza che la sua qualifica. Tali statistiche consentono di individuare in particolare la rilevanza dei principali reati preliminari connessi ai diversi settori e la domiciliazione delle controparti e degli aventi diritto economico. Le statistiche, basate essenzialmente su dati generati nel quadro dell'attività regolamentata degli intermediari finanziari, sono state integrate da informazioni sui circuiti finanziari al di fuori dell'intermediazione finanziaria. Inoltre, il GCRF ha conferito più di una ventina di incarichi ad attori rappresentativi del settore privato che gli hanno fornito dati quantitativi e qualitativi appositamente rilevati per l'analisi in questione.

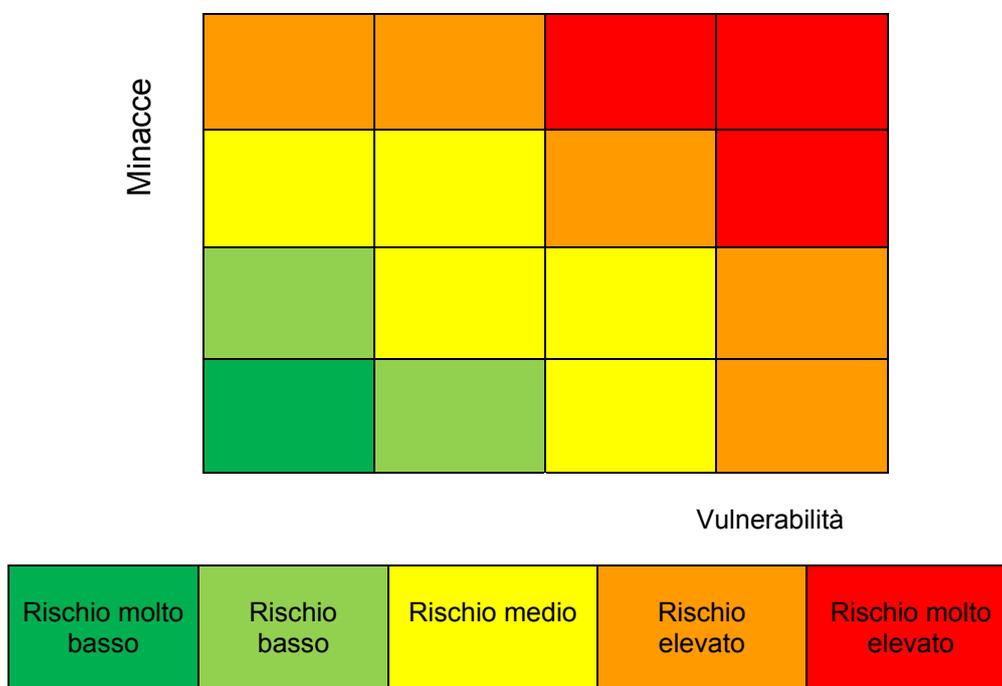
In parallelo e sulla base delle comunicazioni di sospetto trasmesse dal 2004 al 2014, è stata elaborata una matrice quantitativa del rischio per misurare in modo oggettivo la minaccia nei singoli settori attivi nel campo dell'intermediazione finanziaria soggetta alla LRD. A tale scopo, si sono considerati cinque fattori di rischio principali, che risultano dalle norme della FINMA e cioè il rischio legato a:

1. il Paese o i Paesi coinvolti,
2. l'ammontare degli importi coinvolti,
3. il numero degli attori coinvolti,
4. il coinvolgimento di società di domicilio e
5. la presenza di persone politicamente esposte (PPE), che rappresentano un rischio superiore.

Ogni risultato parziale è stato poi ponderato con coefficienti ritenuti adeguati¹⁹, completando così l'algoritmo di calcolo dei rischi (i risultati per ciascun settore e i dettagli del procedimento sono desumibili dall'allegato). Per il GCRF i risultati così ottenuti hanno costituito un ulteriore indice di partenza per la valutazione globale dei rischi per ciascun settore esaminato.

4.2 Matrice qualitativa di valutazione dei rischi

Per la valutazione globale dei rischi, il GCRF ha svolto in un secondo momento una valutazione dettagliata di ciascun settore, tenendo conto dei dati messi a disposizione dagli attori privati e di tutte le informazioni rilevanti che potessero dare indicazioni al GCRF sul livello e sull'evoluzione delle minacce nonché sulla particolare natura e l'importanza delle specifiche vulnerabilità (esistenti e future) nel settore in questione. In tale ottica, il GCRF ha conferito specifici mandati d'analisi ai servizi amministrativi competenti interessati dai diversi settori d'attività esaminati. Ai fini di una migliore leggibilità, il risultato di questo processo di valutazione globale dei rischi è stato sintetizzato in una matrice a due assi che rappresentano il livello delle minacce e delle vulnerabilità individuate nei rispettivi settori. Il risultato così ottenuto è stato classificato in base a cinque livelli di rischio: rischio molto basso, rischio basso, rischio medio, rischio elevato e rischio molto elevato. Visto che i criteri di rischio utilizzati per il calcolo quantitativo sono applicati solamente agli intermediari finanziari, i settori non soggetti alla LRD sono stati oggetto di un'analisi esclusivamente qualitativa.



5 Informazioni generali sulla Svizzera

La Svizzera è uno Stato federale, formato da 20 Cantoni e 6 Semicantoni, a loro volta suddivisi in Comuni. I Cantoni sono considerati enti pubblici sovrani, dispongono di una propria costituzione e di proprie leggi e godono di un'ampia autonomia. Hanno tutti un parlamento, un governo ed organi di giustizia propri. I Cantoni sono competenti per tutte le questioni che non sono di competenza della Confederazione. Le competenze sono suddivise in particolare nel settore della polizia e della giustizia e in ambito economico e sociale. I Cantoni sono competenti per l'applicazione non solo delle loro leggi e dei loro regolamenti ma anche di una serie di disposizioni emanate dalla Confederazione. Nel campo della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, è competente a legiferare la Confederazione mentre l'applicazione e il perseguimento competono sia alla Confederazione che ai Cantoni.

¹⁹ In particolare, si è utilizzato un coefficiente maggiore per la presenza di PPE straniere e l'utilizzo di società di domicilio, perché tali fattori influiscono notevolmente sul livello di rischio.

5.1 Composizione del settore economico e finanziario

Nel 2013, il prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera era di 635 miliardi di franchi. Circa il 72 % del PIL proviene dal settore dei servizi. Col 27% del PIL, anche il settore industriale è un pilastro importante dell'economia svizzera. I più importanti settori industriali sono quello chimico, i beni d'investimento (macchine utensili, strumenti di precisione, apparecchi meccanici), orologeria, industria alimentare ed edilizia mentre nel settore dei servizi prevalgono le banche, le assicurazioni, il turismo e il settore pubblico. L'economia svizzera è fortemente orientata alle esportazioni. Il commercio estero conta per circa due terzi del PIL. L'Unione europea (UE) è il partner commerciale più importate della Svizzera (59,7 % delle esportazioni, 78 % delle importazioni). La prevalenza delle piccole e medie imprese (PMI) ha sempre caratterizzato la struttura economica svizzera. Oltre il 99 % delle imprese in Svizzera ha meno di 250 dipendenti (equivalenti a tempo pieno).

5.1.1 Importanza economica del settore finanziario²⁰

La piazza finanziaria svizzera è molto importante per l'economia nazionale, sia come catalizzatore per il suo buon funzionamento che in termini di entrate ed occupazione. I principali attori della piazza finanziaria svizzera sono le banche, seguite dalle assicurazioni, dai promotori di fondi, dalla borsa svizzera e dalle casse pensioni. Nel 2014 hanno contribuito al PIL per circa il 10,2 % (cfr. fig. 1), con un calo di circa due punti percentuali rispetto al 2007, l'anno precedente la crisi finanziaria mondiale. Con circa 210 000 posti a tempo pieno, nel 2014 il settore finanziario occupava il 5,9 % dei lavoratori in Svizzera e da molti anni tale quota è relativamente stabile.²¹

La piazza finanziaria svizzera è anche la fonte di una parte importante del gettito fiscale nazionale. Nel 2012, le persone fisiche e giuridiche del settore finanziario hanno versato all'erario tasse per circa 5,7 miliardi di franchi, pari al 7,4 % circa del totale delle entrate della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

Lo scoppio della crisi finanziaria globale, i mutati bisogni della clientela, soprattutto dei clienti privati, il progresso tecnologico e anche lo sviluppo di norme per la regolamentazione del settore finanziario a livello internazionale hanno tuttavia accelerato una modifica strutturale del settore finanziario. Così, alla fine del 2014, la piazza bancaria svizzera contava 283 diversi istituti bancari, 59 in meno (-17,3 %) rispetto al 2003.

I due terzi circa delle banche sono banche straniere o operano a livello internazionale, come nel caso delle grandi banche, delle banche private e delle banche operanti in borsa.²² Questo pone chiaramente in evidenza i solidi intrecci internazionali della piazza finanziaria svizzera. Va detto tuttavia che, accanto agli istituti ad orientamento internazionale, c'è anche un gruppo di banche prevalentemente orientate al mercato interno. Le banche cantonali e regionali alla fine del 2013 avevano infatti rispettivamente il 99 % e il 94 % dei propri crediti e impegni a bilancio in Svizzera.²³

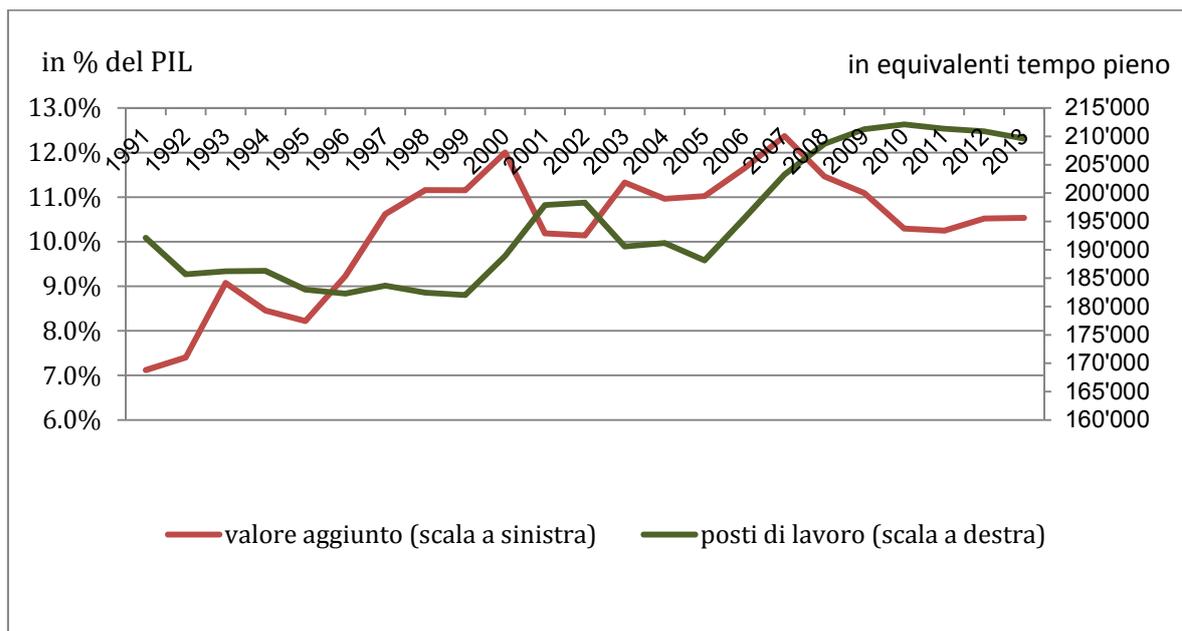
²⁰ Rapporto sulla politica della Confederazione in materia di mercati finanziari del 19 dicembre 2012, aggiornato nel settembre 2014.

²¹ Fonte: Ufficio federale di statistica (UST)

²² BNS, Les banques suisses, 2013.

²³ BNS, Bollettino mensile di statistica bancaria, agosto 2012.

Figura 1: Quota del PIL del settore finanziario dal 1991 al 2014 e posti di lavoro in tale settore



Fonti: Ufficio federale di statistica (UST); Segreteria di Stato dell'economia (SECO)

L'offerta di servizi finanziari è concentrata in vari Cantoni urbani in cui si trovano i tre poli della piazza finanziaria svizzera. Il primo polo comprende la regione di Zurigo e i cantoni limitrofi della Svizzera centrale, il secondo l'Arco Lemano con Ginevra come proprio centro e il terzo la regione di Lugano in Ticino. La tabella che segue mostra la distribuzione degli intermediari finanziari per Cantone.

Tabella 1: Numero di intermediari finanziari nel 2014, per Cantone

Cantone	Settore bancario	Settore non bancario ²⁴	Istituti soggetti alla legge sugli investimenti collettivi	Assicurazioni con attività di intermediazione finanziaria ²⁵	Total e
Argovia	6	99	15		120
Appenzello esterno	1	25	3		29
Appenzello interno	1	17	1		19
Basilea Campagna	1	51	9	1	62
Basilea Città	13	166	26	4	209
Berna	25	170	34	2	231
Friburgo	2	76	2		80
Ginevra	64	1430	78		1572
Glarona	2	18	2		22
Grigioni	1	137	1		139
Giura	1	6	1		8
Lucerna	4	106	16	1	127
Neuchâtel	2	48	9		59
Nidvaldo	1	31			32
Obvaldo	1	32			33
Sciaffusa	4	28			32
Svitto	4	190	19		213
Soletta	6	31	3		40

²⁴ In particolare i gestori patrimoniali indipendenti e i fiduciari.

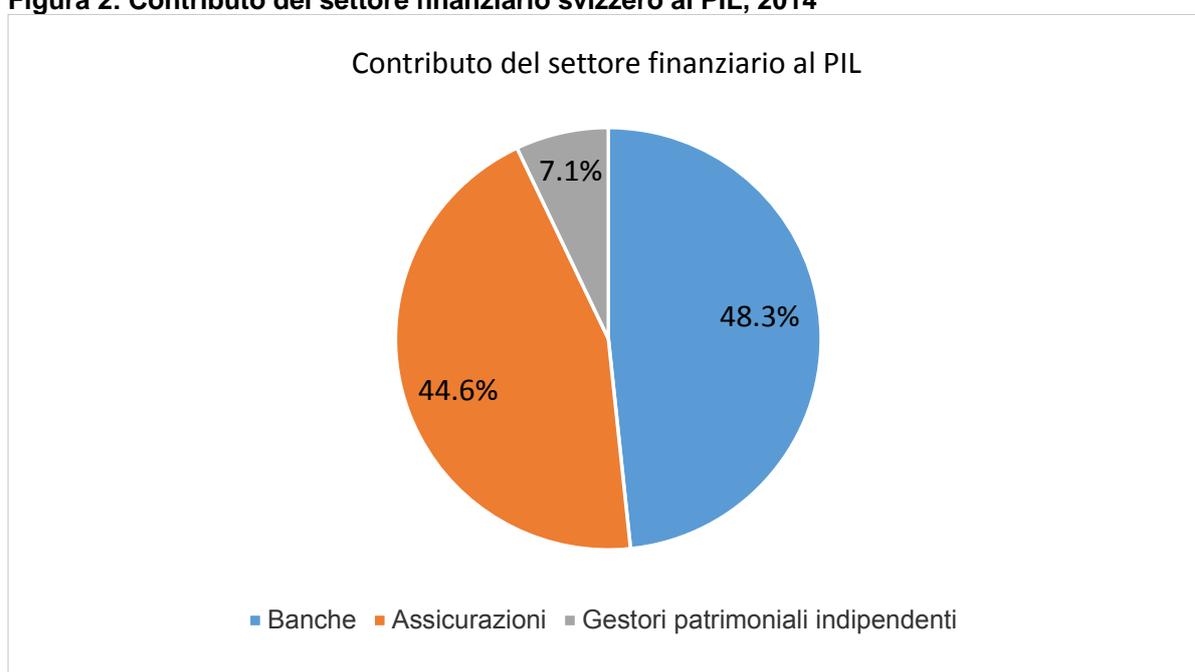
²⁵ Assicurazioni sulla vita e assicurazioni danni, che offrono ipoteche.

San Gallo	16	181	17	1	215
Ticino	19	884	34	1	938
Turgovia	2	62	10		74
Uri	1	6			7
Vallese	3	62	4	1	70
Vaud	10	334	53	7	404
Zugo	3	604	35		642
Zurigo	104	1689	222	10	2025
Totale	297²⁶	6483	594	28	7402

Fonte: FINMA

Il contributo al PIL delle principali branche del settore finanziario si presenta come segue:

Figura 2: Contributo del settore finanziario svizzero al PIL, 2014



Fonti: UST / SECO, aggregati annui del PIL, approccio della produzione; ZHAW

5.1.2 Importanza internazionale della piazza finanziaria svizzera

La quota di PIL del 10,2 % del settore finanziario svizzero è relativamente alta se confrontata con quella degli altri Paesi (Stati Uniti d'America: 6,6 %; Regno Unito: 8,6 %), quasi equivale a quella di Singapore (11,2 %) ma è molto inferiore al valore del Lussemburgo (25,4 %).²⁷

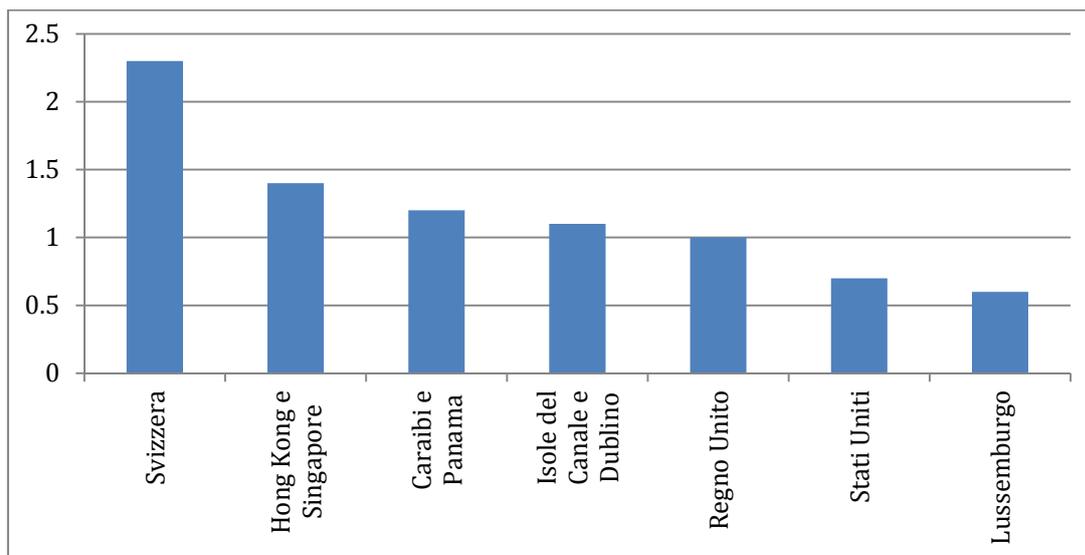
La piazza finanziaria svizzera è caratterizzata da una grande varietà di prestatori di servizi finanziari specializzati. Uno dei punti di forza è in particolare la gestione patrimoniale. Il volume della gestione patrimoniale transfrontaliera è di circa 2300 miliardi di dollari USA, pari al 26 % del mercato. A titolo di paragone, il volume della gestione patrimoniale transfrontaliera a Hong Kong e Singapore è in totale di circa 1400 miliardi, nel Regno Unito di 1000 miliardi, negli Stati Uniti di 700 miliardi e in Lussemburgo di 600 miliardi di dollari USA (fig. 3)²⁸.

²⁶ Tale numero comprende 14 istituti che nel corso del 2014 hanno interrotto l'attività o che si trovavano in liquidazione.

²⁷ Granducato di Lussemburgo: Le Portail des Statistiques (2011); Singapore: Singapore Department of Statistics (2011); Regno Unito: Office for National Statistics (2011); Stati Uniti: Bureau of Economic Analysis (2011).

²⁸ The Boston Consulting Group (BCG) 2014, Global Wealth 2014 - Riding a Wave of Growth, p. 10.

Figura 3: Gestione patrimoniale transfrontaliera (offshore) in migliaia di dollari USA (2013)



Fonte: The Boston Consulting Group 2014

Inoltre, molte transazioni transfrontaliere di istituti finanziari svizzeri sono concluse con una controparte nell'UE. La piazza finanziaria svizzera è dunque fortemente legata ai vicini centri finanziari europei (come Londra, Lussemburgo o Liechtenstein) e con centri negli USA e in Asia. Negli ultimi cinque anni, le piazze finanziarie di Hong Kong e Singapore hanno continuato a crescere, parallelamente al tasso di crescita del loro PIL e questo ha comportato un forte aumento anche dei patrimoni privati.

5.2 Contesto politico e giuridico della lotta alla criminalità finanziaria

5.2.1 La politica del Consiglio federale in materia di lotta alla criminalità finanziaria

Il mantenimento di una piazza finanziaria integra, attrattiva e performante è un obiettivo dichiarato del Consiglio federale. Ciò comporta che si faccia tutto il possibile per evitare che si abusino della piazza finanziaria svizzera per scopi criminali, segnatamente per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. La Svizzera contribuisce attivamente e collabora a livello internazionale allo sviluppo di normative in questo settore, adeguando anche regolarmente le proprie leggi per tenere conto delle nuove minacce e dell'evoluzione delle norme internazionali in questo ambito, nonché per migliorarne l'efficacia. Nel corso degli ultimi decenni, la Svizzera si è progressivamente dotata di un sistema di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo solido e completo, che unisce misure di carattere preventivo e repressivo.

Questa politica e le misure concrete che ne derivano contribuiscono significativamente ad attenuare i rischi ed assicurano l'integrità della piazza finanziaria svizzera, non solo in relazione al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo ma anche in materia di fiscalità dei valori patrimoniali. Tali misure comprendono la già citata creazione a livello istituzionale del GCRF ma anche l'evoluzione della regolamentazione in materia di criminalità finanziaria e gli altri sviluppi del quadro giuridico con legami con la criminalità finanziaria. I capitoli seguenti illustrano tale evoluzione, senza entrarne tuttavia nel dettaglio. La descrizione approfondita della normativa di legge per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, dei suoi legami con la gestione dei rischi e anche la dimostrazione dell'efficacia delle misure in vigore saranno oggetto di un rapporto a se stante del GAFI, che verrà elaborato nel quadro della valutazione reciproca della Svizzera.

5.2.2 Evoluzione della normativa nel campo della criminalità finanziaria dal 2005

5.2.2.1 Attuazione delle raccomandazioni del GAFI

Il contributo attivo della Svizzera alla definizione delle norme internazionali concernenti l'integrità del mercato finanziario e in particolare quelle per l'armonizzazione delle regole in materia di lotta alla criminalità finanziaria, è un pilastro importante della sua strategia di difesa di una piazza finanziaria sana e prospera. La Svizzera partecipa quindi attivamente ai lavori del GAFI da quando è stato creato. Dopo la parziale revisione delle raccomandazioni GAFI nel 2003, la Svizzera ha modificato più volte il proprio sistema di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, affinché rispondesse ai

nuovi requisiti sanciti dal gruppo. Nel 2007, nel 2009 e nel 2013 ha apportato adeguamenti legislativi per rispondere alle critiche espresse alla Svizzera nel rapporto di valutazione reciproca del 2005 e nel rapporto di follow-up del 2009 e per far fronte alle esigenze del Gruppo Egmont²⁹ in materia di scambio d'informazioni tra uffici di comunicazione (*Financial Intelligence Units*, FIU). Il 13 dicembre 2013, il Consiglio federale ha adottato e trasmesso al Parlamento il messaggio concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012. Tale progetto è inteso a rafforzare l'efficacia del dispositivo svizzero in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo attraverso l'attuazione in Svizzera delle norme internazionali. Le Camere federali hanno adottato il disegno di legge il 12 dicembre 2014.³⁰ La legge entra in vigore il 1° gennaio 2016, ad eccezione delle disposizioni sulla trasparenza delle persone giuridiche e delle azioni al portatore, in vigore già dal 1° luglio 2015.

La nuova legge comporta novità o modifiche in relazione ai seguenti otto punti:

- estensione dell'obbligo d'iscrizione nel registro di commercio a tutte le fondazioni e quindi anche alle fondazioni ecclesiastiche e alle fondazioni di famiglia (Codice civile, CC³¹);
- miglioramento della trasparenza delle persone giuridiche attraverso misure che da un lato concernono le società non quotate in borsa emittenti azioni al portatore e dall'altro l'individuazione dell'avente diritto economico di persone giuridiche. Tali misure mirano anche a soddisfare i requisiti posti dal *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* (Global Forum, Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni in questioni fiscali) per quanto concerne la trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali (modifica del CC, del Codice delle obbligazioni [CO]³², della legge sugli investimenti collettivi del 23 giugno 2006 [LlCol]³³ e della legge sui titoli contabili del 3 ottobre 2008 [LTCO]³⁴);
- rafforzamento degli obblighi degli intermediari finanziari nella determinazione dell'avente diritto economico di persone giuridiche (modifica della LRD);
- estensione della definizione delle PPE alle PPE nazionali e alle PPE delle organizzazioni intergovernamentali e delle federazioni sportive internazionali ed introduzione dei relativi obblighi di diligenza basati sul rischio (modifica della LRD);
- introduzione di un reato preliminare nel campo delle imposte dirette ed estensione del precedente reato preliminare di contrabbando ad altre imposte prelevate dalla Confederazione (modifica del CP e della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo [DPA]³⁵);
- obbligo per i negozianti di ricorrere ad un intermediario finanziario o di applicare gli obblighi di diligenza nel caso di pagamenti in contanti per acquisti di immobili o beni mobili il cui prezzo superi i 100 000 franchi (modifica della LRD e della legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento [LEF]³⁶);
- aumento dell'efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto (modifica della LRD) e
- miglioramento dell'attuazione delle norme GAFI sulle sanzioni finanziarie mirate in relazione al terrorismo e al finanziamento del terrorismo (modifica della LRD).

I lavori preparatori e di revisione delle ordinanze di applicazione, in particolare della LRD, e dei regolamenti degli organismi di autodisciplina sono in corso. Si prevede che tali ordinanze di applicazione e regolamenti entrino in vigore contemporaneamente alle corrispondenti disposizioni di legge.

5.2.2.2 Evoluzione in materia di corruzione

La Svizzera ha aderito alle tre principali convenzioni internazionali in materia di lotta alla corruzione. Il 31 maggio 2000 ha ratificato la Convenzione OCSE del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali³⁷. A tale ratifica ha fatto seguito, il

²⁹ Il Gruppo Egmont è un organismo informale delle FIU di 147 Paesi. Si pone l'obiettivo di promuovere la cooperazione tra le FIU nel campo della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, soprattutto attraverso lo scambio di informazioni, e nel campo della formazione.

³⁰ FF 2014 8377

³¹ RS 210

³² CO; RS 220

³³ RS 951.31

³⁴ RS 957.1

³⁵ RS 313.0

³⁶ RS 281.1

³⁷ RS 0.311.21

1° luglio 2006, l'adesione alla Convenzione penale sulla corruzione del 27 gennaio 1999³⁸, conclusa sotto l'egida del Consiglio d'Europa. Per attuare queste convenzioni, la Svizzera ha totalmente riformato le proprie norme del codice penale, punendo la corruzione dei pubblici ufficiali nazionali e stranieri così come la corruzione nel settore privato. Infine, il 24 settembre 2009, la Svizzera ha ratificato anche la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 31 ottobre 2003³⁹, senza che ciò richiedesse una modifica del diritto nazionale. La Svizzera è stata esaminata nel quadro di ciascun meccanismo di valutazione reciproca tra pari in relazione a tutte le convenzioni internazionali citate.

La corruzione privata è attualmente perseguita su querela e la legge federale contro la concorrenza sleale del 19 dicembre 1986 (LCSI)⁴⁰ contiene una disposizione in merito. Su raccomandazione della commissione del Consiglio d'Europa GRECO (Gruppo di Stati contro la Corruzione), il Consiglio federale ha deciso di perseguire in futuro d'ufficio la corruzione privata e che essa venga punita anche se non comporta una distorsione della concorrenza economica. La nuova disposizione sarà inserita nel Codice penale. Il Consiglio federale ha approvato e trasmesso al Parlamento il relativo messaggio e il disegno di legge il 30 aprile 2014.⁴¹

In seguito ai rivolgimenti politici in Africa del Nord, nel 2011 è stata istituita la *Task Force Asset Recovery*, che si occupa della restituzione di averi dei potentati illeciti. Alla Direzione del diritto internazionale pubblico, presso il Dipartimento federale degli affari esteri, essa è competente in materia di attuazione della politica svizzera di asset recovery a livello internazionale. La legge federale del 1° ottobre 2010 sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (LRAI)⁴², entrata in vigore nel 2011, regola il blocco e la confisca di beni patrimoniali nel caso in cui una domanda d'assistenza giudiziaria internazionale non abbia avuto esito per incapacità delle strutture statali nel Paese di origine; è sussidiaria alla legge del 20 marzo 1981 sull'assistenza in materia penale (AIMP)⁴³. Il 21 maggio 2014 il Consiglio federale ha approvato il messaggio relativo alla legge sui valori patrimoniali di provenienza illecita (LPV)⁴⁴. Questo disegno di legge provvede a regolamentare esaurientemente il blocco, la confisca e la restituzione di averi dei potentati e quindi di integrare nella legge la prassi adottata sino ad ora dalla Svizzera in questo settore. Con l'entrata in vigore di questa legge si è abrogata la LRAI. Gli elementi principali della politica svizzera di asset recovery sono contenuti nella «Strategia della Svizzera inerente il blocco, la confisca e la restituzione degli averi dei potentati», del 2014.

5.2.3 Politica e regolamentazione in materia di lotta all'evasione fiscale internazionale

La crisi finanziaria scoppiata nel 2008 ha comportato un netto rafforzamento della lotta all'evasione fiscale internazionale e il Consiglio federale, in linea con il mutare dei tempi, ha deciso nel 2009 di riprendere interamente la norma relativa allo scambio di informazioni su domanda in materia fiscale (art. 26 del modello di convenzione OCSE). Da allora la disposizione amministrativa conforme alla normativa OCSE è stata integrata in molte convenzioni contro la doppia imposizione fiscale e si sono conclusi vari accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale. Nel 2013 è entrata in vigore la legge sull'assistenza amministrativa fiscale del 28 settembre 2012 (LAAF)⁴⁵, che regola l'esecuzione dell'assistenza amministrativa nell'ambito fiscale.

Nel campo dell'assistenza amministrativa internazionale, si è rafforzata anche la collaborazione multilaterale oltre a quella bilaterale. La Svizzera ha infatti sottoscritto nel 2013 la Convenzione multilaterale dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sull'assistenza amministrativa in materia fiscale. La Svizzera è altresì impegnata nel Forum Globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni in questioni fiscali, presso il quale è presente nel comitato direttivo e nel gruppo Peer Review. Dopo che nel 2011 un rapporto di audit del Forum Globale sulla Svizzera aveva concluso che il Paese aveva fatto dei progressi importanti nel campo della procedura di assistenza amministrativa dal 2009 ma che ancora non soddisfaceva, o soddisfaceva solo in parte, condizioni importanti per uno scambio di informazioni efficace, la Svizzera ha intrapreso ulteriori misure, concernenti l'ampliamento della rete di convenzioni contro la doppia imposizione fiscale e degli accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale, conformemente alla normativa OCSE, l'adozione di deroghe alle regole sull'informazione dei contribuenti coinvolti e una maggiore trasparenza in materia di azioni al portatore.

³⁸ RS 0.311.55

³⁹ RS 0.311.56

⁴⁰ RS 241

⁴¹ FF 2014 3099

⁴² RS 196.1

⁴³ RS 351.1

⁴⁴ FF 2014 4555

⁴⁵ RS 672.5

La Svizzera e l'Unione europea avevano già concordato nel 2004 di collaborare in modo più approfondito nell'ambito fiscale. In applicazione dell'accordo sulla tassazione dei redditi da risparmio⁴⁶, gli istituti finanziari svizzeri prelevano a favore dello Stato d'origine un'imposta alla fonte sui redditi da risparmio delle persone fisiche residenti nell'UE o comunicano tali redditi allo Stato d'origine se tali persone danno il loro consenso.

Nel 2014 sono entrati in vigore l'accordo FATCA tra la Svizzera e gli USA e la legge federale svizzera che lo attua⁴⁷. Con il FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) gli USA vogliono che vengano tassati in tutto il mondo i redditi delle persone soggette alle imposte negli USA e che hanno conti all'estero. Il FATCA è una regolamentazione statunitense unilaterale, che vale in tutto il mondo. Essa impone agli istituti finanziari stranieri di dare alle autorità fiscali statunitensi informazioni sui conti americani che gestiscono. In caso contrario gli USA prelevano un'imposta alla fonte elevata sui pagamenti USA a tali istituti o ai loro clienti.

La Svizzera ha altresì concluso accordi con il Regno Unito e con l'Austria⁴⁸ sulla tassazione alla fonte, che hanno permesso di regolarizzare patrimoni non dichiarati in passato e di assicurare in futuro la tassazione di tutti i redditi. Gli accordi sull'imposta alla fonte sono entrati in vigore nel 2013. Gli istituti finanziari svizzeri applicano un prelievo forfetario ai clienti britannici e austriaci sui loro fondi esistenti (del passato) ovvero sui redditi e utili di capitale (futuri) e lo inoltrano alle autorità fiscali britanniche e austriache attraverso l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). In alternativa all'imposizione alla fonte, i clienti britannici e tedeschi possono optare per la dichiarazione dei loro averi. In tal caso pagano le imposte direttamente alle autorità fiscali britanniche e austriache.

Dopo che le discussioni internazionali sullo scambio automatico di informazioni nel 2013 si sono intensificate, il Consiglio federale ha dichiarato di essere disposto a collaborare attivamente, nel quadro dell'OCSE, allo sviluppo di una normativa mondiale sullo scambio automatico di informazioni, al fine di garantire la conformità alle regole fiscali. Nel 2014 la Svizzera ha riconosciuto la nuova normativa internazionale dell'OCSE sullo scambio automatico di informazioni in materia fiscale e si è dichiarata pronta ad applicarlo con gli stati partner in presenza di determinate condizioni. Concretamente, il Consiglio federale ha approvato l'8 ottobre 2014 mandati per negoziare l'introduzione dello scambio automatico di informazioni con diversi stati partner (tra cui l'UE, gli USA, l'Australia) e il 14 gennaio 2015 ha avviato le consultazioni concernenti due disegni di legge sull'attuazione dello scambio automatico di informazioni. Il 3 marzo 2015, la Svizzera e l'Australia hanno firmato una dichiarazione congiunta sull'introduzione dello scambio reciproco automatico di informazioni. Il 27 maggio 2015, la Svizzera e l'UE hanno sottoscritto un accordo per lo scambio automatico di informazioni in ambito fiscale. Infine, il 5 giugno 2015, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il messaggio che approva la Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale e il messaggio sulle necessarie basi legali per l'attuazione dello standard per lo scambio automatico di informazioni a fini fiscali. Tali messaggi fanno seguito alla consultazione avviata il 14 gennaio 2015.

5.2.4 Evoluzione nel campo della lotta al terrorismo

Il 12 dicembre 2014 il parlamento ha rafforzato il dispositivo per la lotta al terrorismo vietando i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate.⁴⁹ In base a questa nuova legge, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2015, chiunque partecipa sul territorio svizzero a uno dei gruppi o a una delle organizzazioni vietati, mette a disposizione risorse umane o materiale, organizza azioni propagandistiche a loro sostegno o a sostegno dei loro obiettivi, recluta adepti o promuove in altro modo le loro attività, è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria. La legge contiene anche una disposizione sulla confisca di valori patrimoniali.

Tali divieti integrano il dispositivo già esistente dando attuazione alle sanzioni internazionali contenute nelle relative risoluzioni del Consiglio di sicurezza.

⁴⁶ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva del Consiglio 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi; RS 0.641.926.81

⁴⁷ Legge FATCA del 27 settembre 2013; RS 672.933.6

⁴⁸ RS 0.672.936.74; RS 0.672.916.33

⁴⁹ Legge federale del 12 dicembre 2014 che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate (RS 122).

5.2.5 Evoluzione in materia di lotta alla criminalità su Internet

La Svizzera ha riconosciuto sia la problematica della criminalità su Internet che i suoi legami col riciclaggio di denaro, i cui reati preliminari sempre più spesso consistono in effetti in reati patrimoniali commessi avvalendosi di tecnologie informatiche. Il Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOICI) di fedpol ha rilevato assieme alle autorità partner a livello confederale e cantonale le più svariate modalità operative della criminalità su Internet e le ha classificate in diversi fenomeni. Le conoscenze così acquisite sono messe a disposizione dei servizi interessati per svolgere analisi e per individuare le tipologie dei reati nel campo del riciclaggio di denaro. In particolare, rientrano nelle tipologie dello SCOICI i nuovi fenomeni di cybercrime legati al riciclaggio di denaro che ha rilevato MROS o che gli sono stati segnalati dagli intermediari finanziari. Questa collaborazione tra lo SCOICI e MROS è facilitata ed incoraggiata dal fatto che entrambe le strutture fanno parte dell'Ufficio federale di polizia (fedpol). Si garantisce così che MROS sia costantemente informato sugli ultimi sviluppi e sui nuovi fenomeni osservati in materia di reati commessi su Internet che costituiscono potenzialmente dei reati preliminari al riciclaggio di denaro. Al contempo si assicura che lo SCOICI venga immediatamente a conoscenza degli ultimi sviluppi della criminalità su Internet legata al riciclaggio di denaro. Ciò non solo consente di coordinare la lotta contro il riciclaggio di denaro ma anche di assicurare che MROS assolva ai propri compiti di analisi e classificazione tenendo conto degli ultimi sviluppi della criminalità su Internet, che è molto dinamica. Inoltre, il continuo scambio di informazioni tra MROS e SCOICI sulle attuali modalità operative nel campo della criminalità su Internet e la crescita della conoscenza e del know-how che ne deriva vanno a beneficio anche degli intermediari finanziari, che sono continuamente sensibilizzati sui rischi e le nuove modalità procedurali nel campo del cybercrime. Infine, le conoscenze acquisite sull'entità della criminalità su Internet e sulla sua tipologia permettono di delineare la situazione nazionale del fenomeno e di avere quindi una visione d'insieme dei reati commessi su Internet come potenziali reati preliminari al riciclaggio di denaro. Ciò consente di fissare le priorità o di individuare tempestivamente eventuali necessità di intervento.

5.2.6 Ulteriori sviluppi del quadro giuridico legato alla lotta alla criminalità finanziaria

Codice penale – termini di prescrizione

I termini di prescrizione dei delitti gravi previsti all'articolo 97 capoverso 1 lettera c CP, e cioè i delitti che sono puniti con una pena detentiva fino a tre anni, sono stati elevati da 7 a 10 anni (entrata in vigore il 1° gennaio 2014). Il riciclaggio di denaro (semplice, art. 305^{bis} cpv. 1 CP) rientra in tali delitti. Il termine di prescrizione per il perseguimento penale del riciclaggio di denaro nei casi gravi (art. 305^{bis} cpv. 2 CP) resta di 15 anni.

Codice di procedura penale (CPP)⁵⁰

Il CPP è stato elaborato per rafforzare a livello nazionale l'efficienza del perseguimento penale. Il CPP, entrato in vigore il 1° gennaio 2011, ha unificato le regole procedurali a livello confederale e cantonale ed ha sostituito i 26 codici di procedura penale cantonali e la procedura federale, che coesistevano fino al 2011. In particolare, l'articolo 24 CPP prevede la competenza della Confederazione nel perseguimento di determinati crimini commessi da un'organizzazione criminale e legati al finanziamento del terrorismo se tali reati siano stati commessi prevalentemente all'estero o siano stati commessi in più Cantoni e il centro dell'attività penalmente rilevante non possa essere localizzato in uno di essi. Inoltre, non è più prevista la conduzione congiunta della procedura preliminare da parte di un procuratore pubblico e del giudice istruttore. Il Ministero pubblico è quindi incaricato di condurre da solo la procedura dall'inizio alla fine, quindi dalla procedura preliminare fino all'accusa in giudizio. Inoltre sono state previste possibilità d'accordo tra l'imputato e il Ministero pubblico e un rafforzamento dei diritti di difesa e di determinati diritti delle vittime.

Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT)⁵¹

Il diritto vigente consente già di disporre misure di sorveglianza ai fini del perseguimento di un reato come il riciclaggio di denaro (art. 269 cpv. 2 CPP) e la nuova legge, in fase di elaborazione, non modifica nulla in merito. L'obiettivo principale della revisione totale della LSCPT è quello di permettere di sorvegliare persone fortemente sospettate di avere commesso reati gravi, nel rispetto dei diritti fondamentali degli individui coinvolti e adeguando le possibilità di sorveglianza all'evoluzione della tecnica negli ultimi anni. Il Consiglio federale ha adottato e trasmesso al Parlamento il relativo messaggio e il disegno di legge il 27 febbraio 2013.⁵²

⁵⁰ RS 312.0

⁵¹ RS 780.1

⁵² FF 2013 2383

Disegno di legge federale sul casellario giudiziale informatizzato VOSTRA

La legge federale sul casellario giudiziale informatizzato VOSTRA prevede la creazione di un casellario giudiziale delle imprese in cui inserire tutte le sentenze penali e i procedimenti penali pendenti contro le imprese. Ciò consente ai tribunali di tenere conto degli antecedenti nel determinare le pene in caso di reiterazioni di reati. Inoltre, le imprese possono presentare un estratto del proprio casellario giudiziale per dimostrare la propria buona reputazione nei confronti delle autorità o di altri attori economici. L'iscrizione delle aziende nel casellario giudiziale richiede lo sviluppo di una nuova banca dati. Il Consiglio federale ha adottato e trasmesso al Parlamento il messaggio relativo al disegno di legge federale sul casellario giudiziale informatizzato il 20 giugno 2014.⁵³

Progetto di legge sulle attività informative (LAI)

Il 27 novembre 2009, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di elaborare una nuova legge sul servizio informazioni, creando una base legale comune per il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) e sostituendo la legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)⁵⁴ e la legge federale del 3 ottobre 2008 sul servizio informazioni civile (LMSI)⁵⁵.

Il 19 febbraio 2014, il Consiglio federale ha approvato e trasmesso al Parlamento il disegno di legge sulle attività informative e il relativo messaggio.⁵⁶ Il disegno di legge prevede tra le altre cose l'introduzione di nuove misure di acquisizione di informazioni nei settori del terrorismo, dello spionaggio, della proliferazione di armi nucleari, chimiche o biologiche e di attacchi a infrastrutture critiche oppure per la tutela di altri interessi nazionali essenziali. Se il disegno verrà adottato e se non verrà indetto alcun referendum, la nuova legge potrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2016.

5.3 Quadro istituzionale di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo

Nella pratica, la mitigazione dei rischi è principalmente garantita dagli attori istituzionali che, sulla base dei mezzi legali e delle procedure messe a loro disposizione, adempiono alle loro funzioni nell'ambito della prevenzione, dell'individuazione e della repressione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Si tratta segnatamente degli intermediari finanziari, che formano la prima linea di difesa operativa nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, delle autorità e degli organismi di sorveglianza e delle competenti autorità amministrative, giudiziarie e di perseguimento penale di Confederazione e Cantoni.

Le disposizioni dell'articolo 29 e 29a LRD nonché dell'articolo 30 DPA consentono in particolare lo scambio di informazioni sotto forma di assistenza amministrativa e giudiziaria tra le autorità.

5.3.1 Gli intermediari finanziari

La categoria degli intermediari finanziari comprende sia le banche, le assicurazioni, i commercianti di valori mobiliari, le borse e i fondi d'investimento (settore bancario) che il settore non bancario e le case da gioco (art. 2 LRD). Gli intermediari finanziari del settore bancario sono soggetti alla LRD, devono ottenere un'autorizzazione della FINMA prima di cominciare ad esercitare le loro attività e sono direttamente soggetti alla sorveglianza della FINMA (art. 3 della legge sulle banche dell'8 novembre 1934 [LBCR]⁵⁷, art. 3 e 10 della legge sulle borse del 24 marzo 1995 [LBVM]⁵⁸, art. 4 della legge sulla sorveglianza degli assicuratori del 17 dicembre 2004 [LSA]⁵⁹, art. 13 LICol e art. 12 LRD).

Anche gli intermediari finanziari del settore non bancario, attivi a titolo professionale, sono tenuti ad ottenere dalla FINMA un'autorizzazione per l'esercizio dell'attività o ad affidarsi ad un organismo riconosciuto di autodisciplina (art. 14 LRD). Nel settore non bancario, l'assoggettamento alla LRD non è legato a professioni o settori specifici ma all'esercizio della professione di intermediazione finanziaria, un'attività che può comportare il pericolo di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo. Può essere quindi che due persone che appartengono allo stesso settore (ad esempio due fiduciari), ma che svolgono mansioni diverse, abbiano un diverso statuto e che una sia soggetta alla LRD mentre l'altra no.

⁵³ FF 2014 4929

⁵⁴ RS 120

⁵⁵ RS 121

⁵⁶ FF 2014 1885

⁵⁷ RS 952.0

⁵⁸ RS 954.1

⁵⁹ RS 961.01

La LRD fornisce un catalogo non esaustivo delle attività di intermediazione finanziaria sottoposte alla legge. Inoltre, la LRD contiene una disposizione generale in base alla quale è un intermediario finanziario qualsiasi persona che, a titolo professionale, accetta, custodisce o aiuta ad investire o trasferire valori patrimoniali (art. 2 cpv. 3 LRD). L'ordinanza del Consiglio federale del 18 novembre 2009 concernente l'esercizio professionale dell'attività di intermediazione finanziaria (OAIF)⁶⁰ precisa i criteri in base ai quali una persona è considerata intermediario finanziario in base all'articolo 2 capoverso 3 LRD e definisce in particolare i relativi requisiti dell'esercizio professionale dell'intermediazione finanziaria.

In sintesi, sono soggetti alla LRD nel settore non bancario i gestori patrimoniali, gli istituti di credito, segnatamente quelli che praticano il leasing finanziario, i commercianti di materie prime (in caso di operazioni di borsa per conto di terzi), i commercianti di biglietti di banca, di monete e di metalli preziosi, gli uffici cambio, gli intermediari di denaro e di valori, i distributori e i rappresentanti di fondi d'investimento, i commercianti di valori mobiliari non assoggettati alla legge sulle borse, gli organi esecutivi formali e materiali delle società di sede svizzere e straniere nonché gli avvocati che fanno intermediazione finanziaria al di fuori del loro tradizionale campo d'attività.

Chi passa dall'esercizio non professionale a quello professionale dell'intermediazione finanziaria deve affiliarsi entro due mesi dal passaggio ad un organismo di autodisciplina o presentare una richiesta di autorizzazione alla FINMA. Fino ad avvenuta affiliazione ad un organismo di autodisciplina oppure fino al rilascio di un'autorizzazione da parte della FINMA, all'intermediario finanziario è vietato stabilire nuove relazioni di affari (art. 11 OAIF).

Le case da gioco devono ottenere una concessione (art. 10 ss. della legge sulle case da gioco del 18 dicembre 1998 [LCG]⁶¹) e sono soggette alla sorveglianza diretta della Commissione federale delle case da gioco (CFCG) (art. 12 LRD).

5.3.2 Le autorità e gli organismi di sorveglianza

5.3.2.1 Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)

La legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (LFINMA)⁶² è entrata in vigore il 1° gennaio 2009. L'obiettivo di questa legge è riunire in un'unica autorità in Svizzera la sorveglianza statale su banche, imprese di assicurazione, borse, commercianti di valori mobiliari e altri intermediari finanziari. Così le tre precedenti autorità di sorveglianza di tali settori – la Commissione federale delle banche (CFB), l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro – sono state riunite nell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA). L'obiettivo di questa nuova organizzazione istituzionale è segnatamente quello di rafforzare la sorveglianza sui mercati finanziari.

La FINMA è un ente di diritto pubblico. È autonoma a livello funzionale, istituzionale e finanziario ed è dotata di una struttura moderna, con un consiglio d'amministrazione, una direzione ed un organismo di revisione esterno. La sua autonomia è controbilanciata dal fatto che la FINMA è tenuta a rendere conto all'Assemblea federale ed è soggetta all'alta vigilanza parlamentare.

Oltre alle disposizioni organizzative concernenti la FINMA, la LFINMA sancisce anche dei principi sulla regolamentazione del mercato finanziario, disposizioni sulla responsabilità e strumenti di sorveglianza e sanzioni armonizzati. La LFINMA assolve così la funzione di legge mantello per le altre leggi che regolamentano la sorveglianza dei mercati finanziari. Il mandato legale conferito all'autorità di sorveglianza resta però immutato e si tiene conto delle specificità dei diversi ambiti di sorveglianza. Le banche e i commercianti di valori mobiliari, le borse, le imprese di assicurazione e gli investimenti collettivi di capitale devono così continuare a conformarsi alle corrispondenti disposizioni di legge. Resta in vigore anche il sistema di autoregolamentazione previsto dalla LRD e dalla LBVM.

Come conseguenza di questa nuova organizzazione, le vecchie ordinanze contro il riciclaggio di denaro della CFB, dell'UFAP e dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro sono divenute ordinanze anti riciclaggio della FINMA a partire dal 1° gennaio 2009 per essere infine armonizzate ed integrate nell'ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari sulla prevenzione del

⁶⁰ RS 955.071

⁶¹ RS 935.52

⁶² RS 965.1

riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo (ORD-FINMA)⁶³ dell'8 dicembre 2010 (entrata in vigore il 1° gennaio 2011). Dopo che il Parlamento ha varato il 12 dicembre 2014 la legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012, è risultato necessario rivedere la ORD-FINMA. Dall'11 febbraio al 7 aprile 2015 è stata svolta un'indagine conoscitiva sul disegno di ordinanza sul riciclaggio di denaro rivista. L'entrata in vigore dell'ordinanza rivista è prevista per il 1° gennaio 2016.

5.3.2.2 Commissione federale delle case da gioco (CFCG)

La CFCG è un'autorità amministrativa indipendente della Confederazione, facente capo al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) dal punto di vista amministrativo. Dispone di un segretariato permanente che attualmente conta una quarantina di persone. La CFCG ha avviato le proprie attività con l'entrata in vigore della legge sulle case da gioco (LCG) il 1° aprile 2000 ed è responsabile dell'applicazione delle leggi in materia di case da gioco, ivi incluse le disposizioni sulla lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, nonché delle concessioni, l'esercizio e la tassazione delle case da gioco.

La CFCG esercita una sorveglianza diretta sui casinò e vigila sull'osservanza delle disposizioni di legge. Per quanto concerne il rispetto delle norme sulla lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, la CFCG svolge i seguenti controlli:

- verifica di ogni modifica delle direttive LRD interne e delle procedure LRD applicate dai casinò (la CFCG può vietare una modifica);
- controllo della formazione LRD del personale delle case da gioco;
- verifica in loco della documentazione redatta dai casinò sui loro clienti (dossier clienti), in particolare in relazione all'obbligo di identificazione dei clienti e dell'avente diritto economico, della registrazione delle transazioni, dei particolari accertamenti e dell'obbligo di segnalazione nei confronti di MROS;
- analisi dei rapporti annuali presentati dai casinò sull'attuazione delle misure LRD;
- controllo di ogni cambiamento a livello di azionisti (la cui partecipazione sia pari o superiore al 5%), detentori di partecipazioni e partner commerciali importanti (la CFCG deve dare la propria approvazione prima di ogni modifica);
- controllo di ogni modifica a livello di membri delle direzioni delle case da gioco e persone che svolgono funzioni chiave (p. es. il responsabile LRD);
- controllo su base regolare della buona reputazione del personale del casinò;
- stretta sorveglianza della situazione finanziaria dei casinò.

In caso di violazioni della LRD o di altre irregolarità, la CFCG prende le misure necessarie al ripristino dello stato legale e alla soppressione delle irregolarità. Per la durata dell'inchiesta essa può ordinare misure provvisoriale e, segnatamente, sospendere la concessione (art. 50 LCG). Se una casa da gioco, a proprio vantaggio, commette un'infrazione alla concessione o a una decisione passata in giudicato, è addebitato un importo fino a tre volte il guadagno ottenuto con l'infrazione. Qualora non vi sia alcun guadagno oppure quest'ultimo non possa essere stabilito né stimato, l'importo addebitato ammonta fino al 20 per cento del prodotto lordo dei giochi realizzato nell'ultimo anno d'esercizio (art. 51 LCG).

La CFCG revoca la concessione se non sono più soddisfatte le condizioni essenziali del rilascio oppure se la casa da gioco contravviene in maniera grave o ripetuta alla LCG, alle prescrizioni d'esecuzione o alla concessione o se il casinò usa la concessione per scopi illeciti (art. 19 cpv. 1 e 2 LCG). In casi poco gravi, la CFCG può sospendere la concessione, limitarla o sottoporla a condizioni e oneri supplementari (art. 19 cpv. 3 LCG).

Chi viola intenzionalmente gli obblighi di diligenza contemplati dalla LCG nella lotta contro il riciclaggio di denaro, è punito con la detenzione fino ad un anno o con la multa fino a un milione di franchi. Nei casi gravi la pena è la reclusione fino a cinque anni o la detenzione non inferiore a un anno. Chi agisce per negligenza è punito con la multa fino a 500 000 franchi (art. 55 LCG).

La CFCG dispone dunque di una gamma di sanzioni, pesanti e dissuasive, che consentono un'applicazione differenziata in funzione delle violazioni e delle irregolarità commesse dalle case da gioco.

⁶³ RS 955.033.0

5.3.2.3 Organismi di autodisciplina (OAD)

Oltre alla sorveglianza diretta da parte della FINMA nel campo della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, la LRD prevede per determinati intermediari finanziari anche la possibilità di una sorveglianza da parte di un OAD. Gli OAD sono organismi di sorveglianza conformi alla definizione presente nel glossario che accompagna le raccomandazioni GAFI. Il compito degli OAD consiste nell'emanare regolamenti che concretano come adempiere gli obblighi derivanti dalla LRD (art. 24 ss. LRD). Inoltre gli OAD devono assicurare mediante controlli che gli intermediari finanziari affiliati osservino i loro obblighi (art. 25 cpv. 3 lett. b LRD) e comminano sanzioni adeguate in caso di violazione di tali obblighi (art. 25 cpv. 3 lett. c LRD). Gli OAD sono a loro volta sottoposti alla vigilanza da parte della FINMA, a cui spetta quindi riconoscere gli OAD o revocare loro il riconoscimento, approvare i regolamenti emanati dagli OAD e provvedere affinché gli OAD li facciano applicare (art. 18 cpv. 1 lett. a-d LRD). Nella pratica, la FINMA stessa effettua tutte le revisioni in loco, ad eccezione del caso degli OAD della Federazione Svizzera degli Avvocati e della Federazione Svizzera dei Notai.

La FINMA vigila attivamente e direttamente sugli OAD riconosciuti. Tenendo conto di diversi fattori (come la struttura degli affiliati, l'organizzazione e la politica in materia di vigilanza dell'OAD), la FINMA suddivide gli OAD in categorie di rischio in base al profilo di rischio. La categorizzazione del rischio dell'OAD determina l'intensità e la periodicità degli strumenti di sorveglianza impiegati. La FINMA riconosce un OAD che soddisfi determinati requisiti e, dal momento del riconoscimento, l'OAD è sottoposto a vigilanza da parte della FINMA. Gli strumenti di sorveglianza includono controlli periodici in loco, colloqui bilaterali a cadenza regolare sui temi della vigilanza e l'analisi dei rapporti annuali degli OAD. Una volta all'anno tutti gli OAD ricevono una lettera di valutazione in cui sono indicate eventuali carenze e gli ambiti in cui occorre intervenire. La FINMA tiene anche degli incontri collettivi due volte l'anno con gli OAD in cui si discutono le criticità comuni riscontrate nell'applicazione della LRD sul piano operativo. Attualmente 11 OAD vigilano su circa 6200 intermediari finanziari, attivi segnatamente come gestori patrimoniali, fiduciari, prestatori di servizi di pagamento, erogatori di crediti e leasing o uffici di cambio.

5.3.3 Le autorità federali coinvolte nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

5.3.3.1 Dipartimento federale delle finanze (DFF)

Il DFF pianifica ed attua le decisioni del Consiglio federale in materia di risorse, finanze, personale, costruzioni ed informatica. I suoi compiti sono direttamente legati all'efficienza dello stato sociale e della piazza economica svizzera. I seguenti uffici del DFF sono coinvolti nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo: la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) e il Servizio giuridico della Segreteria generale del Dipartimento.

Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI). La SFI è stata istituita il 1° marzo 2010 dal Consiglio federale e comprende alcune divisioni dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), segnatamente la Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria e l'ex Divisione degli affari internazionali dell'AFC. La SFI è incaricata del coordinamento e della direzione strategica in questioni finanziarie, monetarie e fiscali di portata internazionale, segnatamente in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. La SFI è volta a rafforzare la posizione della Svizzera nel panorama internazionale per le questioni finanziarie e fiscali. Essa difende gli interessi della Svizzera in ambito finanziario e fiscale a livello internazionale e dirige la delegazione svizzera nei negoziati internazionali in tali ambiti. Un ulteriore compito della Segreteria di Stato è quello di difendere gli interessi della Svizzera presso il Fondo Monetario Internazionale e il *Financial Stability Board* (FSB) nonché la partecipazione attiva agli sforzi internazionali di lotta alla criminalità finanziaria, anche nel quadro del GAFI. Presso la Segreteria di Stato si analizzano inoltre gli sviluppi sui mercati finanziari, in Svizzera e all'estero, e si segue l'elaborazione delle leggi per il settore finanziario.

Amministrazione federale delle dogane (AFD). L'AFD è incaricata essenzialmente di svolgere mansioni di sicurezza o di carattere fiscale alla frontiera. Le sue due unità operative sono il Corpo delle guardie di confine e il servizio civile. L'AFD dispone di un proprio organismo di indagine e di perseguimento penale, composto congiuntamente dai membri delle due unità operative che sono stati specificatamente formati sulle tecniche di indagine e sulla legislazione penale. Per quanto concerne la lotta al riciclaggio di denaro, l'AFD è competente segnatamente in materia di trasferimento transfrontaliero di denaro contante. Inoltre, le leggi prevedono che determinate violazioni doganali, legate in particolare alle

imposte indirette, siano considerate reati preliminari al riciclaggio di denaro, il cui perseguimento compete all'AFD.

Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). L'AFC è il centro di competenza della Confederazione per questioni fiscali. In collaborazione con i suoi partner fornisce un importante contributo al finanziamento dei compiti pubblici. I suoi campi d'attività comprendono l'imposta sul valore aggiunto, l'imposta federale diretta, l'imposta preventiva, le tasse di bollo, l'imposta sulle case da gioco e la tassa d'esenzione dall'obbligo militare.

La Segreteria generale DFF (SG-DFF). Il Servizio giuridico del SG-DFF persegue e giudica determinate violazioni di disposizioni penali della LFINMA e della LRD, soprattutto la violazione dell'obbligo di comunicazione (art. 37 LRD), ed altre leggi concernenti il mercato finanziario come la LBVM e la LBCR. Avvia un procedimento penale amministrativo a fronte di una denuncia penale o se, attraverso altre vie, viene a conoscenza di un sospetto sufficientemente fondato di violazioni in un ambito di sua competenza. La maggior parte delle denunce penali sono presentate dalla FINMA.

5.3.3.2 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

Presso il Dipartimento federale di giustizia e polizia sono competenti per le questioni legate alla prevenzione, all'individuazione e alla repressione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e l'Ufficio federale di polizia (fedpol). All'interno di fedpol vanno citati in particolare l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) e la Polizia giudiziaria federale (PGF).

UFG – All'Ambito direzionale Diritto penale dell'UFG compete preparare e accompagnare la legislazione concernente il diritto penale e la procedura penale. Partecipa inoltre ai lavori delle organizzazioni internazionali e dei gruppi di lavoro che trattano questioni di diritto penale. *L'Ambito direzionale Assistenza giudiziaria internazionale* dell'UFG si occupa principalmente dell'assistenza giudiziaria internazionale nelle questioni penali. Tra le sue principali competenze vi sono una competenza generale (sussidiaria) nell'assistenza giudiziaria civile, penale e anche amministrativa; è inoltre competente per la negoziazione di accordi internazionali in tali settori. L'Ambito direzionale è suddiviso nei seguenti settori:

- 1) Assistenza giudiziaria I, sequestro e consegna di valori patrimoniali
- 2) Assistenza giudiziaria II, acquisizione di prove e notifica
- 3) Estradizioni
- 4) Trattati internazionali

Ufficio federale del registro di commercio (UFRC). L'UFRC è competente anche per questioni legislative legate al diritto societario. Inoltre esso dispone di determinate competenze in materia di applicazione della legge, in particolare nel campo del registro di commercio. L'ufficio dell'UFRC competente in materia è l'UFRC. Il registro di commercio è una banca dati tenuta dallo Stato. È pubblico, contiene tutti i dati rilevanti sui soggetti giuridici che esercitano un'attività economica e garantisce la sicurezza e la trasparenza dei rapporti giuridici. Nel registro di commercio si trovano tutti i dati che devono essere resi pubblici per legge, innanzitutto relativi all'identità degli organi responsabili e dei rappresentanti autorizzati. A seconda della forma giuridica adottata, vi figurano inoltre tutti i soci o membri (società in nome collettivo, accomandita, Sagl).

I Cantoni sono responsabili di organizzare e tenere il registro di commercio. Gli uffici cantonali competenti verificano i dati forniti prima di registrarli. L'UFRC esercita le funzioni di alta vigilanza. È tenuto ad approvare le iscrizioni ai registri cantonali di commercio e ad assicurare la pubblicazione nel Foglio ufficiale svizzero di commercio (FUSC). Esso tiene inoltre l'Indice centrale delle ditte Zefix, che contiene le iscrizioni di tutte le aziende registrate in Svizzera e anche i più importanti dati identificativi. Zefix è accessibile via Internet (www.zefix.ch) e offre link agli uffici cantonali del registro di commercio.

Ufficio federale di polizia (fedpol). fedpol svolge mansioni di polizia giudiziaria, di polizia di sicurezza e di polizia amministrativa nonché di assistenza e coordinamento per le autorità partner della Confederazione e dei Cantoni. Per i casi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo sono competenti, a livello di polizia, i commissariati della Polizia federale.

Polizia giudiziaria federale (PGF). Le procedure investigative di polizia sono svolte alla PGF su incarico del Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Sono caratterizzate da un'elevata complessità e da un carattere internazionale e interdisciplinare. Esse comprendono segnatamente casi nell'ambito del terrorismo e del suo finanziamento, della criminalità economica, della criminalità organizzata, della

protezione dello Stato e dell'assistenza giudiziaria. I servizi specializzati della PGF stilano rapporti d'analisi mirati su temi specifici ed analizzano regolarmente le condanne per riciclaggio di denaro in Svizzera. Le attività internazionali dell'ufficio sono curate dalla Divisione principale Cooperazione internazionale di polizia.

L'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (Money Laundering Reporting Office of Switzerland MROS). A MROS compete ricevere ed analizzare le comunicazioni di sospetto inviate dagli intermediari finanziari. Funge quindi da elemento di collegamento tra gli intermediari finanziari e le autorità di perseguimento penale in Svizzera, alle quali inoltra eventualmente le comunicazioni di sospetto pervenute, dopo una loro analisi approfondita. Dal punto di vista amministrativo, MROS è una sezione di fedpol e svolge a livello internazionale la funzione di ufficio centrale nazionale per la comunicazione dei casi sospetti di riciclaggio di denaro (*Financial Intelligence Unit – FIU*). In quanto tale, appartiene al Gruppo Egmont e in qualità di membro di tale gruppo, MROS può scambiare direttamente e rapidamente informazioni finanziarie con gli altri FIU nel rispetto delle condizioni definite dalla LRD. MROS è altresì tenuto a gestire una banca dati relativa a tutte le comunicazioni di sospetto ricevute. In tal modo dispone di una vasta banca dati e di tutte le informazioni e le statistiche che gli consentono di analizzare le informazioni e di informare le altre autorità competenti, gli intermediari finanziari e il pubblico sulle minacce e sui loro sviluppi. MROS si serve di queste informazioni anonimizzate anche per sensibilizzare e formare gli intermediari finanziari, con i quali cura un rapporto di fiducia.

5.3.3.3 Dipartimento federale dell'interno (DFI)

Gli uffici del DFI competenti in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo sono la Segreteria generale con il suo Servizio Giuridico/Vigilanza sulle fondazioni, che esercita la vigilanza sulle cosiddette fondazioni classiche, e la Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP), incaricata di vigilare sulle autorità di vigilanza cantonali e regionali delle fondazioni di previdenza professionali.

5.3.3.4 Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)

Il DFAE assiste gli uffici competenti in materia di regolamentazione, vigilanza e perseguimento penale e con essi si impegna per una politica nazionale ed internazionale coerente di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. In seno al DFAE sono coinvolti sia i servizi della Centrale che la rete di ambasciate svizzere. Questa rete, che comprende oltre 100 rappresentanze in tutto il mondo, assicura il contatto e il flusso di informazioni tra le autorità in relazione all'individuazione, alla prevenzione e alla repressione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

5.3.3.5 Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR)

In seno al DEFR, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) è competente per l'esecuzione delle sanzioni internazionali, tra cui le sanzioni finanziarie contro Al-Qaïda e i talebani in conformità con le risoluzioni 1267 (1999) e seguenti del Consiglio di sicurezza e quelle relative alla prevenzione del finanziamento della proliferazione (risoluzioni 1718, 1738 e seguenti).

5.3.3.6 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)

Nel DDPS il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) segue gli sviluppi strategici e l'evoluzione delle minacce, li analizza, diffonde tali analisi e allerta qualora si profilino crisi o sviluppi eccezionali. Mette a disposizione degli uffici competenti informazioni e dati rilevanti al fine di mantenere la sicurezza interna ed esterna della Svizzera e dei suoi cittadini, per applicare le leggi e far fronte agli obblighi internazionali.

Le basi legali del SIC si trovano segnatamente nella LMSI. Nel campo della sicurezza interna, la LMSI conferisce alla Confederazione e in particolare al SIC i seguenti incarichi principali: assunzione di misure preventive per l'individuazione precoce e la lotta contro le minacce derivanti dal terrorismo, dallo spionaggio, dall'estremismo violento e dalla proliferazione. Nel quadro della lotta al terrorismo, il SIC intraprende misure per l'individuazione precoce e la prevenzione del finanziamento del terrorismo, nel rispetto delle basi giuridiche applicabili e avvalendosi dei mezzi a sua disposizione. Collabora strettamente con gli altri servizi federali e cantonali coinvolti e con le autorità estere che svolgono mansioni analoghe.

5.3.3.7 Ministero pubblico della Confederazione (MPC)

Il compito centrale del Ministero pubblico della Confederazione consiste nelle indagini e nell'accusa. Il MPC persegue i reati che sottostanno alla giurisdizione federale. Il MPC è l'autorità di perseguimento penale svizzera quando i reati di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo sono scoperti in Svizzera e quando sono stati commessi prevalentemente all'estero o sono stati commessi in più Cantoni e il centro dell'attività penalmente rilevante non può essere localizzato in uno di essi (art. 24 CPP). La sede del Ministero pubblico della Confederazione è a Berna. Esso dispone anche di tre sedi distaccate a Losanna, Zurigo e Lugano, che si occupano del perseguimento di reati nelle rispettive regioni linguistiche.

Nel 2014, il MPC ha definito una nuova strategia per aumentare l'efficienza delle indagini nel campo del riciclaggio di denaro: un ufficio (la Centrale delle comunicazioni in materia di riciclaggio di denaro/ZAG) composto da avvocati, giuristi, analisti finanziari e un segretario, che rappresentano le tre lingue, analizza sistematicamente tutte le comunicazioni di sospetto di MROS nonché le azioni e le denunce legate al riciclaggio di denaro. Questo ufficio è incaricato di elaborare in modo unitario ed ottimizzato le comunicazioni di sospetto di riciclaggio di denaro che gli vengono trasmesse e di attribuire le relative risorse ai giudici istruttori a seconda delle priorità.

5.3.4 Le autorità cantonali coinvolte nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

5.3.4.1 Polizie cantonali

In Svizzera il federalismo si riflette anche nelle strutture di polizia. Le forze di polizia cantonali e comunali sono responsabili del mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza nel loro territorio. La sovranità in materia di polizia e di giurisdizione spetta sostanzialmente ai 26 Cantoni svizzeri, che sono responsabili del reclutamento, della formazione e dell'equipaggiamento del proprio corpo di polizia. Per questo la Svizzera dispone di numerose organizzazioni di polizia locali: oltre ai corpi cantonali, un centinaio di città e Comuni di una certa dimensione dispongono di un proprio corpo di polizia cantonale.

5.3.4.2 Dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Le autorità cantonali di perseguimento penale sono competenti in materia di perseguimento di reati nel campo del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo quando non sono soddisfatte le condizioni per l'attribuzione di competenza alla Confederazione. I Cantoni dispongono in tale contesto di uno speciale organo istituzionale per la prevenzione e il coordinamento della lotta contro la criminalità organizzata e la criminalità economica: la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), incaricata di tale compito con la propria Commissione per la criminalità organizzata e la criminalità economica. Tale Commissione si compone di esponenti dei governi cantonali, di procuratori pubblici esperti con funzioni dirigenziali, del Ministero pubblico della Confederazione e di un rappresentante ciascuno del Tribunale penale federale e di fedpol. A livello operativo di perseguimento penale, i Cantoni sono sostenuti da numerose direttive della Commissione, finalizzate ad instaurare una pratica unitaria ed efficiente (procedure di amministrazione dei beni confiscati, scadenze standard per le banche nel caso di decisioni di emissione di documenti da parte delle autorità di perseguimento penale ecc.). In particolare, la Commissione mette a disposizione dei Cantoni un elenco aggiornato degli avvocati specializzati in tale campo e contribuisce così ad un coordinamento veloce dei singoli procedimenti.

5.3.5 Le commissioni e i gruppi specializzati nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

Il gruppo più importante specializzato nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo è il GCRF, già citato nell'Introduzione. In questo ambito vanno citati anche i seguenti gruppi:

Gruppo di lavoro interdipartimentale contro il terrorismo. Il DFAE (Direzione del diritto internazionale pubblico, DDIP) gestisce il gruppo di lavoro interdipartimentale contro il terrorismo (GLID-T) che riunisce i diversi servizi dell'amministrazione federale competenti in materia di terrorismo. È diretto dal coordinatore svizzero della lotta internazionale al terrorismo. I due compiti principali del gruppo sono il coordinamento delle tematiche legate al terrorismo in seno all'amministrazione e l'informazione sulle attività delle principali istituzioni ed organizzazioni internazionali di lotta al terrorismo.

Gruppo di lavoro interdipartimentale sui beni patrimoniali delle persone politicamente esposte (PPE)». Il DFAE presiede periodicamente una seduta interdipartimentale sui beni patrimoniali di PPE straniere

in Svizzera, che si suppone o si è accertato siano di origine illecita. Il gruppo serve principalmente da piattaforma di allertamento precoce („*early warning*“), soprattutto attraverso la rete esterna. Esso offre così ai diversi uffici dell'amministrazione la possibilità di scambiare informazioni di carattere finanziario, per coordinare meglio gli sforzi nella lotta contro gli abusi della piazza finanziaria svizzera e per trovare soluzioni alla problematica della restituzione dei beni patrimoniali ottenuti illecitamente. La strategia della Svizzera per quanto concerne il blocco, la confisca e la restituzione degli averi dei potentati (*asset recovery*) è stata elaborata in seno a tale gruppo.

Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione (GLID Lotta alla corruzione). Il GLID Lotta alla corruzione è stato istituito il 19 dicembre 2008 su raccomandazione del GRECO e decisione del Consiglio federale ed è diretto dal DFAE. Il suo mandato è la prevenzione della corruzione. Il compito principale del gruppo di lavoro consiste nell'elaborazione di una strategia unitaria a livello nazionale e internazionale contro la corruzione e nella definizione delle posizioni della Svizzera sulle questioni internazionali nel campo della lotta alla corruzione, in particolare nel quadro dell'attuazione delle tre convenzioni internazionali sulla lotta alla corruzione ratificate dalla Svizzera (cfr. cap. 5.2.2.2). Il gruppo di lavoro non solo comprende rappresentanti degli uffici interessati dell'amministrazione federale (UFG, SECO, DDIP, Ufficio federale del personale, armasuisse ecc.) e del MPC ma coinvolge attivamente anche rappresentanti del settore privato (associazioni economiche), dei Cantoni, delle città e della società civile (*think tanks*, ONG, istituti accademici). Il GLID per la lotta contro la corruzione si riunisce in seduta plenaria due volte l'anno, il gruppo di pilotaggio ogni due mesi. Nel quadro del suo mandato, il gruppo organizza degli workshop tematici su temi come la trasparenza del finanziamento ai partiti politici, il commercio delle materie prime, la corruzione ma anche la responsabilità aziendale. Inoltre il GLID per la lotta contro la corruzione si occupa di sensibilizzare e formare i diplomatici svizzeri all'estero, i direttori delle agenzie svizzere di promozione dell'export, il personale dell'amministrazione federale e le PMI nel campo della prevenzione della corruzione. Ogni quattro anni sottopone un rapporto al Consiglio federale in cui fa un bilancio delle principali sfide a livello nazionale e internazionale nella lotta alla corruzione e in cui formula raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale in relazione a misure in questo ambito.

6 Analisi generale della minaccia di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo

6.1 Contesto e minaccia potenziale

È difficile indicare precisamente la percentuale di capitale di origine criminale che ogni anno viene immessa nel circuito economico ordinario a livello mondiale. Gli esperti più cauti stimano che la quota sia del 2 - 5 % del prodotto interno lordo mondiale annuale e che la maggior parte di essa sia destinata ad essere riciclata soprattutto attraverso il settore finanziario.⁶⁴ Altrettanto difficile è dire se, in percentuale, i capitali riciclati a livello mondiale aumentino di più del prodotto interno lordo mondiale. Analisi recenti indicherebbero comunque una tendenza ad un aumento dei capitali di origini criminale introdotti nei settori finanziari nei 20 Paesi OCSE. La loro percentuale si avvicinerebbe al 2 per cento annuo del PIL e in alcuni casi arriverebbe addirittura al 3,5 - 4 %.⁶⁵ Nel quadro di tale tendenza all'aumento, le operazioni di riciclaggio di denaro legate alle molteplici forme di criminalità economica sono particolarmente rilevanti. Si tratta innanzitutto di attività criminali che costituiscono diverse tipologie di frode, in particolare quelle commesse via Internet.⁶⁶ In questo tipo di criminalità emergente, i vari settori di una piazza finanziaria servono soprattutto come canali di trasferimento dei guadagni derivanti dalle attività criminali. In parallelo, il settore finanziario presenta delle opportunità per una criminalità economica specifica del settore finanziario, come nel caso delle truffe su investimenti, delle manipolazioni del corso borsistico o dello sfruttamento di informazioni privilegiate.

Il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono una forma di criminalità finanziaria che si sviluppa nel contesto di una crescente internazionalizzazione degli scambi economici e finanziari. Il progresso tecnologico favorisce tale sviluppo, segnatamente in materia di comunicazioni e Internet, facilitando la mobilità dei capitali e creando nuove opportunità criminali per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, in parte anche al di fuori o ai margini dell'intermediazione finanziaria. Il numero di crimini che portano al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e che coinvolgono contemporaneamente più giurisdizioni è in aumento a livello mondiale. Questo significa che l'efficienza della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo dipende più che mai

⁶⁴ IWF 1996, 1998, 2001; UNODC 2011; Schneider 2012.

⁶⁵ Schneider 2010.

⁶⁶ Unger 2007; Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment, GAFI 2010.

da una buona collaborazione tra le giurisdizioni coinvolte e della capacità dello Stato di adeguare il proprio dispositivo normativo alle minacce emergenti e tendenzialmente transnazionali, che si avvalgono sempre di più delle nuove tecnologie. In tale contesto e alla luce dell'importanza del suo settore finanziario ampiamente integrato ed internazionalizzato, la Svizzera si vede confrontata con una minaccia potenziale crescente e viene confermata la sua esposizione costante ai rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Ciò include anche i rischi di riciclaggio di denaro attraverso il traffico illecito di stupefacenti nonché i nuovi pericoli di riciclaggio di denaro da parte della criminalità su Internet. Tuttavia, a causa della rilevanza del settore finanziario e della forte internazionalizzazione, gli intermediari finanziari in Svizzera vantano una lunga esperienza nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e quindi dispongono del know-how necessario per combattere efficacemente tali forme di criminalità.

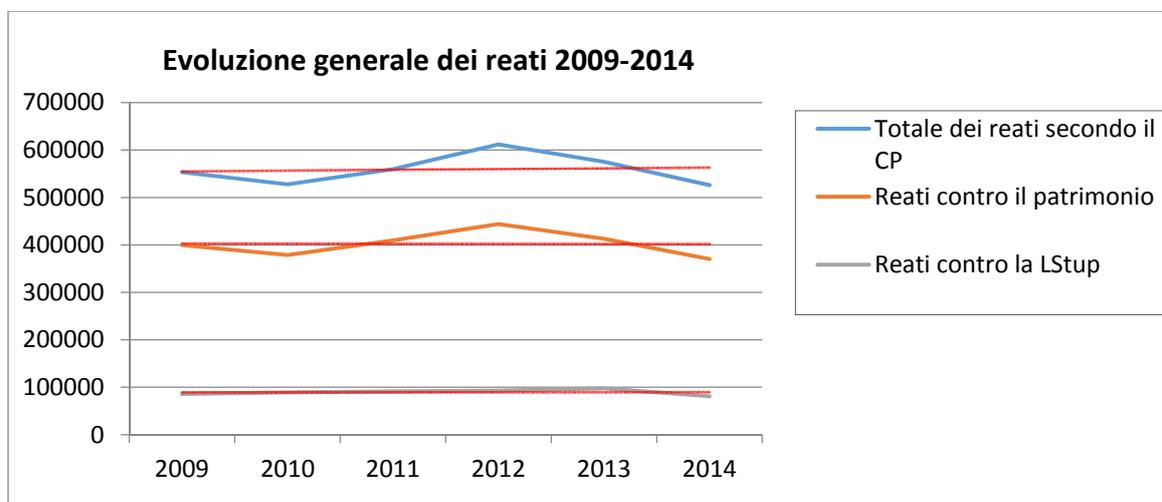
6.2 Riciclaggio di denaro

6.2.1 Importanza ed evoluzione della minaccia potenziale

Gli sviluppi in termini quantitativi dei valori patrimoniali generati attraverso atti criminali, commessi in Svizzera e all'estero, illustrano con precisione la rilevanza della minaccia potenziale in relazione al contesto. Allo stesso tempo, la qualificazione e l'evoluzione dei tipi di reato consentono di comprendere meglio la minaccia reale, mostrando per quali reati sia probabile che venga riciclato del denaro.

Secondo le statistiche di polizia e i sondaggi di vittimizzazione nazionali, dal 2004 la Svizzera si è progressivamente allontanata da un tasso di criminalità particolarmente basso per stabilizzarsi ad un livello paragonabile a quello degli altri Paesi dell'Europa occidentale⁶⁷. Complessivamente, da quando si è consolidata la statistica criminale in Svizzera nel 2009, il tasso di criminalità è aumentato solo lievemente. Questo vale in particolare per i reati contro il patrimonio di tipo fraudolento, come la truffa e l'appropriazione indebita, nonché per i reati legati al traffico illecito di stupefacenti⁶⁸. Rispetto al resto del mondo, il tasso di criminalità svizzero resta comunque modesto.

Figura 4: Evoluzione generale dei reati denunciati alla polizia 2009-2014

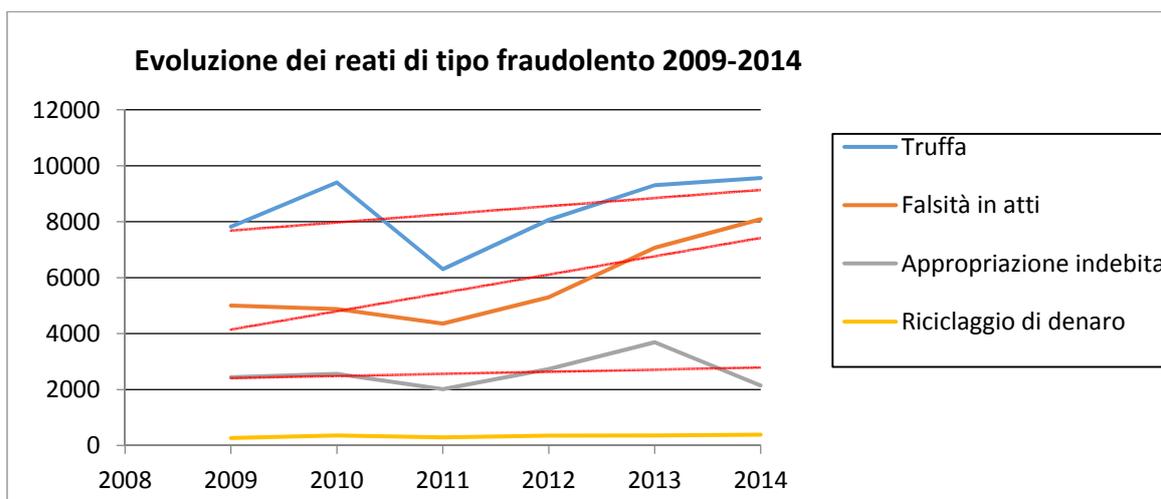


Fonte: UST, statistica criminale di polizia (SCP) 2009-2014.

⁶⁷ Killias et al. 2011.

⁶⁸ Statistica criminale di polizia (SCP) 2013.

Figura 5: Evoluzione dei reati di tipo fraudolento denunciati alla polizia ed evoluzione delle denunce per riciclaggio di denaro 2009-2014



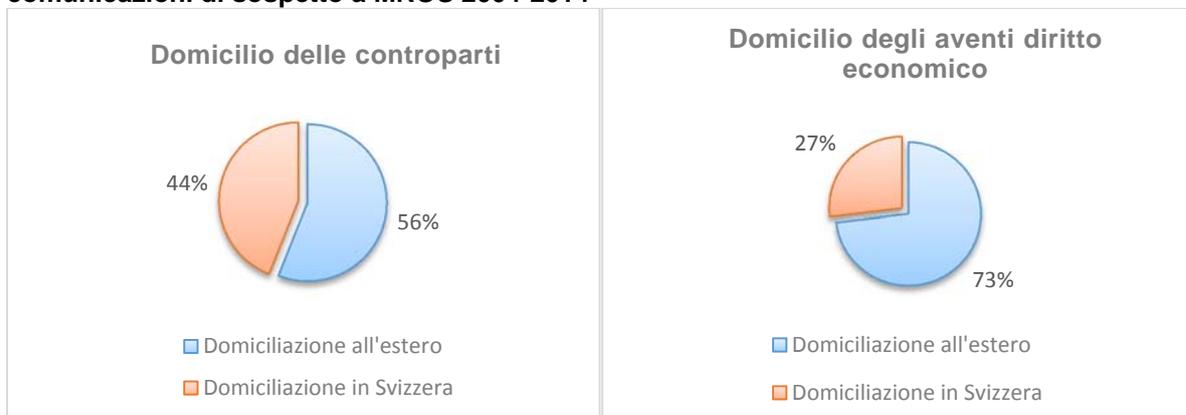
Fonte: UST, statistica criminale di polizia (SCP) 2009-2014.

Le statistiche mostrano un leggero aumento in termini assoluti dei valori patrimoniali provenienti da reati commessi in Svizzera e rimessi in circolazione, segnatamente reati fraudolenti contro il patrimonio, come la truffa e l'appropriazione indebita o reati contro la LStup (figure 4 e 5).

Parallelamente al generale aumento dei valori patrimoniali di origine criminale messi di nuovo in circolazione a livello mondiale, stime recenti suggeriscono la crescita anche del volume dei capitali di origine criminale introdotti dall'estero nei settori finanziari dei 20 Paesi OCSE⁶⁹. Alla luce di questo e del fatto che il settore finanziario svizzero è fortemente internazionalizzato, si può stimare un aumento dei valori patrimoniali di origine criminale provenienti dall'estero.

In assenza di statistiche sulle condanne per riciclaggio di denaro, che consentirebbero di differenziare tra i reati preliminari al riciclaggio di denaro commessi in Svizzera e all'estero, è difficile determinare la percentuale e l'evoluzione dei valori patrimoniali presenti in Svizzera che sono il provento di atti criminali commessi all'estero. L'analisi delle comunicazioni di sospetto dell'ultimo decennio in relazione al domicilio della controparte mostra però come in Svizzera la maggioranza dei reati preliminari al riciclaggio di denaro (56 %) siano commessi all'estero o dopo che all'estero sono state mobilitate le risorse per commetterli (nel senso di atti preparatori) (figura 6). A titolo comparativo, Singapore indica nella propria analisi dei rischi una percentuale di reati preliminari al riciclaggio di denaro commessi all'estero pari al 34 %⁷⁰. L'analisi delle comunicazioni di sospetto a MROS in base al domicilio dell'avente diritto economico delle relazioni segnalate, tra il 2004 e il 2014, suggerisce che una quota ancora maggiore di reati preliminari, il 73 %, è stata commessa all'estero (figura 7).

Figure 6 e 7: Domicilio delle controparti e degli aventi diritto economico interessati dalle comunicazioni di sospetto a MROS 2004-2014



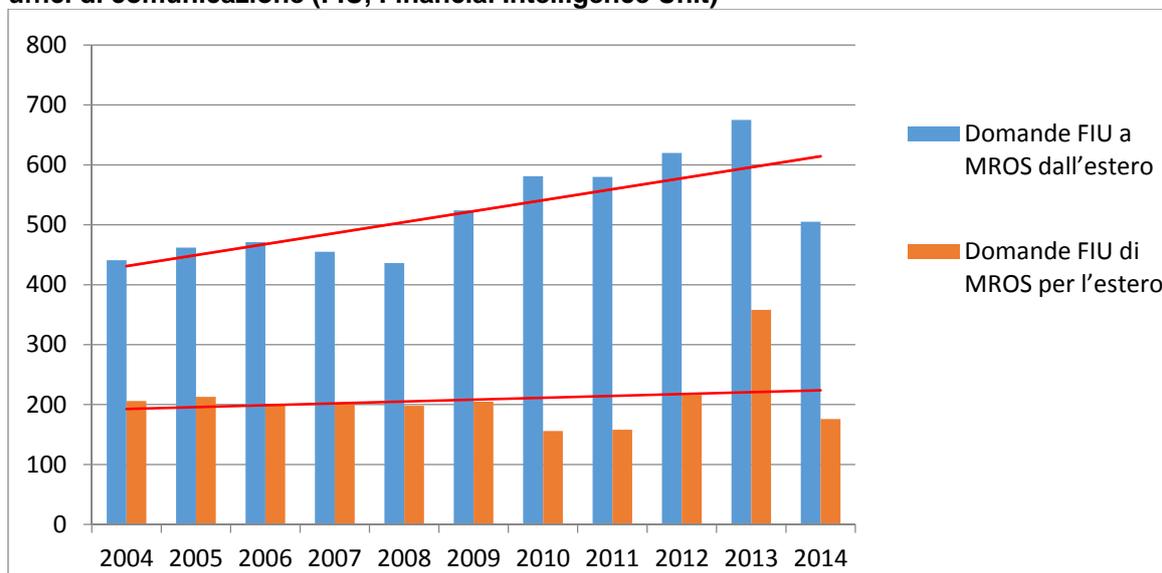
⁶⁹ Schneider 2010.

⁷⁰ Singapore National Money Laundering and Terrorist Financing Assessment Report 2013.

Fonte: MROS⁷¹

Al di là degli effetti prodotti da una maggiore cooperazione internazionale nel corso dell'ultimo decennio, l'ipotesi in base alla quale una percentuale maggiore di valori patrimoniali di origine criminale ed inseriti nel circuito finanziario svizzero proverrebbe da crimini commessi all'estero è sostenuta anche dall'aumento delle domande di informazioni finanziarie rivolte alla Svizzera dal 2004 al 2014 da parte dei FIU esteri del Gruppo Egmont (Figura 8).

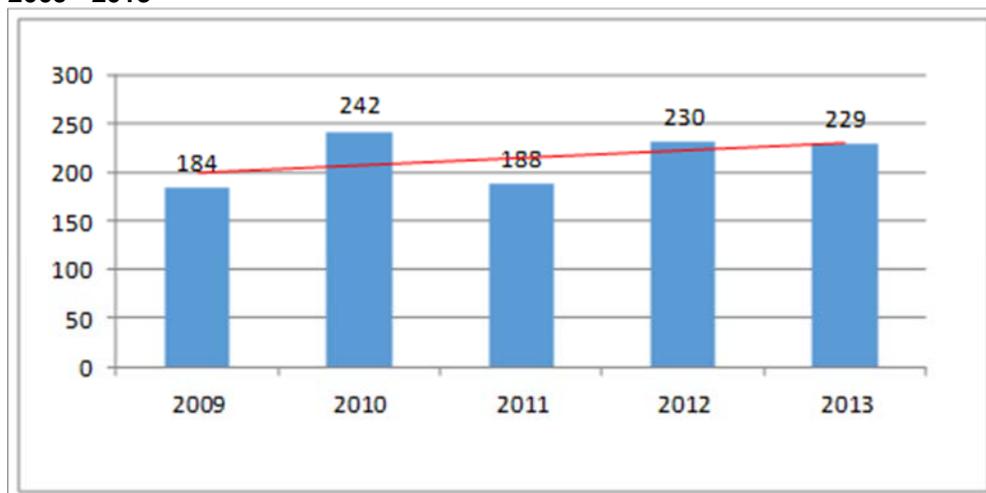
Figura 8: Evoluzione degli scambi internazionali di informazioni finanziarie tra MROS ed altri uffici di comunicazione (FIU, Financial Intelligence Unit)



Il settore finanziario svizzero è caratterizzato dalla rilevanza dei valori patrimoniali provenienti da crimini commessi all'estero o con risorse e strutture d'appoggio estere, rispetto ai valori patrimoniali derivanti da crimini commessi in Svizzera (figure 6, 7 e 8).

Anche l'analisi della minaccia reale relativa al reato specifico di riciclaggio di denaro in Svizzera indica una minaccia potenziale crescente: il numero di condanne in base agli articoli 305^{bis} e 305^{ter} cpv. 1 CP mostra anch'esso una tendenza all'aumento dal 2009 (figura 9). Al contempo le condanne per carente diligenza in base all'art. 305^{ter} cpv. 1 CP rispetto a quelle per riciclaggio di denaro in base all'art. 305^{bis} n. 1 CP si attestano su livelli molto bassi.

Figura 9: Evoluzione del numero di condanne per riciclaggio di denaro in base all'art. 305^{bis} CP 2009 - 2013

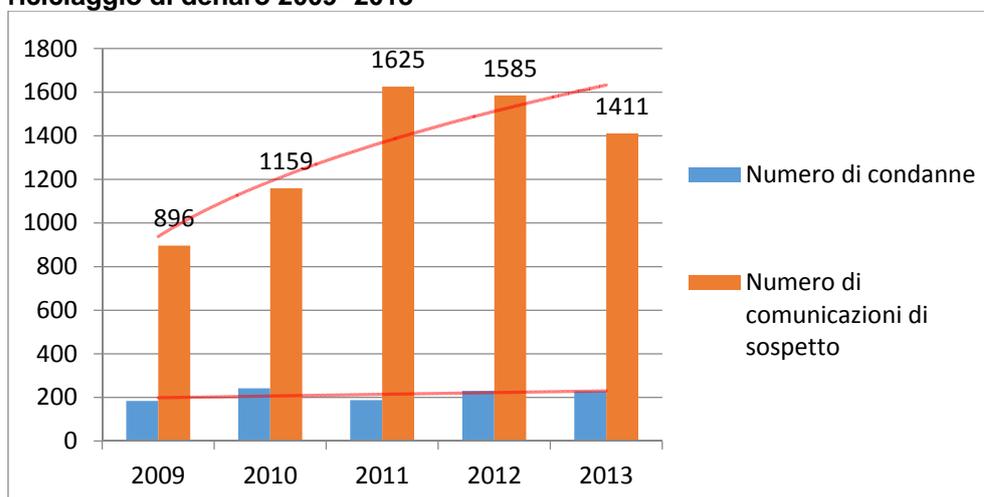


Fonte: UST

⁷¹ Le figure e le tabelle prive di indicazione della fonte si basano su dati rilevati da MROS.

La tendenza ad un aumento della minaccia reale suggerita dal numero crescente di condanne per riciclaggio di denaro in Svizzera è confermata dall'aumento, in proporzione maggiore, delle comunicazioni di sospetto a MROS rispetto alle condanne emesse nello stesso periodo. In tale contesto va osservato che l'aumento a lungo termine delle comunicazioni di sospetto è accompagnato da un aumento proporzionale degli importi coinvolti. La proporzionalità suggerisce un aumento reale della minaccia a lungo termine, che va oltre il contesto delle modifiche di leggi o ordinanze che si sono succedute per rafforzare il dispositivo (figura 10).

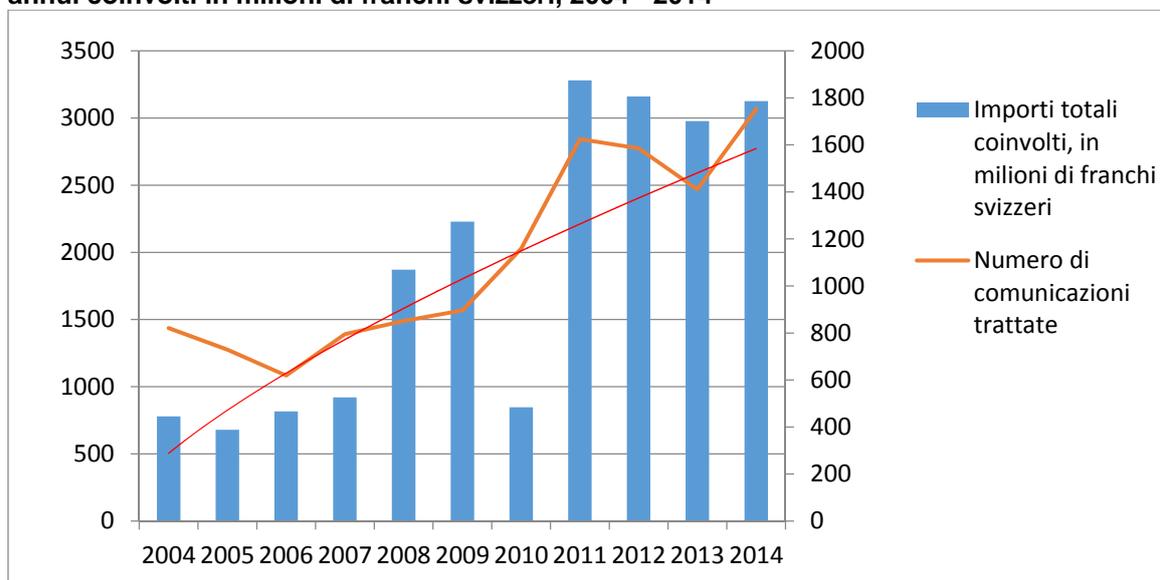
Figura 10: Evoluzione comparata del numero di comunicazioni di sospetto e di condanne per riciclaggio di denaro 2009- 2013



Fonte: MROS, Ufficio federale di statistica (UST)

Allo stesso tempo, l'analisi mostra l'effetto degli adeguamenti legislativi in relazione all'attuazione delle raccomandazioni GAFI e alle misure prese in seguito agli avvenimenti della "primavera araba". Bisogna quindi attendersi che anche le più recenti modifiche legislative comportino inizialmente un forte aumento delle comunicazioni di sospetto a MROS, il cui numero poi si stabilizzerà ad un livello più alto.

Figura 11: Evoluzione comparata del numero di comunicazioni di sospetto e degli importi totali annui coinvolti in milioni di franchi svizzeri, 2004 - 2014



L'aumento delle condanne per riciclaggio di denaro e l'analisi delle comunicazioni di sospetto a MROS non solo indicano la maggiore efficienza complessiva del dispositivo in Svizzera ma anche un aumento reale della minaccia. Il fatto che le comunicazioni di sospetto aumentino più delle condanne può essere dovuto all'aumento dei principali reati preliminari o ad un cambiamento nelle modalità operative nei principali reati preliminari, che li rende più difficili da scoprire e reprimere (figure 9, 10 e 11).

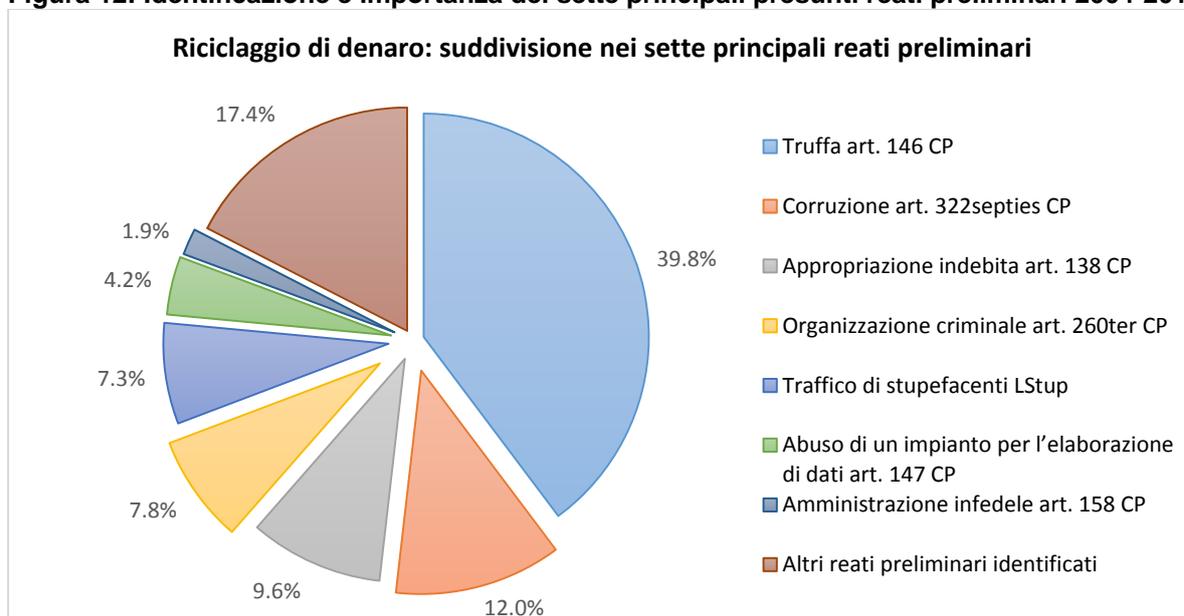
6.2.2 Identificazione della minaccia reale

Contrariamente ai sistemi di comunicazione in vigore in altri Paesi, in Svizzera la motivazione di una comunicazione di sospetto trasmessa dagli intermediari finanziari a MROS si fonda su un'analisi preliminare, indipendentemente dal rischio che la relazione d'affari in questione sia finalizzata al riciclaggio di denaro. Di conseguenza la banca dati delle comunicazioni di sospetto di MROS non è alimentata da una procedura automatica di identificazione dei sospetti ma in primo luogo dai sospetti individuati dall'intermediario finanziario attraverso la sua analisi. La banca dati di MROS può essere considerata l'approssimazione quantitativa più rappresentativa disponibile in Svizzera in relazione alla minaccia reale nel settore finanziario. La minaccia identificata va tuttavia corretta, nella misura in cui non vengono considerati gli atti compiuti al di fuori del campo d'applicazione dell'intermediazione finanziaria definita dalla LRD e in funzione della conseguente maggiore difficoltà che potrebbe esservi nel loro rilevamento.

Identificazione delle principali minacce

L'analisi delle comunicazioni di sospetto a MROS dal 2004 al 2014 presenta la seguente distribuzione di presunti reati preliminari individuati (figura 12):

Figura 12: Identificazione e importanza dei sette principali presunti reati preliminari 2004-2014



L'analisi della minaccia reale mostra un diverso grado di internazionalizzazione a seconda dei presunti reati preliminari (tabella 2). Il grado di internazionalizzazione, a seconda dei reati preliminari, rivela una significativa vulnerabilità in termini di probabilità che i relativi atti di riciclaggio siano scoperti ma soprattutto effettivamente puniti e che i beni patrimoniali siano confiscati. La dimensione transnazionale tende ad essere maggiore in particolare nei casi di riciclaggio di denaro dopo un'appropriazione indebita ed amministrazione infedele. Nel caso del riciclaggio di denaro legato all'appartenenza ad un'organizzazione criminale, questa vulnerabilità è ancora maggiore; la massima vulnerabilità concerne il riciclaggio di denaro dopo atti di corruzione. I reati patrimoniali come reati preliminari tendono inoltre ad essere sempre di più commessi in Internet.

Tabella 2: Domicilio dei principali soggetti implicati, in relazione ai principali presunti reati preliminari

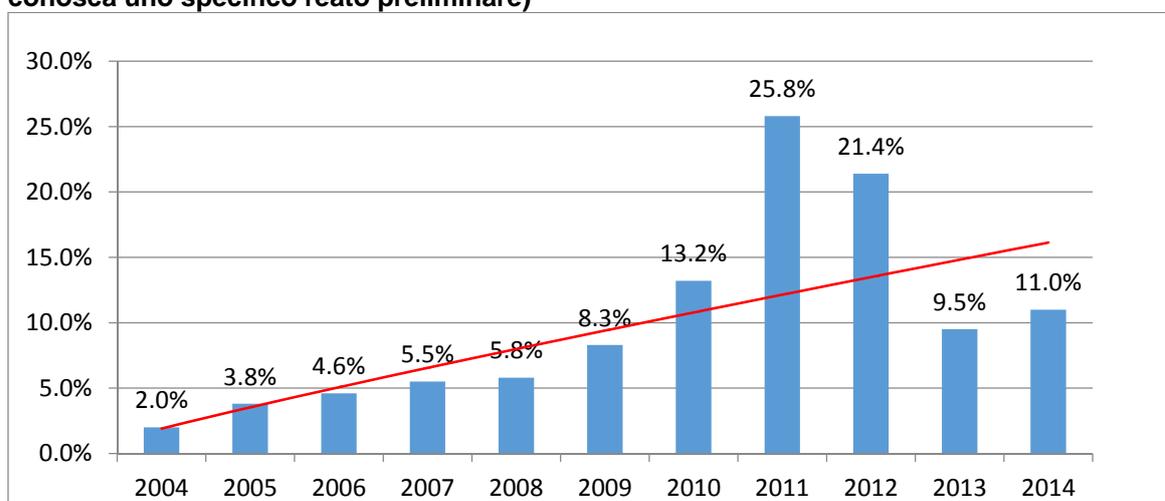
	Domicilio del principale soggetto implicato	
	In Svizzera	All'estero
Tutti i reati preliminari	44.0%	56.0%
Truffa (art. 146 CP)	42.6%	57.4%
Appropriazione indebita (art. 138 CP)	37.9%	62.1%
Amministrazione infedele (art. 158 CP)	28.2%	71.8%

Organizzazione criminale (art. 260ter CP)	20.9%	79.1%
Corruzione (art. 322septies CP)	9.1%	90.9%

Atti di riciclaggio di denaro per terzi (*third party money laundering*)

L'analisi delle comunicazioni di sospetto dal 2004 al 2014 mostra inoltre come nel 10 % circa dei casi il reato presunto riguardi il riciclaggio di denaro di per sé, senza che si sia potuto individuare uno specifico reato preliminare. L'aumento relativo del reato semplice di riciclaggio di denaro rispetto a tutti i presunti reati preliminari suggerisce che una percentuale crescente di atti di riciclaggio di denaro in Svizzera concernono la terza parte del processo, la cosiddetta integrazione (fase III). Nell'ultima fase è spesso difficile sostenere un sospetto iniziale e collegare i beni patrimoniali incriminati ad un determinato crimine. Spesso questa fase è caratterizzata da un'elevata complessità, dall'impiego di diverse strutture giuridiche e dal coinvolgimento di più attori economici, che rendono plausibili le transazioni e le operazioni eseguite. L'aumento del presunto reato di riciclaggio di denaro potrebbe indicare anche che il riciclaggio di denaro a livello internazionale è sempre di più appannaggio di intermediari e di reti criminali specializzate nel riciclaggio stesso (*third party money laundering*) (figura 13).

Figura 13: Evoluzione del presunto reato di riciclaggio di denaro 2004-2014 (senza che si conosca uno specifico reato preliminare)



Le minacce potenzialmente sottostimate comprendono da un lato i reati preliminari al riciclaggio di denaro (per i quali l'intermediazione finanziaria ai sensi della LRD riveste un ruolo meno importante) e dall'altro i nuovi reati preliminari introdotti, che non hanno ancora pienamente dispiegato la propria efficacia.

La «criminalità di strada»

I reati preliminari per i quali i criminali si avvalgono di circuiti economici diversi dall'intermediazione finanziaria, così come definita nella LRD, concernono in generale il denaro e i valori patrimoniali provenienti dalla «criminalità di strada» in Svizzera, segnatamente dal traffico illecito di stupefacenti⁷² in violazione della legge sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951 (LStup)⁷³, dal furto (art. 139 CP) e dalla tratta di esseri umani (art. 182 CP). I valori patrimoniali frutto della «criminalità di strada», tra cui i proventi del traffico illecito di stupefacenti, sono spesso riciclati nell'economia locale, se non vengono direttamente spesi. Il fatto che si sfrutti l'economia locale in Svizzera per riciclare i beni patrimoniali derivanti da questa forma di criminalità, rappresenta una particolare vulnerabilità perché solo pochi casi vengono scoperti grazie all'intermediazione finanziaria. Solo i *money transmitter* trasmettono regolarmente comunicazioni di sospetto per riciclaggio di denaro legate al traffico illecito di stupefacenti a livello locale.

Nuovi reati preliminari nel campo borsistico

I nuovi reati preliminari introdotti includono la contraffazione di merci (art. 155 CP), la pirateria di prodotti (art. 67 della legge sul diritto d'autore del 9 ottobre 1992, LDA⁷⁴), lo sfruttamento di informazioni privilegiate e la manipolazione dei corsi (art. 40 cpv. 2 e 40a cpv. 2 LBVM). Gli ultimi due reati citati sono considerati dal 1° maggio 2013 reati preliminari al riciclaggio di denaro. Ne consegue che, in

⁷² Cfr. Rapporto speciale «Geldwäschereurteile in der Schweiz», Ufficio federale di polizia (fedpol), 2014.

⁷³ RS 812.121

⁷⁴ RS 231.1

questo momento, non è ancora possibile pronunciarsi sull'importanza degli atti di riciclaggio di denaro legati a tali reati preliminari. Per contro, in base ad alcuni casi segnalati a MROS, si può constatare come gli atti di riciclaggio di denaro legati ai nuovi reati introdotti spesso implicano notevoli ramificazioni internazionali. Questo suggerisce che il settore finanziario svizzero nella maggior parte dei casi non è il luogo dove viene commesso il reato preliminare vero e proprio ma è il luogo dove il denaro viene riciclato. I casi segnalati suggeriscono inoltre una particolare vulnerabilità degli strumenti finanziari negoziati al di fuori della borsa ordinaria.

Reati preliminari in campo fiscale: reati concernenti le imposte indirette e nuovi reati preliminari legati a reati fiscali gravi (imposte dirette)

In base all'art. 14 cpv. 4 della DPA, commettere una truffa in materia di prestazioni e di tasse come membro di una banda (contrabbando doganale) è un reato preliminare della truffa qualificata in materia fiscale. Dall'entrata in vigore di questa disposizione nel 2009, l'AFD non ha ancora condotto procedimenti penali. Tuttavia, sono state presentate tra le 50 e le 60 domande di assistenza giudiziaria internazionale per fatti che potrebbero costituire un reato preliminare secondo l'art. 14 cpv. 4 DPA; si tratta in particolare dell'evasione dell'IVA nelle frodi carosello⁷⁵. L'UFG ha delegato all'AFD l'analisi di tutte queste domande di assistenza giudiziaria, a cui è stato dato seguito in applicazione dell'art. 14 cpv. 4 DPA. Questa valutazione giuridica non è però ancora stata verificata dal Tribunale penale federale o dal Tribunale federale perché l'assistenza giudiziaria era ammissibile in tutti i casi anche per sottrazione d'imposta semplice in base all'accordo antifrode (AAF)⁷⁶ o alla Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (CAS)⁷⁷.

Nel periodo esaminato, MROS ha ricevuto una quarantina di comunicazioni di sospetto concernenti frodi IVA di questo tipo commesse in diversi Paesi europei. Secondo la giurisprudenza, sono assimilate alla truffa di cui all'art. 146 CP.

In ottemperanza alle norme internazionali GAFI, i reati fiscali gravi sono stati introdotti nel 2012 come reati preliminari del riciclaggio di denaro. La relativa legge di attuazione (legge federale del 12 dicembre 2014 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012) ha introdotto il reato grave nelle imposte dirette (art. 305^{bis} n. 1 e 1^{bis} CP) e ha esteso l'art. 14 cpv. 4 DPA oltre il contrabbando doganale, per coprire altre imposte indirette della Confederazione, oltre alle imposte doganali e all'IVA sulle importazioni. Le relative disposizioni entreranno in vigore il 1° gennaio 2016. Per questo non vi sono ancora dati disponibili che consentano di valutare la minaccia reale di riciclaggio di denaro conseguente a reati fiscali gravi, segnatamente in materia di fiscalità diretta.

6.2.3 Analisi delle principali minacce

Reati preliminari contro il patrimonio

Nel 2014 la truffa era in termini assoluti il primo reato preliminare al riciclaggio di denaro in Svizzera. Rispetto agli altri reati preliminari, i casi di truffa segnalati tendono a calare dal 2010. In realtà, questa tendenza verso il basso può essere spiegata dal fatto che oggi sempre più truffe sono commesse in Internet (fig. 14). Il fenomeno della truffa su Internet aumenta costantemente a livello internazionale⁷⁸. La nuova forma di criminalità su Internet è caratterizzata da una specifica tipicità, in particolare in relazione alle modalità operative adottate e si distingue in modo sostanziale dai classici reati contro il patrimonio. La criminalità su Internet è spesso transnazionale e solitamente molto complessa a livello tecnico. Tale tendenza si conferma anche in Svizzera.

Per tale ragione SCOCI, collocato in seno a fedpol, ha redatto in collaborazione con altri servizi delle tabelle strutturali, che descrivono le caratteristiche specifiche associate ai diversi fenomeni di

⁷⁵ Le frodi carosello ai danni dell'IVA sono commerci di merci, generalmente transfrontalieri, realizzati allo scopo di permettere ad un'impresa di dedurre l'imposta precedente senza che l'IVA sia mai stata versata. Le imprese fittizie non versano al fisco l'IVA contabilizzata e poi si sciolgono; gli acquirenti rivendono le merci beneficiando della deduzione dell'imposta precedente. Se lo schema fraudolento viene ripetuto più volte con le stesse merci si parla di «carosello».

⁷⁶ Accordo di cooperazione fra la Confederazione Svizzera, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, per lottare contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari del 26 ottobre 2004; RS 0.351.926.81

⁷⁷ Accordo tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen del 26 ottobre 2004; RS 0.362.31

⁷⁸ FATF, Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment 2010.

cybercriminalità che possono portare al riciclaggio di denaro. Il fenomeno della «cybertruffa»⁷⁹ si manifesta principalmente nelle seguenti forme: falsi ordini di trasferimento internazionale⁸⁰, negozi online fraudolenti⁸¹, falsi annunci immobiliari⁸², società di trasporti fittizie⁸³, false richieste d'aiuto⁸⁴, conferme di pagamento false⁸⁵, truffa dell'anticipo⁸⁶, false chiamate di «Microsoft»⁸⁷, «romance scams»⁸⁸ e *phishing*⁸⁹. Anche *hacking*⁹⁰, *cybersquatting*⁹¹ e l'impiego di un *malware*⁹² possono dar luogo a riciclaggio di denaro se questi procedimenti servono a commettere una truffa o un altro crimine. Oltre alle truffe su Internet, altri reati patrimoniali possono costituire reati preliminari al riciclaggio di denaro: vanno citate le estorsioni commesse avvalendosi di *malware* (art. 156 CP), i cosiddetti attacchi DoS o DDoS⁹³ e le *sextortions*⁹⁴.

Nel contesto delle nuove forme di criminalità, anche la statistica di MROS mostra una tendenza all'aumento dei reati preliminari al riciclaggio di denaro sotto forma di truffe su Internet, abusando di un impianto per l'elaborazione di dati secondo l'art. 147 CP. Il riciclaggio di denaro connesso a tale reato concerne innanzitutto le truffe che comportano la vendita fraudolenta di merci e servizi in Internet nonché il *phishing*. L'evidente diminuzione delle truffe di tipo classico come reati preliminari è accompagnata da un aumento costante delle comunicazioni di sospetto per il reato specifico di abuso di un impianto per l'elaborazione di dati. In tale contesto, alla luce della sola analisi del numero di comunicazioni di sospetto, si presume che il fenomeno non si sia ancora pienamente manifestato. A causa della tecnologia impiegata per commettere truffe ed altri reati contro il patrimonio in Internet, è più difficile identificare i presunti autori del reato, anche perché si trovano per lo più all'estero. Inoltre, la percentuale di denunce delle truffe commesse in Internet, pari all'11,9 %, resta molto basso in Svizzera⁹⁵. È altresì probabile, sempre a causa delle truffe commesse avvalendosi di Internet, che i reati preliminari al riciclaggio di denaro che concernono reati fraudolenti contro il patrimonio, in realtà siano rimasti stabili o siano persino aumentati.

⁷⁹ Reati fraudolenti in Internet. Nel solo 2013 SCOCI ha ricevuto 2257 segnalazioni di casi di frode in Internet. Questo corrisponde al 40 % delle comunicazioni inerenti reati patrimoniali in Internet. Cfr. Rapporto annuale del Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI), 2013, p. 12.

⁸⁰ L'autore si fa passare per un superiore o un cliente e spinge il dipendente di un'azienda ad effettuare un bonifico all'estero.

⁸¹ Il negozio online non consegna la merce ordinata o consegna merce contraffatta di valore inferiore.

⁸² I falsi annunci immobiliari sollecitano le vittime a versare in anticipo una cauzione per l'appartamento.

⁸³ Le società di trasporto fittizie vengono usate come „trusted third party“ per la spedizione di merci.

⁸⁴ L'autore invia richieste di aiuto finanziario ai contatti e-mail della vittima.

⁸⁵ L'autore trasferisce al venditore (vittima) false conferme di pagamento imitando l'indirizzo e-mail di aziende o inventando l'indirizzo e-mail di aziende fittizie.

⁸⁶ Solitamente attraverso l'invio di spam, gli autori cercano dei partner che siano disposti a pagare delle spese per sbloccare una grossa somma di denaro.

⁸⁷ L'autore si spaccia al telefono per un impiegato della Microsoft e compie manipolazioni dannose al computer.

⁸⁸ Finta relazione amorosa a cui segue una richiesta di denaro.

⁸⁹ Metodo per ottenere dei dati personali (in particolare bancari). Nel 2013 SCOCI ha ricevuto 2208 segnalazioni di tentativi di *phishing*; si tratta del 39 % delle segnalazioni concernenti reati patrimoniali commessi in Internet. Cfr. il rapporto annuale del Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI), 2013, p. 12.

⁹⁰ Accesso non autorizzato ad un sistema informatico terzo.

⁹¹ Registrazione di nomi di dominio sui quali il titolare non ha in realtà alcun diritto o che possono essere confusi con nomi di aziende, autorità, marchi o soggetti privati.

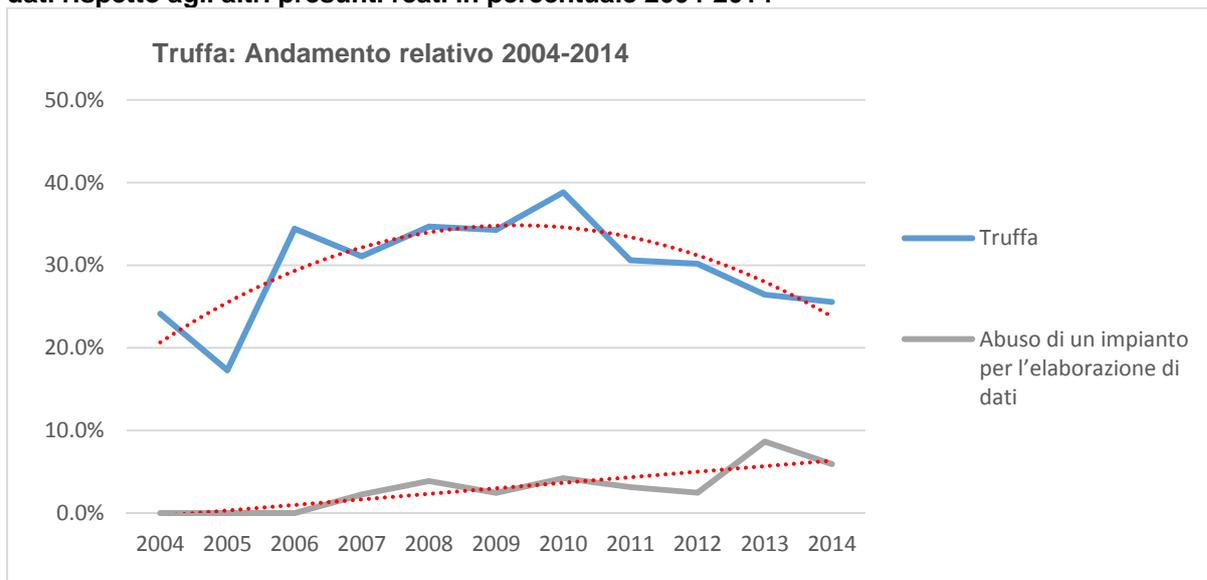
⁹² Programma informatico con funzioni dannose.

⁹³ Attacchi mirati ad un computer, un server o una rete, per bloccarli.

⁹⁴ Estorsione sfruttando un video che mostra la vittima compiere atti sessuali.

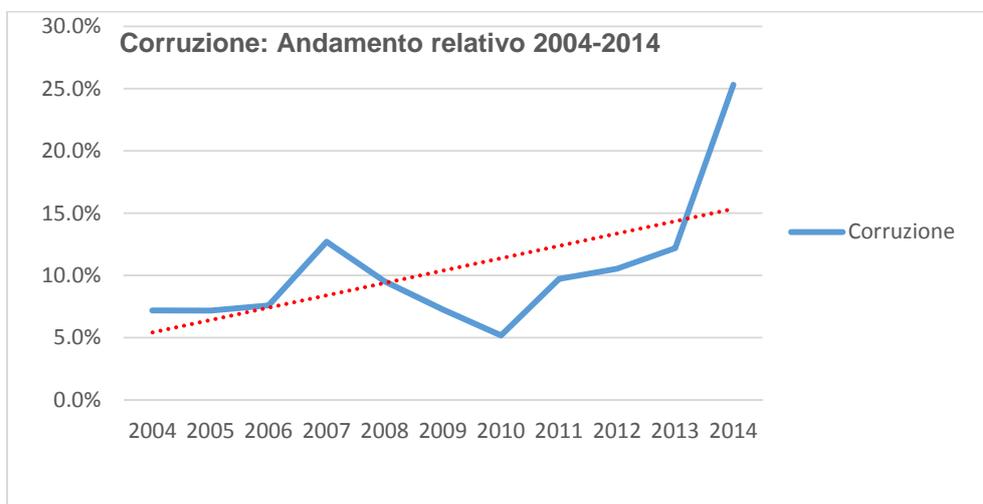
⁹⁵ Killias et al. 2011.

Figura 14: Evoluzione dei casi di truffa e di uso fraudolento di un impianto per l'elaborazione di dati rispetto agli altri presunti reati in percentuale 2004-2014



Rispetto all'insieme di tutti i presunti reati preliminari, il reato preliminare di appropriazione indebita mostra una chiara tendenza all'aumento, passando dal 4 al 10 % (fig. 15). Questo reato preliminare al riciclaggio di denaro è fortemente internazionalizzato, così come l'amministrazione infedele. Spesso si tratta di casi di sottrazione di mezzi che erano destinati a diverse forme di investimento finanziario.

Figura 15: Andamento dei casi di appropriazione indebita rispetto agli altri presunti reati preliminari in percentuale 2004-2014



La vulnerabilità associata alle minacce derivanti da reati preliminari come la truffa consiste principalmente nella difficoltà di scoprirle e reprimerle a causa delle nuove tecnologie impiegate, anche perché sono sempre più transnazionali e coinvolgono quindi più giurisdizioni.

L'analisi delle comunicazioni di sospetto suggerisce un forte aumento degli atti di corruzione di pubblici ufficiali stranieri secondo l'art. 322^{septies} CP come reati preliminari e un leggero aumento del sostegno e partecipazione ad un'organizzazione criminale (art. 260^{ter} CP) come reato preliminare. Questi reati preliminari sono principalmente caratterizzati dal fatto che gli atti primari - e cioè la corruzione vera e propria o i vari crimini commessi da un'organizzazione criminale - così come una parte degli atti secondari, come il riciclaggio di denaro ad opera di intermediari, avvengono all'estero.

Corruzione di pubblici ufficiali stranieri (art. 322^{septies} CP)

Rispetto agli altri Paesi, la Svizzera ha un indice di corruzione particolarmente basso e questo indica una vulnerabilità ridotta nei confronti di possibili minacce legate al riciclaggio di denaro.

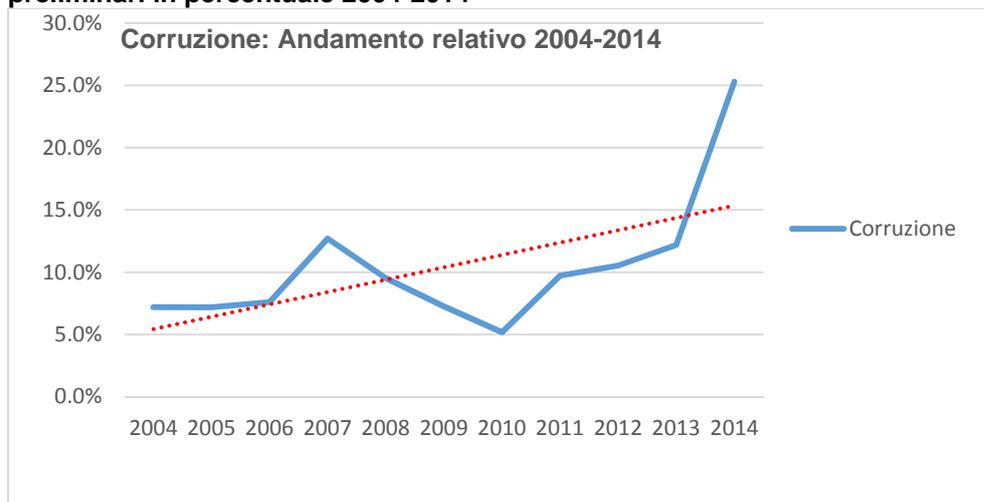
Tabella 3: Indice di corruzione in Svizzera 2013-2014

	Transparency International Corruption Perception Index (TI CPI)
2013	85/100
2014	86/100

Fonte: Transparency International 2015

In effetti i sospetti di riciclaggio di denaro legati alla corruzione attiva o passiva di pubblici funzionari svizzeri in base agli articoli 322^{ter} e 322^{quater} CP sono rari. Questo indica una ridotta minaccia reale di riciclaggio di denaro basato su atti di corruzione in Svizzera e ciò è confermato dall'indice di percezione della corruzione nel Paese (tab. 3). Tuttavia, la minaccia potenziale rappresentata in Svizzera da atti di corruzione potrebbe essere sottostimata, soprattutto alla luce della presenza di numerose multinazionali ed associazioni sportive internazionali. La corruzione tra privati non costituisce un reato preliminare al riciclaggio di denaro e non è un reato perseguibile d'ufficio in Svizzera⁹⁶.

Secondo il modello delle fasi del riciclaggio di denaro, la minaccia per il settore finanziario svizzero concerne soprattutto il layering e l'integrazione (fasi II e III) dei valori patrimoniali provento della corruzione, per cui il corrotto può disporre dei valori liberamente, usandoli o reinvestendoli. Al contempo l'analisi della nazionalità degli aventi diritto economico indica flussi finanziari paralleli, che coinvolgono da un lato i soggetti attivi del reato di corruzione – spesso cittadini di un Paese OCSE – e dall'altro i soggetti passivi – spesso domiciliati in Paesi dall'elevato indice di corruzione. I beni patrimoniali derivanti da atti di corruzione all'estero e che potrebbero trovarsi in Svizzera comprendono anche il frutto dei benefici ottenuti indebitamente attraverso la corruzione attiva. Gli intermediari finanziari interessati dalle comunicazioni di sospetto concernenti atti di corruzione si trovano in pratica quasi esclusivamente nei grandi centri finanziari svizzeri e quindi nei Cantoni di Ginevra, Zurigo e Ticino.

Figura 16: Evoluzione degli atti di corruzione commessi all'estero rispetto agli altri presunti reati preliminari in percentuale 2004-2014

Gli atti di corruzione commessi all'estero e seguiti dal riciclaggio di denaro in Svizzera tendono a crescere (aumento relativo dal 5 al 25 % dal 2004) (fig. 16) e questo corrisponde a flussi finanziari globali illeciti più intensi ed internazionali, che comprendono anche i flussi derivanti dalla corruzione⁹⁷. Per la Svizzera la tendenza generale all'aumento trova conferma di anno in anno⁹⁸ ma, secondo l'analisi globale, la minaccia rappresentata da questo reato preliminare è molto volatile e ciò suggerisce una sua particolare sensibilità rispetto agli eventi e ai cambiamenti politici che possono intervenire nelle giurisdizioni estere interessate. La minaccia legata all'appropriazione indebita e all'amministrazione infedele probabilmente è in parte assimilabile alle pratiche cleptocratiche che danno luogo ad atti di corruzione vera e propria e che spesso coinvolgono le stesse cerchie di soggetti. L'aumento è dovuto

⁹⁶ Artt. 1 e 2 LCSI (cfr. tuttavia la proposta del Consiglio federale di rendere la corruzione privata un reato perseguibile d'ufficio, come citato al capitolo 5.2.2.2).

⁹⁷ Global Financial Integrity, «Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2010» 2012. Solo il 3 % circa dei cosiddetti flussi finanziari illeciti concerne però atti di corruzione.

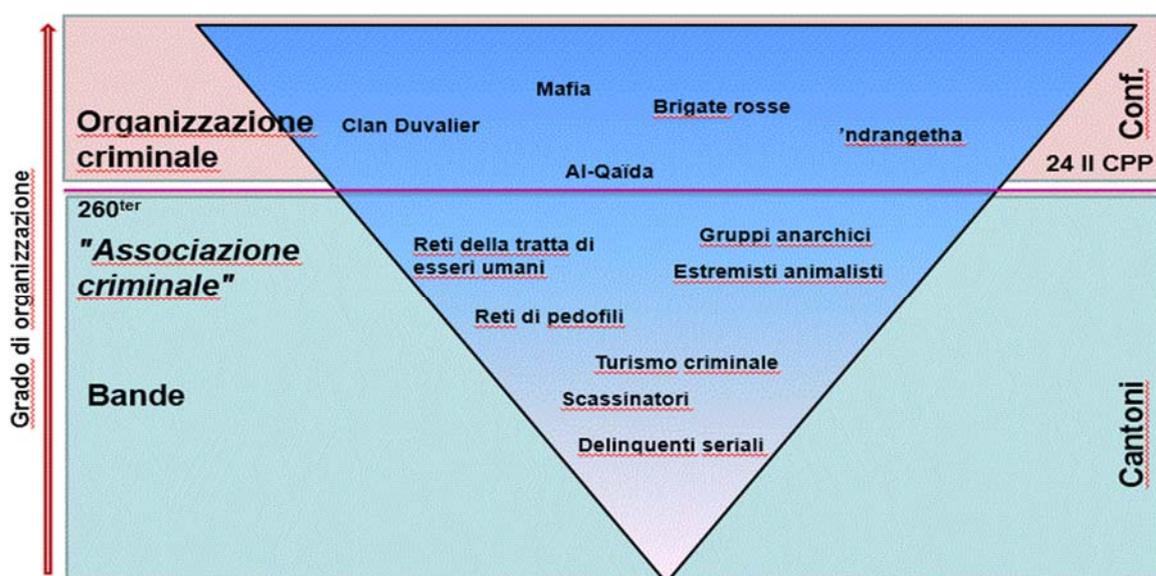
⁹⁸ Rapporto annuale dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), 2013, p. 4.

in parte anche al fatto che gli intermediari finanziari hanno un maggiore accesso a nomi ed informazioni concernenti affari di corruzione all'estero grazie ai media e alle banche dati.

Appartenenza e sostegno ad un'organizzazione criminale (art. 260^{ter} CP)

In Svizzera la criminalità organizzata si presenta in forme diverse per struttura e ambiti d'azione. La gamma dei reati spazia dalle effrazioni in serie al traffico di stupefacenti e alla tratta di esseri umani fino al riciclaggio di denaro⁹⁹. Da un lato le attività criminali di base pregiudicano direttamente la sicurezza dei cittadini, dall'altro la criminalità organizzata rappresenta una minaccia latente per l'economia legale e le istituzioni politiche. Dal punto di vista giuridico, in Svizzera le forme citate di criminalità organizzata sono classificate in modo diverso, a seconda del grado e del tipo di organizzazione. Il reato preliminare qui esaminato concerne esclusivamente la forma di criminalità organizzata più grave, che costituisce a livello giuridico la fattispecie di reato di partecipazione e sostegno ad un'organizzazione criminale secondo l'art. 260^{ter} CP e che, nella maggior parte dei casi, è di competenza del Ministero pubblico della Confederazione (fig. 17). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, anche certe organizzazioni terroristiche e certi regimi cleptocratici sono qualificati come organizzazioni criminali a livello giuridico¹⁰⁰.

Figura 17: Differenziazione giuridica tra gli elementi costitutivi dell'art. 260^{ter} e delle attività criminali di bande organizzate



Fonte: fedpol

Una parte importante delle attività delle organizzazioni criminali in Svizzera concerne certamente il traffico illecito di stupefacenti. Le strutture direttive si trovano spesso in altri Paesi europei¹⁰¹. Allo stesso tempo, certe organizzazioni criminali, sempre più internazionalizzate, tendono a diversificare le loro attività criminali e possono utilizzare la Svizzera come base d'appoggio per riciclare i proventi esteri dell'attività criminale organizzata, segnatamente avvalendosi di società commerciali e di servizi attive nel settore finanziario e in quello immobiliare nonché nella gastronomia¹⁰². Dal punto di vista geografico, la minaccia legata alle organizzazioni criminali attive nei Paesi europei più vicini sembra essere maggiore e questo suggerisce un loro maggiore radicamento territoriale in Svizzera rispetto ad altre organizzazioni criminali. Per contro, gli atti di riciclaggio di denaro compiuti da organizzazioni criminali al di fuori dello spazio europeo sono scoperti meno frequentemente e potrebbero essere quindi sottostimati.

In base all'analisi delle comunicazioni di sospetto per possibile appartenenza ad un'organizzazione criminale, gli atti di riciclaggio di denaro a ciò collegati aumentano lievemente (fig. 18). Concernono

⁹⁹ Rapporto annuale dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), 2014.

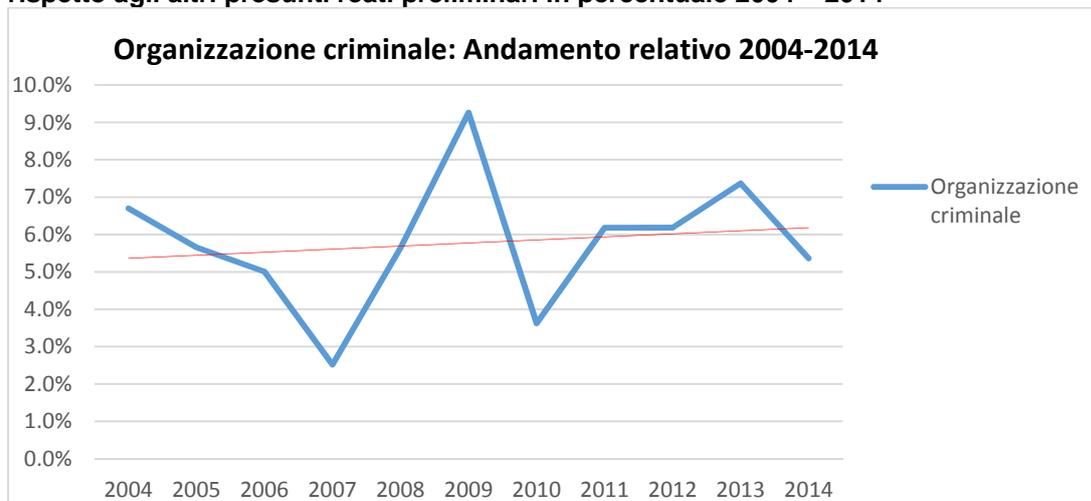
¹⁰⁰ Sinora, con una giurisprudenza costante dal 1999, il Tribunale penale federale ha qualificato sette gruppi terroristici come organizzazioni criminali secondo l'art. 260^{ter} CP (cfr. decisione del 21.10.2002 (1A.174/2002), decisione del 15.11.2002 (1A.194/2002), DTF 128 II 355 ss. e 125 II 569 ss., decisione del 05.04.2005 (1A.50/2005), DTF 131 II 235 ss. e decisione del 25.10.2012 (1C.470/2012).

¹⁰¹ Cfr. Rapporto speciale «Geldwäschereurteile in der Schweiz», Ufficio federale di polizia (fedpol), 2014.

¹⁰² Rapporto annuale dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), 2014.

maggiormente i grandi centri finanziari della Svizzera, e quindi i Cantoni di Zurigo, Ginevra e Ticino nonché, in misura leggermente inferiore, Berna e San Gallo.

Figura 18: Evoluzione del crimine di sostegno ed appartenenza ad un'organizzazione criminale rispetto agli altri presunti reati preliminari in percentuale 2004 – 2014



Questo lieve aumento dei casi di possibile riciclaggio di denaro associati ad organizzazioni criminali potrebbe però essere dovuto anche ad un migliore accesso alle informazioni concernenti le relazioni tra i soggetti e le organizzazioni criminali, soprattutto sui media elettronici.

6.2.4 Valutazione globale del rischio

Complessità

La vulnerabilità del dispositivo di lotta contro la minaccia di riciclaggio aumenta assieme al grado di complessità del reato preliminare al riciclaggio di denaro. Le minacce legate ai principali reati preliminari presentano un grado variabile di complessità, che si traduce in vulnerabilità diverse a seconda della minaccia individuata.

Costrutti giuridici come ad esempio le società di domicilio, i trust e le fondazioni riducono la trasparenza del contesto economico del flusso di capitali associato ad una relazione d'affari e ciò riduce la probabilità di individuare i veri aventi diritto economico sui valori patrimoniali coinvolti. Il coinvolgimento di società di domicilio può quindi fungere da indice del grado di complessità delle minacce di riciclaggio di denaro individuate. In relazione a tale indice, il reato preliminare della truffa presenta un grado di complessità simile a quello delle altre minacce misurate. Nei casi di corruzione, invece, le società di domicilio sono chiaramente coinvolte con maggiore frequenza e quindi il grado di complessità è molto più alto. L'analisi indica inoltre un grado di complessità più elevato per il riciclaggio di denaro legato all'appartenenza ad un'organizzazione criminale (tabella 4).

Tabella 4: Grado di complessità: coinvolgimento di società di domicilio 2004-2014

	Implicazione di società di domicilio
Tutti i reati preliminari	17.1%
Truffa	16.5%
Corruzione	38.1%
Organizzazione criminale	22.6%

Anche l'analisi dei reati preliminari in base al numero degli attori coinvolti suggerisce un grado di complessità superiore per i reati preliminari legati ad atti di corruzione commessi all'estero: in effetti, nel 51,5 % dei casi di corruzione all'estero sono coinvolti più di tre attori mentre la percentuale è del 43,7 % nei casi di riciclaggio di denaro legati a truffe.

Importi coinvolti

L'entità degli importi coinvolti fornisce un indice ulteriore della vulnerabilità per le principali minacce identificate. Per quanto riguarda l'ammontare dei valori patrimoniali coinvolti, la vulnerabilità per gli atti di corruzione come reati preliminari è anche in questo caso nettamente più alta. Anche l'appartenenza

ad un'organizzazione criminale come reato preliminare presenta una vulnerabilità elevata alla luce degli importi incriminati (tabella 5).

Tabella 5: Confronto dei valori mediani (in migliaia di franchi svizzeri) e dei valori medi (in milioni di franchi svizzeri) per i tre principali reati preliminari 2004-2014

	Mediana dei valori patrimoniali coinvolti, in migliaia di franchi svizzeri	Media dei valori patrimoniali coinvolti, in milioni di franchi svizzeri
Tutti i reati preliminari	0,970	1,674
Truffa	2,843	1,259
Corruzione	70,681	3,993
Organizzazione criminale	18,524	1,488

Inoltre è probabile che le attività criminali come gli atti di corruzione e l'appartenenza ad un'organizzazione criminale causino una maggiore vulnerabilità – non solo perché più complesse e per il coinvolgimento di importi maggiori ma anche per le potenziali conseguenze di queste due minacce per la reputazione dell'intero settore finanziario, a livello istituzionale e di sistema.

Distribuzione geografica

L'analisi delle minacce per Paesi mostra un'importante dimensione europea, che riguarda in particolare i Paesi limitrofi e il Mediterraneo. In generale la minaccia legata ad atti di corruzione (commessi all'estero) e all'appartenenza ad un'organizzazione criminale indica l'esposizione della Svizzera sia nei confronti dell'area geografica europea che di giurisdizioni extraeuropee. Al di fuori dello spazio europeo, certi Paesi del continente euroasiatico, dell'Africa e dell'America latina rappresentano una minaccia più elevata. La proiezione internazionale di tutti i flussi illeciti di denaro indica una sottostima della potenziale minaccia proveniente dal Sudest asiatico, da alcuni Paesi latinoamericani e del continente africano, in particolare in rapporto alle minacce legate ad atti di corruzione e all'appartenenza ad un'organizzazione criminale¹⁰³. La stessa tendenza, che mostra un aumento dei flussi finanziari da tali regioni, emerge anche dalle statistiche della Banca nazionale svizzera.

Condanne e assistenza giudiziaria internazionale

Tra il 2003 e il 2013, il 15 % di tutte le condanne per riciclaggio di denaro in Svizzera originavano da una comunicazione di sospetto trasmessa da MROS alle autorità di perseguimento penale. Nei Cantoni di Zurigo, Ginevra e Ticino e anche a livello federale, quasi il 50 % delle condanne per riciclaggio di denaro scaturiscono da una segnalazione di MROS. L'analisi delle condanne per riciclaggio di denaro in base alle giurisdizioni mostra come la maggioranza dei casi di riciclaggio di denaro in Svizzera siano trattati dalle autorità cantonali di perseguimento penale, principalmente di Zurigo, Ginevra, Ticino, Vaud, Berna e Basilea Città, a cui fanno capo i due terzi delle condanne (tabella 6).

Tabella 6: Numero di condanne per riciclaggio di denaro secondo l'art. 305^{bis} CP a seconda dell'autorità di perseguimento penale competente 2009-2013

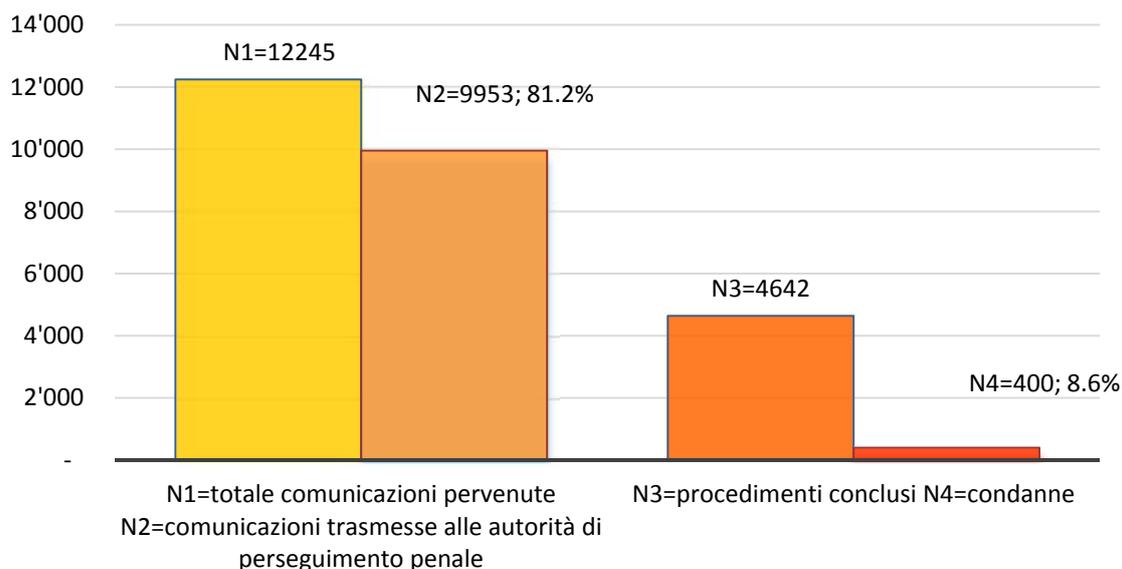
	Numero di condanne	Percentuale
Ministero pubblico della Confederazione (MPC)	36	3,4%
Autorità penali di ZH, BE, BS, GE, VD, TI	714	66,5%
Altre autorità penali cantonali	323	30,1%
Totale	1073	100%

Fonte: UST

Dal 2004 al 2014, l'8,6 % (N₄=400) dei procedimenti penali conclusi (N₃=4642) a livello federale e cantonale, facenti seguito ad una comunicazione di sospetto trasmessa da MROS (N₂=9953), ha previsto una condanna per riciclaggio di denaro (fig. 19). Le sentenze concernono soprattutto gli atti di riciclaggio di denaro dopo truffe, appropriazione indebita e violazioni della LStup. Per contro, in Svizzera sono state poche le condanne per riciclaggio di denaro legato all'appartenenza ad un'organizzazione criminale o ad atti di corruzione commessi all'estero.

¹⁰³ Global Financial Integrity, «Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2010», 2012.

Figura 19: Numero di condanne per riciclaggio di denaro dopo una comunicazione di sospetto 2004-2014

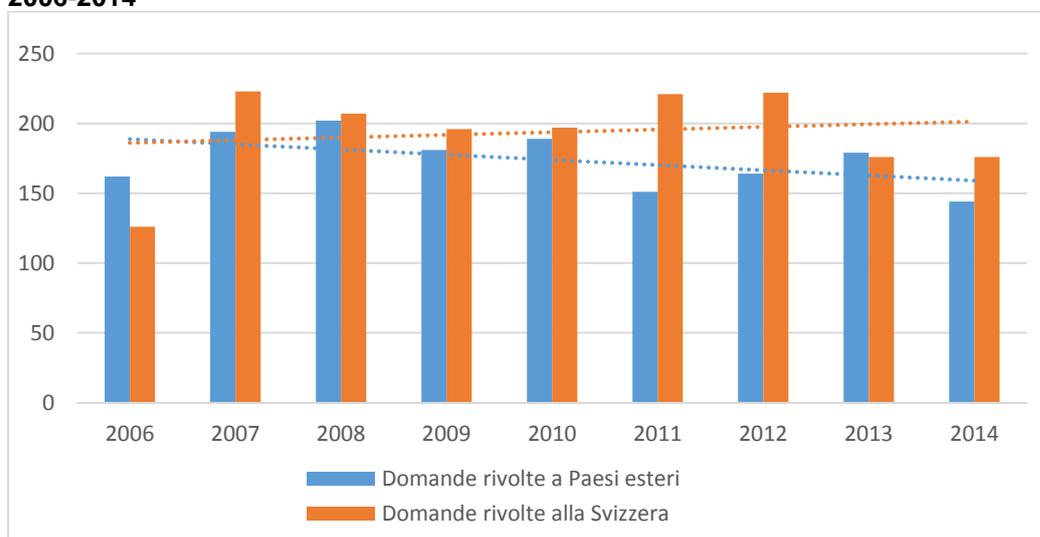


Secondo il Ministero pubblico della Confederazione e i pubblici ministeri cantonali, l'assistenza giudiziaria internazionale nelle questioni concernenti il riciclaggio di denaro riveste un ruolo particolarmente importante quando gli imputati non sono domiciliati in Svizzera o se si deve stabilire o confermare l'esistenza di un reato preliminare al riciclaggio di denaro commesso all'estero. In questo caso si dispone spesso l'abbandono del procedimento, soprattutto quando non viene dato corso alle domande di assistenza giudiziaria rivolte all'estero, intese a definire o confermare il reato preliminare all'estero e il legame con transazioni finanziarie effettuate in Svizzera o quando il procedimento penale all'estero viene abbandonato. La durata media di questi procedimenti complessi con intrecci transnazionali e che richiedono l'assistenza giudiziaria internazionale, va dai tre ai cinque anni.

Le autorità svizzere competenti, innanzitutto l'UFG, trattano una media di 250 - 300 domande di assistenza giudiziaria internazionale per riciclaggio di denaro l'anno. Dal 2007 le domande di assistenza giudiziaria internazionale rivolte alla Svizzera per riciclaggio di denaro tendono ad aumentare (fig. 20). Gran parte delle domande provengono da Paesi limitrofi e da altri Paesi europei. Nella maggioranza dei casi sono domande di raccolta di prove, in circa il 20 % dei casi in relazione a procedimenti in corso in Svizzera.

Ogni anno vi sono da tre a cinque domande d'extradizione nei due sensi. Inoltre le domande di restituzione di fondi rivolte alla Svizzera sono da due a tre l'anno.

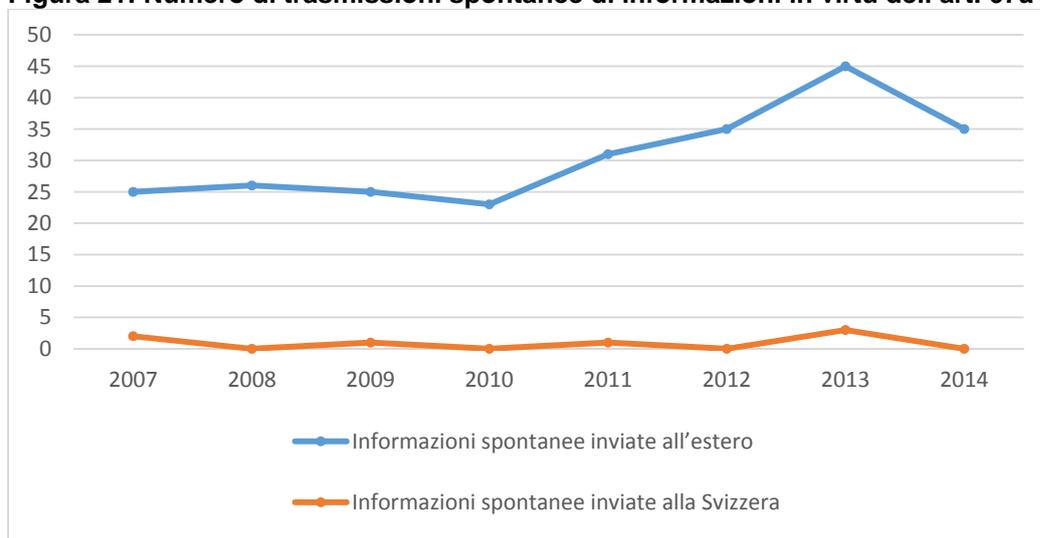
Figura 20: Evoluzione del numero di domande di assistenza giuridica internazionale trattate 2006-2014



Fonte: UFG

In virtù dell'articolo 67a AIMP le autorità di perseguimento penale svizzere possono inviare un'informazione spontanea ai loro omologhi stranieri per agevolare un procedimento penale in corso all'estero o in vista dell'avvio di tale procedimento (fig. 21). In determinati casi, si dispone una sospensione del procedimento in Svizzera in attesa di una domanda ufficiale di assistenza giudiziaria da parte dell'autorità penale straniera o degli eventuali esiti del procedimento all'estero. Nel quadro dell'assistenza giudiziaria internazionale sono state rivolte all'estero complessivamente tra le cinque e le dieci domande di perseguimento penale in via sostitutiva.

Figura 21: Numero di trasmissioni spontanee di informazioni in virtù dell'art. 67a AIMP



Fonte: UFG

Conclusione

Le principali minacce per il settore finanziario in Svizzera in termini di reati preliminari al riciclaggio di denaro sono la truffa, l'appropriazione indebita, la corruzione e l'appartenenza ad un'organizzazione criminale. Al quinto posto troviamo gli atti di riciclaggio di denaro legati invece alla «criminalità di strada» – innanzitutto le violazioni della LStup – i cui proventi sono spesso reinseriti nell'economia locale e così riciclati. Le truffe rappresentano circa un terzo della minaccia reale, la corruzione il 15 % circa, l'appartenenza ad un'organizzazione criminale più o meno un decimo, così come l'appropriazione indebita e gli atti di amministrazione infedele considerati nel loro insieme. L'analisi dei reati preliminari mostra inoltre che una parte delle attività internazionali di riciclaggio di denaro sono svolte da gruppi specializzati. Lo schema criminale dei reati di truffa ha caratteristiche maggiormente locali o regionali. Al contempo, in relazione alla minaccia correlata alla truffa come reato preliminare, va detto che i reati preliminari dell'abuso fraudolento di un impianto per l'elaborazione di dati, soprattutto nei casi di *phishing*, l'appropriazione indebita e l'amministrazione infedele sono più transnazionali. Le minacce legate alla corruzione e all'appartenenza ad un'organizzazione criminale sono più internazionalizzate e presentano dimensioni europee ed extraeuropee. Inoltre, le minacce legate alla corruzione e all'appartenenza ad un'organizzazione criminale presentano una maggiore vulnerabilità perché più complesse e questo le rende più difficili da individuare e reprimere. Le minacce legate alla corruzione e all'appartenenza ad un'organizzazione criminale rendono poi la Svizzera più vulnerabile perché sono in gioco importi maggiori e conseguenze potenziali di maggiore portata in termini di reputazione del settore finanziario svizzero, a livello istituzionale e di sistema.

Minacce			Truffa Abuso di un impianto per l'elaborazione di dati Appropriazione indebita Amministrazione infedele	

		Corruzione (all'estero) Organizzazione criminale	
	Traffico di stupefacenti «Criminalità di strada»		

Vulnerabilità

6.3 Finanziamento del terrorismo

Analisi della minaccia potenziale

Anche se la Svizzera continua a non essere un obiettivo prioritario dichiarato dei gruppi terroristi, segnatamente jihadisti, potrebbero comunque essere compiuti degli attentati in qualsiasi momento, in Svizzera o contro gli interessi svizzeri all'estero.¹⁰⁴ In effetti, nell'attuale contesto di aspra concorrenza tra lo Stato islamico e Al-Qaïda per il controllo del movimento jihadista, è ipotizzabile che queste due organizzazioni cerchino di porsi in evidenza con attentati dall'alto valore simbolico. Visto che fa parte di questo contesto generale, anche la Svizzera potrebbe essere l'obiettivo di un attacco o fungere da base di appoggio finanziaria e logistica per la sua pianificazione ed attuazione.

Per quanto concerne il finanziamento del terrorismo, le minacce potenziali per la Svizzera assumono due forme principali: la raccolta di fondi e di altri valori patrimoniali da parte di soggetti che risiedono nel Paese, per finanziare le attività terroristiche, e l'utilizzo del settore finanziario per raggruppare i valori patrimoniali provenienti da diverse fonti estere ed inviarli a destinatari all'estero, che li useranno per attività terroristiche. La minaccia potenziale del finanziamento del terrorismo concerne principalmente il finanziamento di attività terroristiche commesse all'estero ma che sfruttano il settore finanziario della Svizzera come luogo di transito. La minaccia generale concerne il finanziamento di atti preparatori e, in un quadro più ampio, gli atti di sostegno di tipo logistico a favore di un'organizzazione terroristica o di una rete di terroristi dalla Svizzera¹⁰⁵.

Analisi della minaccia reale

Le comunicazioni di sospetto trasmesse a MROS forniscono le indicazioni più robuste sul livello della minaccia reale in Svizzera a lungo termine, tanto più che parte dei flussi finanziari connessi al finanziamento del terrorismo si svolgono al fuori dell'intermediazione finanziaria e quindi sfuggono alle misurazioni quantitative.

Rispetto all'insieme delle comunicazioni di sospetto trasmesse a MROS nel quadro del dispositivo della LRD, il sospetto di finanziamento del terrorismo rappresenta solo una piccola parte delle comunicazioni trattate. Tra il 2004 e il 2014 sono state segnalate in totale 141 relazioni d'affari sospette, pari all'1,1 % del totale delle 12 224 comunicazioni di sospetto di riciclaggio di denaro dello stesso periodo (tabella 7). MROS riceve in media 13 segnalazioni circa l'anno per sospetto finanziamento del terrorismo. Ogni anno pervengono inoltre alle autorità competenti da due a tre domande di assistenza giudiziaria internazionale per finanziamento del terrorismo.

Visto che compiere atti terroristici richiede normalmente somme di denaro relativamente basse, il valore mediano degli importi segnalati per casi di finanziamento del terrorismo si attesta sui 250 franchi

¹⁰⁴ Rapporto sulla situazione 2014 del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), p. 25.

¹⁰⁵ Rapporto annuale dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), 2013, pp. 43-44.

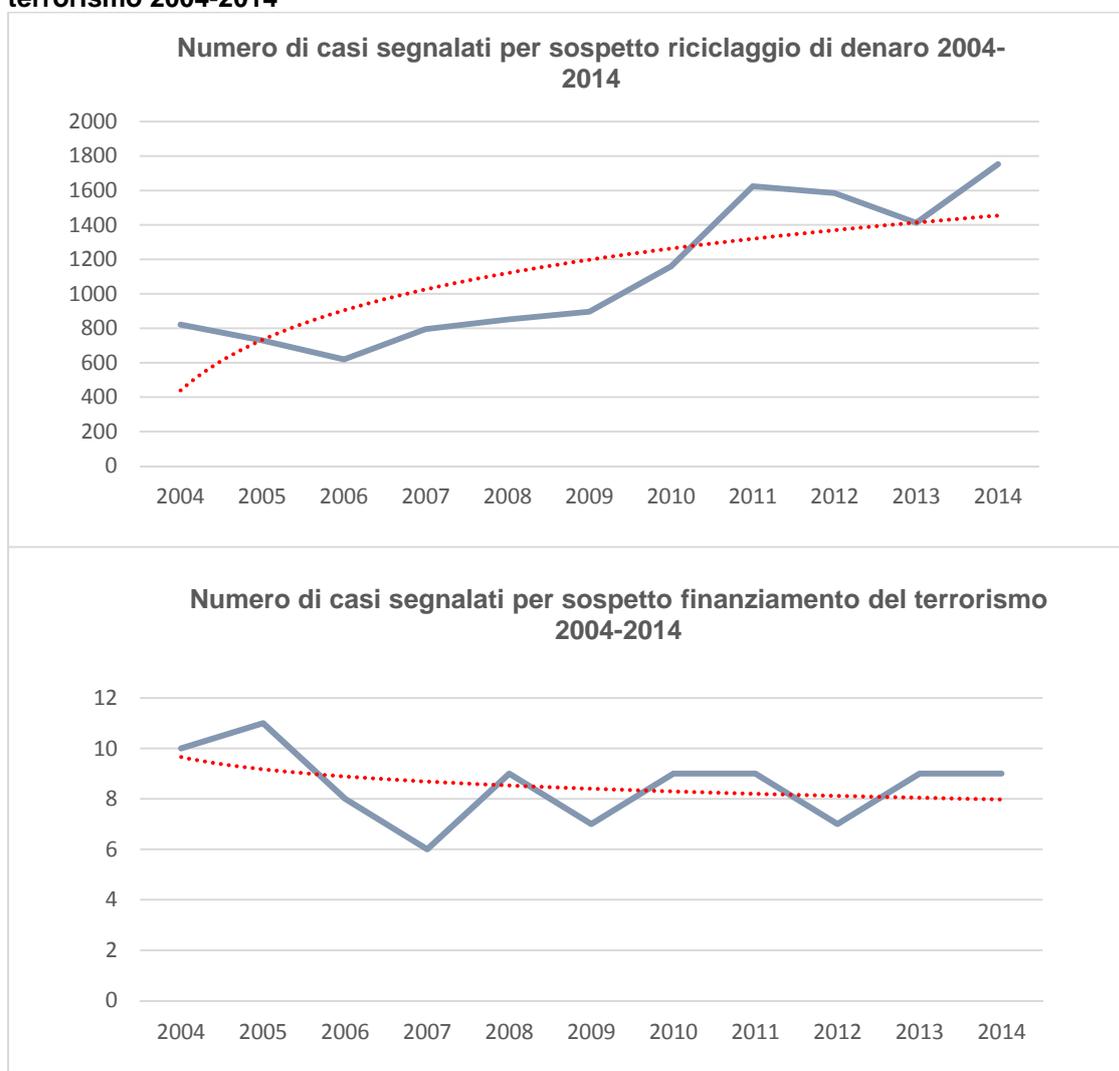
svizzeri; la mediana nel caso delle comunicazioni per sospetto riciclaggio di denaro è molto più alta: 1000 franchi svizzeri (tabella 7).

Tabella 7: Confronto tra le comunicazioni di sospetto per riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo 2004-2014

	Finanziamento del terrorismo	Riciclaggio di denaro
Numero delle comunicazioni di sospetto	141 (1.1%)	12 083 (98.9%)
Valore mediano	~250 CHF	~1000 CHF

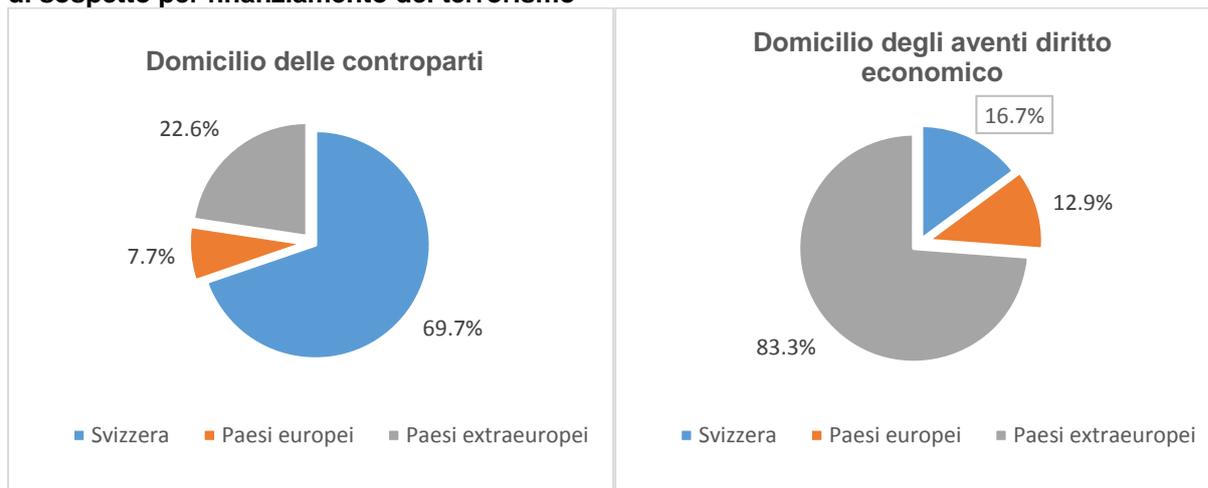
Mentre le comunicazioni di sospetto per riciclaggio di denaro in Svizzera sono aumentate, i casi di sospetto finanziamento del terrorismo nel periodo in esame sono stati pochi e il loro numero è rimasto stabile (figg. 22 e 23). Le maggiori variazioni da un anno all'altro sono dovute soprattutto alla complessità di determinati casi, che possono comportare, per lo stesso caso, più comunicazioni di relazioni d'affari da parte degli intermediari finanziari. Nei primi tre anni dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, le comunicazioni di sospetto di finanziamento del terrorismo tendevano invece ad aumentare prima di assestarsi ai livelli attuali.

Figure 22 e 23: Confronto tra i casi segnalati per riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo 2004-2014



L'analisi delle comunicazioni di sospetto dal 2004 al 2014 mostra da un lato come le controparti delle relazioni d'affari in oltre due terzi dei casi siano domiciliate in Svizzera. Dall'altro, il domicilio degli aventi diritto economico è invece prevalentemente all'estero, al di fuori dell'Europa (figg. 24 e 25).

Figure 24 e 25: Domicilio delle controparti e degli aventi diritto economico nelle comunicazioni di sospetto per finanziamento del terrorismo



In base alle informazioni attualmente disponibili, per la Svizzera non trova conferme la tendenza generale, osservata a livello internazionale, per cui le organizzazioni terroristiche si finanzierebbero procurandosi dei documenti d'identità falsi, attività legata alla tratta di esseri umani. In generale, in Svizzera non vi sono indicazioni che i fondi utilizzati per possibili scopi di finanziamento del terrorismo siano più d'origine criminale che legale. Va tuttavia rilevata un'eccezione: certe comunità della diaspora raccolgono delle «donazioni» obbligatorie, paragonabili ad estorsioni e che potrebbero servire a finanziare attività o atti terroristici.

6.3.1 Circuiti finanziari alternativi al di fuori dell'intermediazione finanziaria

Oltre alla raccolta e alla trasmissione di fondi e valori patrimoniali attraverso i servizi finanziari assoggettati alla LRD, è possibile che in Svizzera si utilizzino modalità alternative di trasferimento dei fondi, come i sistemi Hawala¹⁰⁶ o modi di trasferimento fisico di denaro per il finanziamento di eventuali attività o atti terroristici. In effetti, queste tipologie di trasferimento sono particolarmente attrattive alla luce della loro riservatezza. Visto che non lasciano praticamente tracce, sono più difficili da rilevare e rendono quindi molto più complicata l'assunzione delle prove nei procedimenti giudiziari. Per questo è probabile che in Svizzera le modalità di trasferimento alternative siano utilizzate almeno con la stessa frequenza dei servizi finanziari ordinari per raccogliere e trasferire denaro e valori patrimoniali per possibili scopi di finanziamento del terrorismo¹⁰⁷. Tuttavia, sulla base delle attuali conoscenze degli attori implicati nell'analisi, non è possibile quantificare la rilevanza di queste modalità di trasferimento di fondi e di valori patrimoniali.

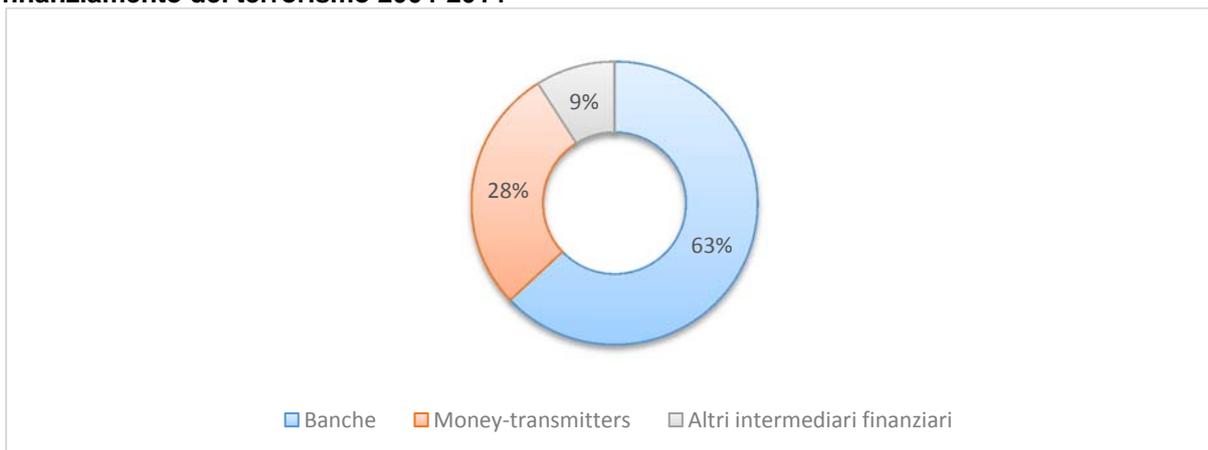
6.3.2 Tipi di intermediari finanziari coinvolti e motivi dell'individuazione

Tra il 2004 e il 2014, le comunicazioni di sospetto indirizzate a MROS per finanziamento del terrorismo provenivano prevalentemente dalle banche e dai *money transmitter* con sede presso i grossi centri finanziari di Zurigo e Ginevra e anche nei Cantoni di Berna e Basilea Città (fig. 26).

¹⁰⁶ The Role of Hawala and other Similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing, GAFI 2013.

¹⁰⁷ Silvia Martens, *Muslimische Wohltätigkeit in der Schweiz*, 2013.

Figura 26: Tipi di intermediari finanziari coinvolti nelle comunicazioni di sospetto di finanziamento del terrorismo 2004-2014



I casi segnalati mostrano una complessità bassa o media: dal 2004 al 2014 nel 41,9 % dei casi erano coinvolte più di tre persone fisiche o giuridiche; le società di domicilio sono state usate raramente. Questo basso grado di complessità a livello di numero di attori implicati concerne sia le modalità di raccolta e trasmissione di fondi e valori patrimoniali che le funzioni di trasmissione e redistribuzione create dai gruppi terroristici per vari scopi logistici.

Nel periodo in esame, una delle modalità di finanziamento di possibili attività terroristiche è stata la stipula di contratti di credito. Raramente è stato segnalato di recente l'utilizzo di carte di credito prepagate. Questo metodo di pagamento anonimo e facilmente utilizzabile a livello transnazionale è naturalmente molto interessante per il finanziamento del terrorismo. Alla luce della sempre maggiore importanza e diversificazione dei sistemi elettronici di pagamento e di trasferimento di fondi a livello mondiale e anche in Svizzera, è probabile che in futuro ci si avvalga di più di queste modalità di pagamento per il finanziamento del terrorismo.

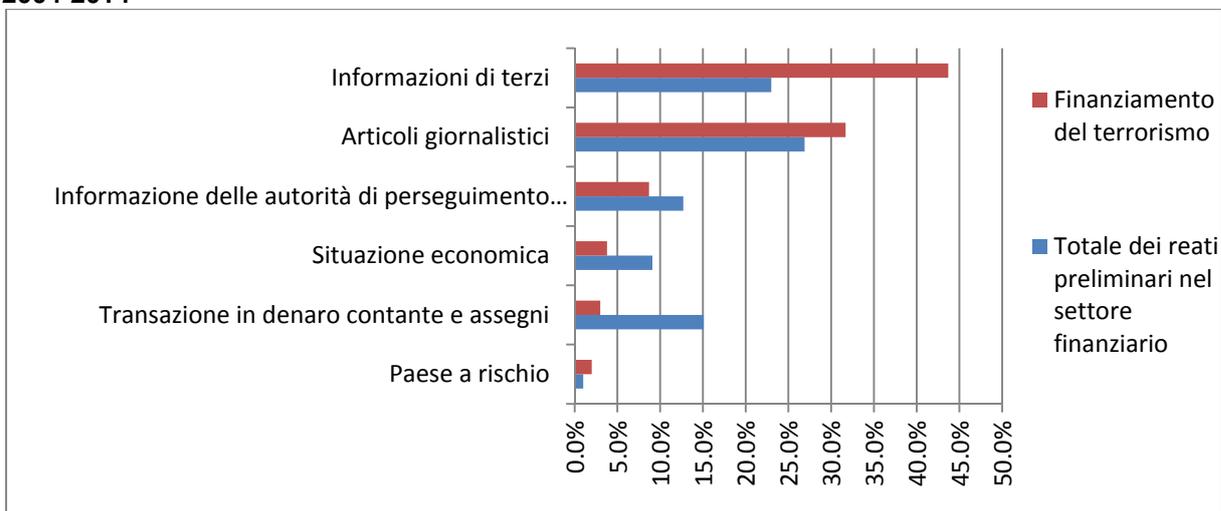
Gli importi nei casi segnalati sono variabili; in circa tre quarti dei casi segnalati, l'importo incriminato era inferiore a 10 000 franchi svizzeri. In un numero limitato di casi sospetti invece gli importi implicati superavano in totale la cifra di 1 000 000 di franchi svizzeri. Vista la modestia degli importi generalmente coinvolti, un'individuazione basata sulla discrepanza tra il profilo economico del cliente e la transazione è poco probabile. L'analisi dei motivi dell'individuazione rivela anche che i casi segnalati sulla base di informazioni di terzi e di articoli giornalistici sono abbastanza numerosi (fig. 27). Gli intermediari finanziari usano diverse fonti per adempiere al loro obbligo di diligenza nel campo del finanziamento del terrorismo. Oltre a consultare le fonti pubbliche, p. es. in Internet, gli intermediari finanziari cercano soprattutto di individuare i clienti che figurano in una lista di blocco o che sono stati identificati come terroristi da autorità internazionali ed estere¹⁰⁸. Le stesse informazioni provengono in particolare da banche dati sulla *compliance* di offerenti privati come World-Check, utilizzate spesso dagli intermediari finanziari per valutare i rischi associati ai loro clienti. Gli intermediari compiono grossi sforzi per distinguere negli elenchi di nomi tra falsi e veri "positivi". In moltissimi casi si tratta in effetti di falsi positivi, riconducibili ad un'apparente corrispondenza con nomi presenti sulla lista. In tali casi l'informazione disponibile si limita spesso solo ad un nome, associato frequentemente ad una data di nascita inesatta, con numerosi omonimi. Se i detentori di valori patrimoniali sospettati di finanziamento del terrorismo vengono a sapere che il loro nome compare nelle banche dati, possono evitare l'eventuale blocco svuotando i propri conti.

In generale, le analisi più approfondite delle transazioni in caso di dubbi sulla situazione economica del cliente, sulla provenienza dei fondi o, più in generale, sul comportamento del cliente, non hanno un ruolo diretto nelle comunicazioni di sospetto per finanziamento del terrorismo. Nei casi sospetti a causa della situazione economica del cliente o di transazioni atipiche per il suo profilo, gli intermediari finanziari, invece di inviare una comunicazione di sospetto di finanziamento del terrorismo, preferiscono sottoporre il cliente ad un regime di maggiore sorveglianza e di gestione interna del caso fino a quando

¹⁰⁸ Gli intermediari finanziari fanno sistematicamente riferimento agli elenchi di sanzioni e in particolare a quelli della SECO (incluse le misure decretate dal Consiglio federale e dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel quadro della risoluzione 1267 (1999), quelle degli Stati Uniti con le liste Bush e le liste dell'UE). Per contro, l'utilizzo di altre banche dati e liste, p. es. quella di World-Check, varia a seconda dell'intermediario finanziario, segnatamente in funzione dei diversi costi di utilizzo delle banche dati e delle successive azioni di verifica.

il caso può essere correlato ad un elenco ufficiale o ad un evento terroristico concreto¹⁰⁹. Questo scenario vale soprattutto per le persone e gli enti registrati dall'OFAC (*Office of Foreign Assets Control*) negli Stati Uniti e per i clienti dei Paesi e delle regioni non cooperativi, in applicazione della raccomandazione 19 di GAFI, che richiama gli intermediari finanziari ad una particolare attenzione nel caso di clienti legati a Paesi o territori non cooperativi. Inoltre, un utilizzo sempre più generalizzato dei sistemi informatici di individuazione, in particolare nel caso di piccole strutture di trasferimento di fondi e valori, potrebbe far aumentare in futuro le comunicazioni di sospetto.

Figura 27: Origine delle comunicazioni di sospetto per finanziamento del terrorismo a MROS 2004-2014



6.3.3 Coinvolgimento di organizzazioni non profit (NPO) e di società commerciali

Dagli attentati dell'11 settembre 2001, le istanze internazionali sottolineano la rilevanza della minaccia potenziale rappresentata dal settore delle organizzazioni non profit nella lotta globale al finanziamento del terrorismo¹¹⁰. L'analisi delle comunicazioni di sospetto a MROS per finanziamento del terrorismo mostra il ruolo che le organizzazioni non profit effettivamente hanno in Svizzera. Nel 17,4 % dei casi segnalati è evidente il coinvolgimento di tali organizzazioni in possibili casi di finanziamento del terrorismo. Contrariamente all'ipotesi secondo la quale le organizzazioni non profit sarebbero implicate in generale, in Svizzera i sospetti si concentrano su un numero ristretto e ricorrente di organizzazioni (cfr. capitolo 7.2.2. Organizzazioni non profit). Le organizzazioni non a scopo di lucro citate nelle comunicazioni di sospetto sono prevalentemente organizzazioni di beneficenza islamiche nazionaliste o globaliste, note organizzazioni etno-nazionaliste e i gruppi ad esse legati o appartenenti nonché organizzazioni politiche di persone in esilio. Le più esposte sono le organizzazioni non profit che operano nelle zone di conflitto dove sono attive organizzazioni terroristiche e dove c'è una forte minaccia di attentati terroristici.

La maggiore vulnerabilità rispetto alle organizzazioni non profit in Svizzera risiede nel fatto che esse possono mischiare le destinazioni e l'effettivo utilizzo dei valori patrimoniali implicati, che sono usati nella maggioranza dei casi per scopi umanitari o politici. Mentre gli intermediari finanziari concentrano la propria attenzione sulle società di domicilio, per le organizzazioni non profit l'avente diritto economico non deve essere determinato se esse si attengono ai loro scopi statuari. I fondi raccolti spesso vengono trasferiti e ridistribuiti ad altre organizzazioni e fondazioni, che l'organizzazione che aveva inizialmente reperito i fondi non controlla direttamente. In tale contesto, la minaccia principale consiste nel fatto che, attraverso le organizzazioni non profit, si finanziano dalla Svizzera entità complesse e quasi statali, che a loro volta raggruppano più strutture, tra le quali alcune che potrebbero anche avere scopi terroristici. La relativa minaccia potrebbe aggravarsi se la presunta destinazione dei valori patrimoniali coinvolti concerne territori che le organizzazioni in questione controllano, in parte o completamente, a seconda di quanto potere ed autorità abbia perduto lo Stato o quando le organizzazioni fanno parte dei legittimi governi. In questo scenario, l'utilizzo dei fondi raccolti in Svizzera o inoltrati attraverso la Svizzera resta non specifico in relazione all'utilizzo finale al momento della raccolta o dell'invio. Nella misura in cui i fondi raccolti sono effettivamente utilizzati per finanziare il terrorismo, essi sono destinati principalmente

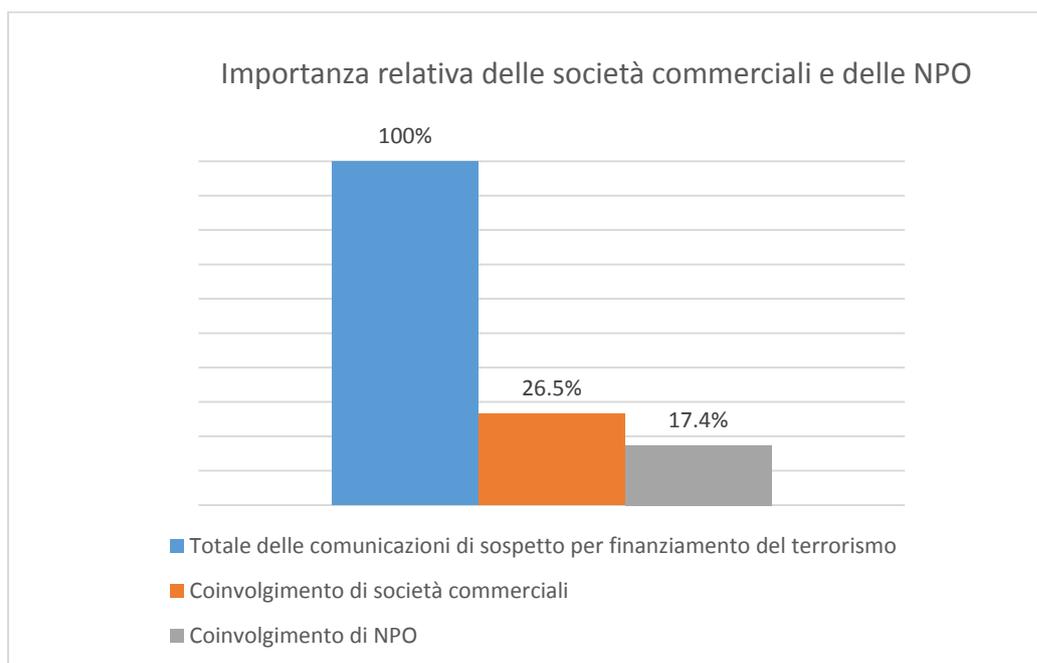
¹⁰⁹ Secondo l'art. 14 ORD-FINMA.

¹¹⁰ Cfr. raccomandazione GAFI 8, Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit-Organizations, GAFI 2013; European Union Terrorism Situation and Trend Report, EUROPOL 2014.

al finanziamento delle basi logistiche ed ideologiche di organizzazioni terroristiche, mettendo soprattutto a disposizione infrastrutture all'estero e in Svizzera e costituendo reti a scopi propagandistici e di reclutamento.

Le comunicazioni di sospetto mostrano anche come, in oltre il 25 % dei casi sospetti, siano probabilmente impiegate per il finanziamento del terrorismo, oltre a queste organizzazioni, anche delle società di tipo commerciale (fig. 28). Al contempo le domande di assistenza giudiziaria internazionale rivolte alla Svizzera suggeriscono che, in un certo numero di casi, proprio delle società di domicilio con scopi di investimento caritatevoli in realtà finanziano organizzazioni terroristiche.

Figura 28: Confronto tra la presenza di organizzazioni non profit (NPO) e società commerciali nelle comunicazioni di sospetto per finanziamento del terrorismo 2004-2014



Il significativo coinvolgimento delle società commerciali nei casi sospetti in Svizzera è in linea con la tendenza rilevata a livello mondiale secondo cui le organizzazioni terroristiche sfrutterebbero le vulnerabilità inerenti al sistema del commercio internazionale per trasferire fondi e altri valori patrimoniali (fig. 27)¹¹¹. È possibile così che si utilizzino società commerciali per trasferire i fondi e i valori patrimoniali raccolti, mischiati a valori patrimoniali leciti, provento del commercio, o che si usino in parte i guadagni per finanziare il terrorismo. In Svizzera, la maggior parte delle aziende segnalate sono piccole o di medie dimensioni e operano nel commercio internazionale di merci o nei trasporti internazionali.

Tipologie

A. Un intermediario finanziario ha segnalato a MROS una relazione d'affari con una fondazione reputata vicina ad un'organizzazione nota per le proprie attività terroristiche. Più precisamente, lo scopo della fondazione è quello di finanziare una stazione televisiva la cui linea editoriale è manifestamente vicina alle idee propugnate dall'organizzazione terroristica. Visto però che l'organizzazione terroristica in questione è formata da più componenti – e in particolare da rami politici apparentemente indipendenti da elementi paramilitari – non si è potuto stabilire un nesso sufficiente a livello di finanziamento tra la fondazione e le sezioni paramilitari dell'organizzazione.

B. Un intermediario finanziario ha segnalato una relazione d'affari con una persona che sembrava corrispondere ad una persona presente su una lista di blocco di un altro Stato, che elenca individui sospettati di finanziamento del terrorismo o di appartenenza ad un'organizzazione terroristica. In questo caso, il nome e la nazionalità erano identici ma sull'elenco mancava un secondo nome. Attraverso l'analisi delle transazioni e grazie ad altre circostanze ed informazioni specifiche, MROS ha concluso che non si trattava della persona individuata dall'altro Stato.

¹¹¹ CTITF Report Working Group Report 2009, p. 11.

C. Vari intermediari finanziari hanno segnalato a MROS relazioni d'affari con un'associazione di beneficenza religiosa inserita recentemente dal Ministero delle finanze di un altro Stato nella lista di blocco. In base al proprio statuto associativo, la raccolta di fondi era destinata a orfani e persone bisognose in una specifica zona di conflitto. L'associazione in questione ha trasferito i fondi a varie fondazioni locali. In tale contesto, il procedimento giudiziario non ha potuto stabilire se i fondi distribuiti venissero utilizzati per altri scopi oltre a quelli umanitari, anche se le fondazioni in questione hanno la fama di essere ideologicamente vicine ad un movimento politico implicato in attività di tipo terroristico nella zona di conflitto.

6.3.4 Scambio di informazioni e collaborazione tra gli attori direttamente coinvolti nella lotta al finanziamento del terrorismo

Nella lotta al finanziamento del terrorismo è essenziale scambiare rapidamente le informazioni raccolte. Gli attori coinvolti nel dispositivo svizzero collaborano strettamente a tale scopo, in modo che le informazioni necessarie siano riunite ed analizzate in modo esaustivo. Oltre agli intermediari finanziari, tenuti a segnalare i casi di sospetto finanziamento del terrorismo, il SIC, MROS, l'UFG e il MPC, ciascuno nel quadro delle proprie competenze, contribuiscono in misura determinante al trattamento efficace delle informazioni legate ai sospetti di finanziamento del terrorismo. Nel quadro della propria attività informativa in materia di finanziamento del terrorismo, il SIC scambia regolarmente informazioni a livello bilaterale o multilaterale con servizi partner nazionali ed internazionali. Lo scambio bilaterale tra il SIC e i servizi partner a livello internazionale riveste un ruolo particolarmente importante per il trattamento delle informazioni. Le domande scritte inviate e ricevute vengono evase rapidamente, entro un giorno in caso di urgenza. Inoltre, il SIC partecipa agli incontri internazionali di esperti di servizi d'informazione sul terrorismo e fornisce, nella forma appropriata, perizie ai partner interessati in Svizzera. Oltre ai Cantoni, i principali partner del SIC a livello nazionale sono MROS e il Corpo delle guardie di confine. Dal 2011 al 2014, nel quadro di inchieste penali, sono state rivolte alla Svizzera 41 domande di assistenza giudiziaria per terrorismo da parte di vari Stati. Esse concernevano principalmente l'estremismo islamico radicale, organizzazioni separatiste ed organizzazioni terroristiche di estrema destra e di estrema sinistra; cinque domande riguardavano più specificatamente il finanziamento del terrorismo. Le autorità svizzere hanno inoltrato 37 domande di assistenza giudiziaria a diversi Stati, riguardanti soprattutto l'estremismo islamico radicale, organizzazioni separatiste e il terrorismo di estrema destra e sinistra; tre domande riguardavano più nello specifico il finanziamento del terrorismo.

Oltre a stipulare vari accordi bilaterali intesi a rafforzare la cooperazione di polizia, negli ultimi anni la Svizzera ha stazionato addetti di polizia in vari Stati¹¹². Essi svolgono funzioni operative e strategiche e possono quindi garantire un flusso di informazioni rapido, sicuro ed affidabile tra la Svizzera e il Paese che li ospita, oltre a sostenere il procedimento penale svizzero. Sono chiamati ad occuparsi principalmente di gravi casi di criminalità transfrontaliera come ad esempio il traffico di stupefacenti, la criminalità organizzata, il riciclaggio di denaro, la tratta di esseri umani e il terrorismo e il suo finanziamento. Alla luce delle attuali minacce rappresentate dai viaggi jihadisti, le direzioni di fedpol, del SIC e della Segreteria generale del DFAE hanno istituito una task force (Task Force TETRA per TErrorist TRAVellers), per scambiare in modo efficiente informazioni e per coordinare gli sforzi a livello nazionale volti a contenere la minaccia terroristica legata ai viaggiatori della jihad.

Con gli USA esiste inoltre un accordo (*operating working arrangement*)¹¹³, che regola l'impiego di gruppi inquirenti comuni per lottare contro il terrorismo e il suo finanziamento.

Valutazione

In Svizzera il rischio di finanziamento del terrorismo – soprattutto attraverso l'intermediazione finanziaria – è modesto. Tuttavia, questa minaccia può aumentare improvvisamente. Per contenerla, dal punto di

¹¹² Le basi legali sono sancite dalla legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati (LUC; RS 360). Gli addetti di polizia sono stazionati in Brasile, Italia, Kosovo, Serbia, Thailandia, Repubblica Ceca, USA e presso INTERPOL/Francia ed Europol/Paesi Bassi. Inoltre, vi sono accreditamenti speciali in altri Paesi importanti per le autorità di perseguimento penale: Malta, Slovenia, Macedonia, Albania, Bosnia-Herzegovina, Croazia, Montenegro, Indonesia, Cambogia, Malaysia, Filippine, Polonia, Slovacchia, Ungheria e Canada. Attualmente 15 Stati hanno accreditato ufficiali di collegamento di polizia o dogana in Svizzera.

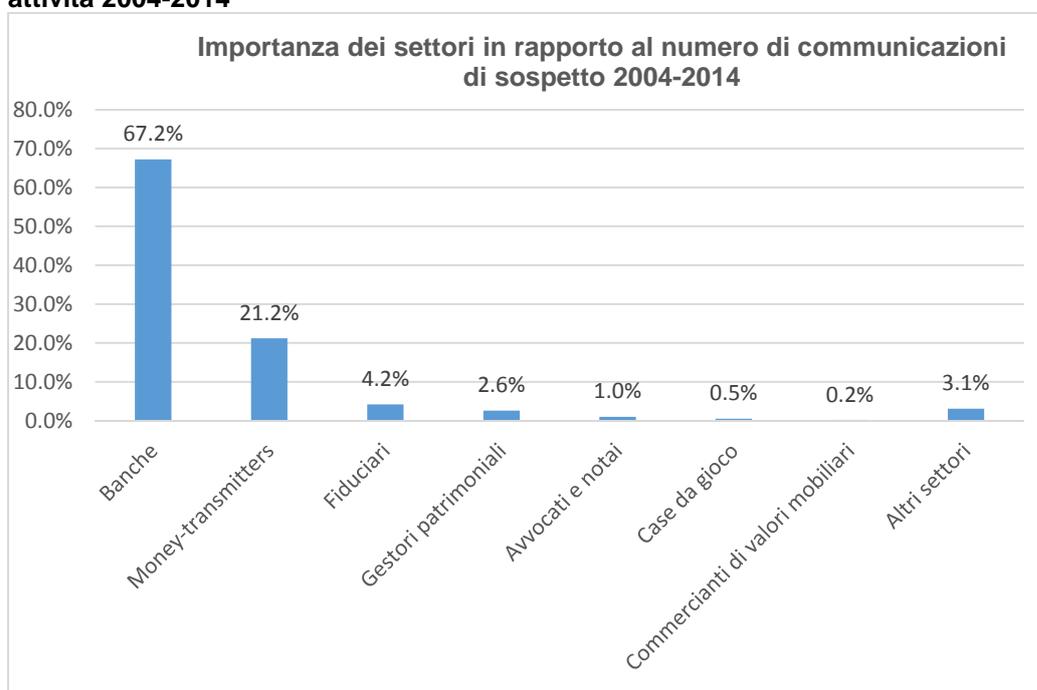
¹¹³ Accordo del 12 luglio 2006 tra il Dipartimento federale di giustizia e polizia e il Dipartimento di giustizia degli Stati Uniti d'America, agenti per conto delle autorità preposte al perseguimento penale della Confederazione Svizzera e degli Stati Uniti d'America sulla costituzione di gruppi inquirenti comuni per la lotta contro il terrorismo e il suo finanziamento (RS 0.360.336.1)

sospetto trasmesse a MROS dal 2004 al 2014. A tali misurazioni si aggiungono le informazioni (quantitative e qualitative) e le analisi fornite dai membri del GCRF, in particolare dalle autorità di vigilanza e anche dagli attori privati consultati. La valutazione qualitativa del rischio è altresì il risultato di tutti i lavori di analisi svolti dal GCRF per ciascun settore; si sono analizzate in particolare le loro specifiche vulnerabilità e la questione dell'adeguatezza delle norme applicate ai fini del controllo e della riduzione delle vulnerabilità individuate.

L'analisi dell'origine delle comunicazioni di sospetto mostra che cinque settori sono particolarmente toccati dalla minaccia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Al primo posto si trova il settore bancario, seguito dai servizi di trasferimento di denaro e valori (*money transmitter*, fiduciari, gestori patrimoniali e avvocati e notai) (fig. 29).

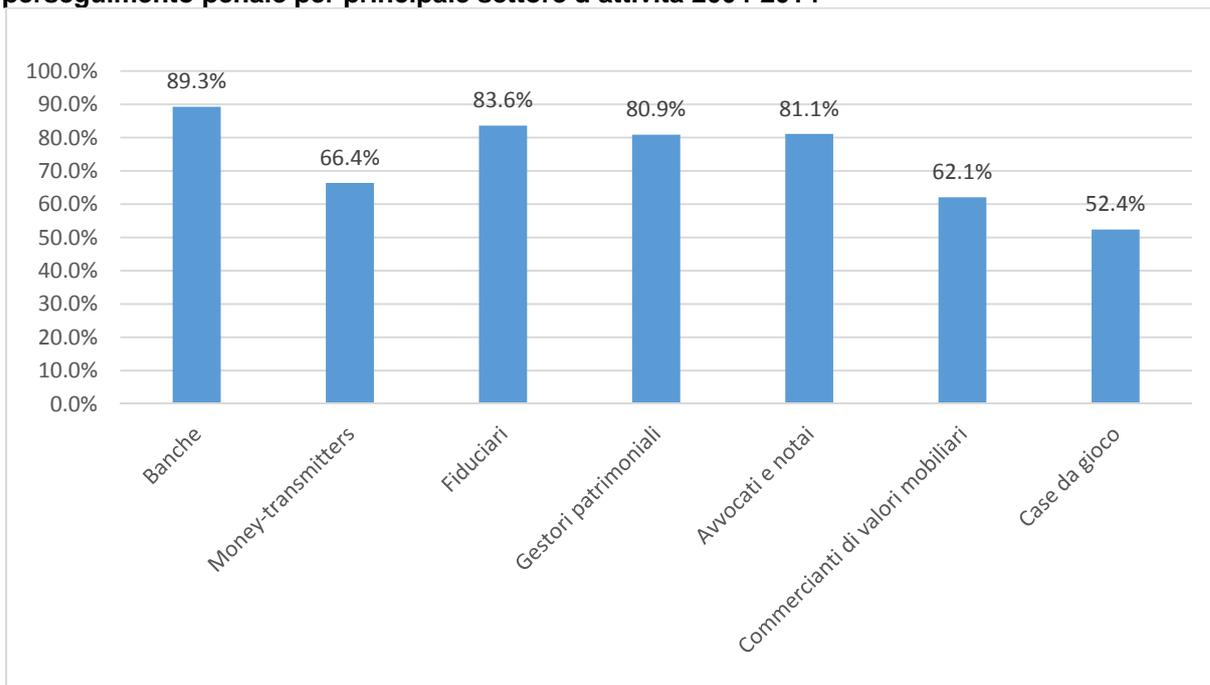
La maggioranza delle comunicazioni di sospetto provenienti da questi settori provengono da intermediari finanziari nei tre principali centri finanziari della Svizzera, e cioè dai Cantoni di Zurigo, Ginevra e Ticino. Anche i Cantoni di Berna e San Gallo sono presenti, per la presenza in tali Cantoni di servizi centralizzati di compliance per determinati istituti finanziari.

Figura 29: Distribuzione delle comunicazioni di sospetto trasmesse a MROS per settore di attività 2004-2014



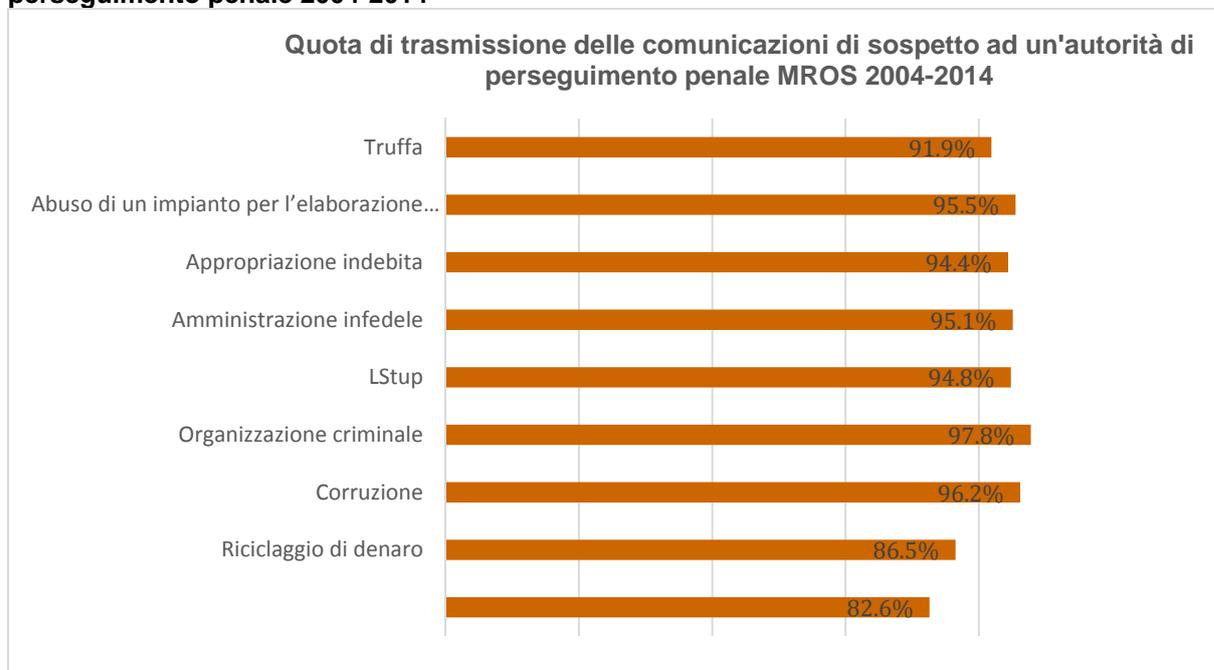
I settori delle banche, dei fiduciari, dei gestori patrimoniali e degli avvocati e notai presentano una quota simile di trasmissione alle autorità di perseguimento penale dopo l'analisi di MROS. Per contro, la percentuale di trasmissione riferibile ai money transmitter, alle case da gioco e ai commercianti di valori mobiliari è più bassa e indica una minaccia, al confronto, minore (fig. 30).

Figura 30: Quota di trasmissione delle comunicazioni di sospetto ad un'autorità di perseguimento penale per principale settore d'attività 2004-2014



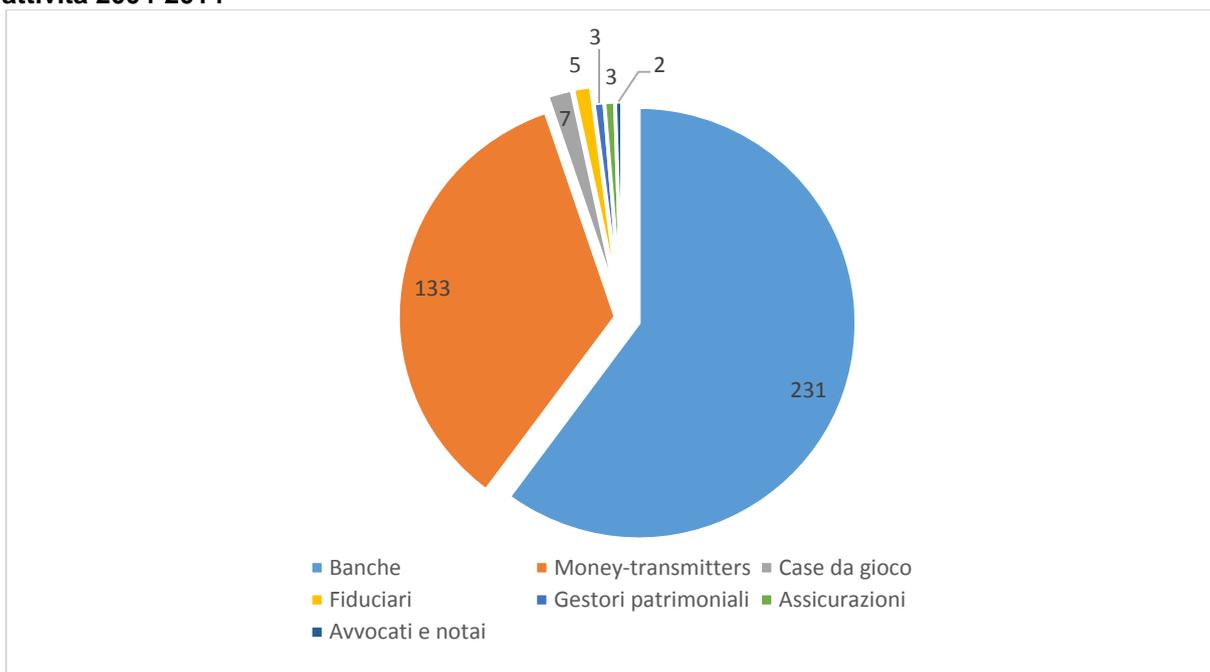
Il fatto che in generale la quota di trasmissione delle comunicazioni superi il 90 % testimonia la qualità delle analisi effettuate dagli intermediari finanziari. Per quanto concerne i reati di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, la quota di trasmissione è elevata malgrado sia più difficile in tali casi fondare un sospetto. Le quote di trasmissione relative ai principali reati preliminari mostrano inoltre che MROS dedica la stessa attenzione a tutte le comunicazioni di sospetto (fig. 31).

Figura 31: Quota di trasmissione delle comunicazioni di sospetto ad un'autorità di perseguimento penale 2004-2014



La distribuzione delle 400 condanne per riciclaggio di denaro che hanno fatto seguito ad una comunicazione di sospetto da parte di MROS ad un'autorità di perseguimento penale tra il 2004 e il 2014 mostra l'entità della minaccia per il settore delle banche e del *money transmitting* (fig. 32).

Figura 32: Numero di condanne per riciclaggio di denaro dopo la trasmissione di una comunicazione di sospetto ad un'autorità di perseguimento penale per principale settore di attività 2004-2014



In Svizzera le condanne per riciclaggio di denaro che fanno seguito ad una comunicazione di sospetto trasmessa da banche, gestori patrimoniali e fiduciari sono prevalentemente associate a truffe (tra cui l'abuso di un impianto per l'elaborazione di dati), all'appropriazione indebita e all'amministrazione infedele e, in qualche caso, all'appartenenza ad un'organizzazione criminale. Le condanne che originano da una comunicazione di sospetto proveniente dal settore del money transmitting sono più spesso collegate al traffico illecito di stupefacenti o all'abuso di un impianto per l'elaborazione di dati. Le poche condanne legate al settore assicurativo concernono soprattutto l'appartenenza ad un'organizzazione criminale. Le condanne relative alle case da gioco riguardano il riciclaggio di denaro legato al traffico illecito di stupefacenti, all'appropriazione indebita o all'amministrazione infedele.

7.1.1 Banche

Il contesto

La stabilità della Svizzera a livello sia politico che economico rende i servizi finanziari proposti dal settore bancario sempre attrattivi agli occhi di una clientela diversificata e questo consente al settore bancario svizzero di assicurarsi una posizione di vertice a livello mondiale nell'insieme delle attività finanziarie¹¹⁶. Il settore bancario è molto importante per l'economia svizzera. In effetti, il settore finanziario nel 2014 ha generato un valore aggiunto lordo del 10,2% del totale dell'economia svizzera e il settore bancario vi ha contribuito per quasi la metà. Il settore finanziario genera il 5,9% dei posti di lavoro, i due terzi dei quali nel settore bancario¹¹⁷. Una percentuale importante degli occupati in questo settore lavora all'estero. L'elevato grado di internazionalizzazione del settore bancario dipende fortemente dalla congiuntura internazionale. Dal 2010, la quota delle succursali e delle rappresentanze di banche svizzere all'estero è rimasta stabile rispetto al totale degli istituti in Svizzera mentre il numero assoluto degli istituti bancari attivi in Svizzera diminuisce costantemente dal 2013¹¹⁸.

La Svizzera è caratterizzata dalla presenza di due piazze finanziarie di primaria importanza, che si collocano tra i dieci principali centri finanziari del mondo per competitività e capacità¹¹⁹. Nel 2013 il patrimonio gestito dal settore finanziario ammontava in totale a 5565 miliardi di franchi svizzeri, pari all'8,9% circa del totale gestito a livello mondiale. Questo volume, che dipende fortemente dalla congiuntura internazionale, è cresciuto nel 2013 di oltre il 10% e ora è di 6316 miliardi di franchi.

¹¹⁶ Banca mondiale, Worldwide Governance Indicators 1996-2012.

¹¹⁷ Ufficio federale di statistica (UST) 2014 Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB); Der Finanzplatz Schweiz und seine Bedeutung 2012))

¹¹⁸ Banca nazionale svizzera (BNS), 2014.

¹¹⁹ The Global Financial Centres Index 15, 2014.

Tabella 8: Evoluzione del patrimonio gestito dal settore finanziario in Svizzera tra il 2008 e il 2013 in miliardi di CHF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Patrimonio gestito	5400	5600	5476	5246	5565	6316
Variazione annua	-23.7%	+3.7%	-2.2%	-4.2%	+6.1%	+13.5%

Fonti: Banca nazionale svizzera (BNS) 2014; Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB) 2013.

Al di là dell'importanza del patrimonio gestito, che fa della Svizzera una delle più importanti piazze finanziarie del mondo, il settore si distingue per l'elevata quota di mercato nel campo della gestione patrimoniale transfrontaliera. In effetti, il modello operativo adottato da molte banche di gestione patrimoniale in Svizzera è fortemente orientato alle prestazioni finanziarie transfrontaliere destinate a clienti privati domiciliati all'estero¹²⁰. L'esame delle cifre dal 2008 mostrano un aumento a lungo termine della gestione patrimoniale transfrontaliera in termini assoluti. Nel 2013 l'importo si è stabilizzato sui 2300 miliardi di franchi svizzeri, pari a circa un quarto del patrimonio gestito a livello transfrontaliero nel mondo (tabella 9).

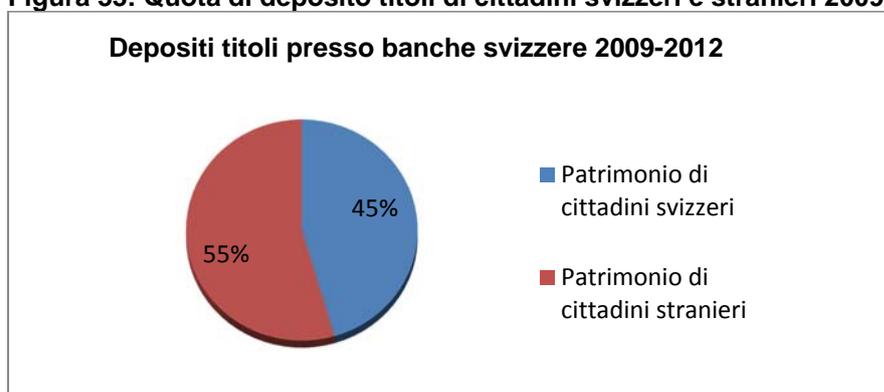
Tabella 9: Evoluzione del patrimonio transfrontaliero gestito dal settore finanziario in Svizzera dal 2008 al 2013

	2008	2013
Gestione patrimoniale transfrontaliera in miliardi di franchi svizzeri	1710	2300

Fonte: Banca nazionale svizzera (BNS), Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB) 2013, The Boston Consulting Group 2014.

Tra il 2009 e il 2012, il 55% circa del deposito titoli presso le banche svizzere apparteneva a clienti stranieri (fig. 33). Nel 2012 il 95% dei fondi investiti nei depositi bancari svizzeri erano azioni, obbligazioni ed investimenti collettivi¹²¹. Nel 2009 i due terzi dei depositi a termine appartenevano a clienti stranieri¹²².

Figura 33: Quota di deposito titoli di cittadini svizzeri e stranieri 2009-2012



Fonte: Banca nazionale svizzera (BNS) 2009-2012.

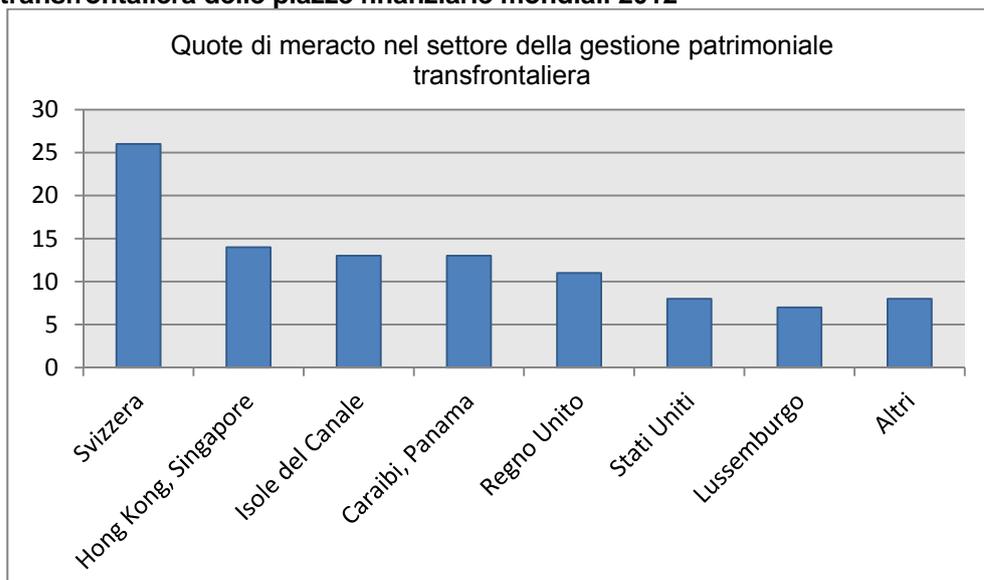
A livello mondiale la quota della gestione patrimoniale transfrontaliera tende ad aumentare e la Svizzera ha stabilizzato su livelli molto elevati la propria posizione in rapporto a tale gestione (fig. 34).

¹²⁰ Posizione della FINMA sui rischi giuridici e di reputazione nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie 2010.

¹²¹ Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB), La Gestion de fortune dans le monde et en Suisse 2013, p. 17.

¹²² Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB), La Gestion de fortune en Suisse 2011, p. 15.

Figura 34: Confronto tra le quote di mercato nel settore della gestione patrimoniale transfrontaliera delle piazze finanziarie mondiali 2012



Fonte: Boston Consulting Group 2013

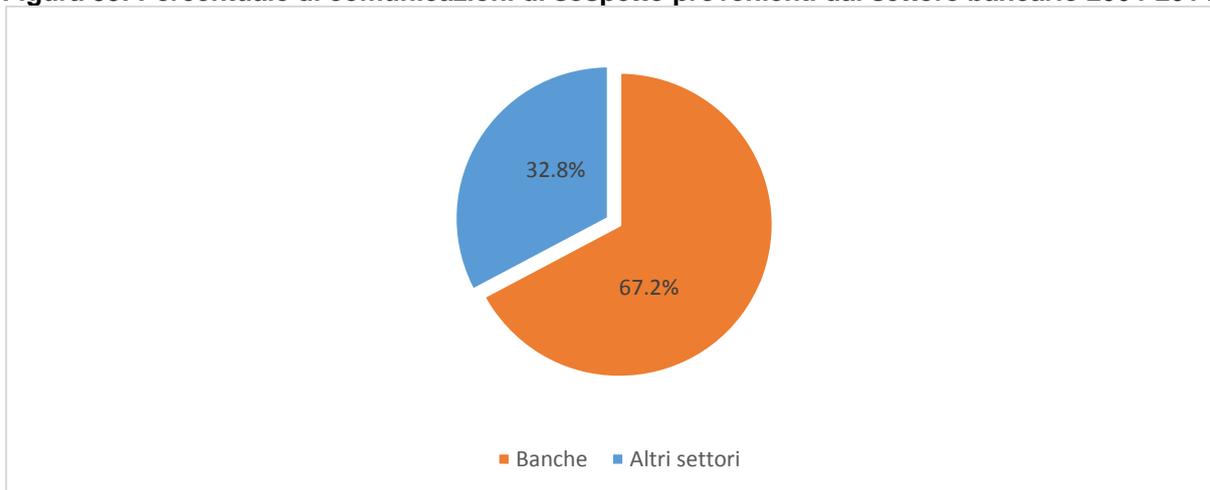
Il settore bancario svizzero continua a disporre di grandi capacità di assorbire e gestire valori patrimoniali di clienti che non risiedono nel Paese. A causa delle caratteristiche proprie della gestione transfrontaliera, sussiste il rischio che si abusino del settore bancario per riciclare denaro. La gestione patrimoniale transfrontaliera implica infatti una dispersione delle attività finanziarie tra più giurisdizioni, segnatamente il luogo in cui il patrimonio viene gestito, il luogo in cui risiede il depositario dei valori patrimoniali e gli strumenti finanziari impiegati. Sulla base di deleghe conferite dai clienti domiciliati all'estero, le banche operano come gestori patrimoniali e prestano diversi servizi finanziari in nome e per conto dei loro clienti, talvolta anche attraverso intermediari esterni, nel Paese di domicilio dei clienti. In questo tipo di gestione, l'identificazione e il controllo costante dei reali aventi diritto economico sono più impegnativi ed è più difficile scoprire e punire gli atti di riciclaggio di denaro. Questa vulnerabilità è aggravata dalla diversificazione delle attività finanziarie svolte dai clienti e dagli istituti bancari stessi, dalla molteplicità di intermediari finanziari coinvolti e dalla dispersione regolatoria tra le leggi di diverse giurisdizioni, che le banche sono tenute a rispettare. Gli istituti bancari con succursali all'estero e le banche straniere con succursali in Svizzera sono chiamati a controllare l'insieme dei rischi inerenti le attività transfrontaliere e a mettere in atto un sistema coordinato e coerente di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Al contempo, sono tenuti a rispettare le diverse misure regolatorie delle giurisdizioni estere coinvolte¹²³.

Ruolo centrale del settore bancario nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo

In Svizzera, tutti gli istituti titolari di una licenza bancaria sono assoggettati alla LRD in virtù dell'articolo 2 capoverso 2 LRD. Il numero di comunicazioni di sospetto a MROS, tra il 2004 e il 2014, riflette la reale minaccia che si abusino di questo settore per il riciclaggio di denaro o per il finanziamento del terrorismo: su 12 224 segnalazioni, 8224 provengono dal settore bancario (figura 35). Peraltro, il numero elevato di comunicazioni trasmesse dal settore bancario è il risultato di una maggiore sensibilizzazione e dell'impiego di risorse importanti per individuare le relazioni d'affari o le transazioni sospette.

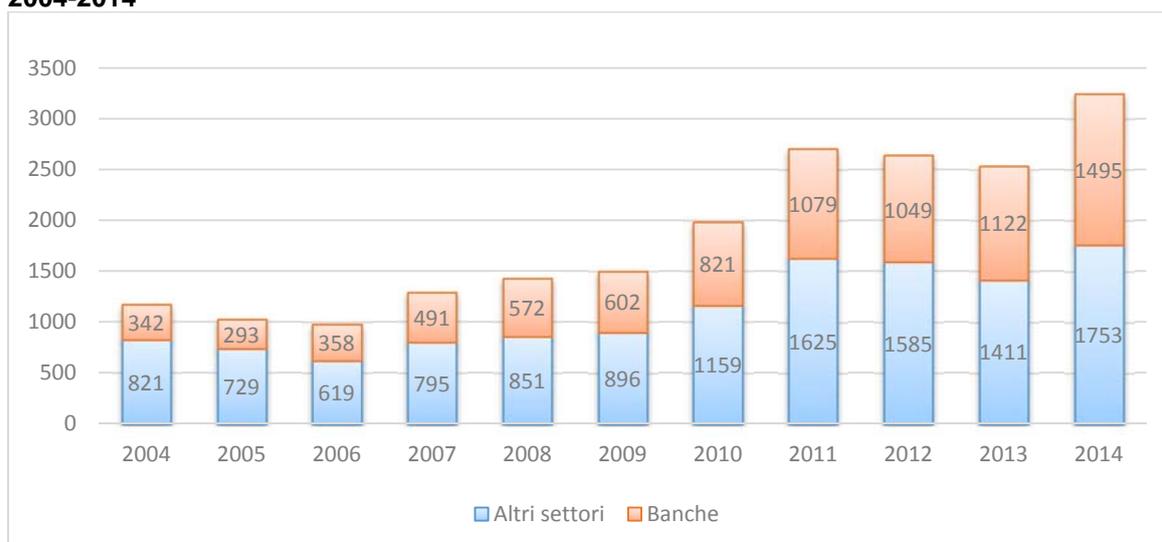
¹²³ Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB), *La Gestion de fortune en Suisse*, pp. 18-19.

Figura 35: Percentuale di comunicazioni di sospetto provenienti dal settore bancario 2004-2014



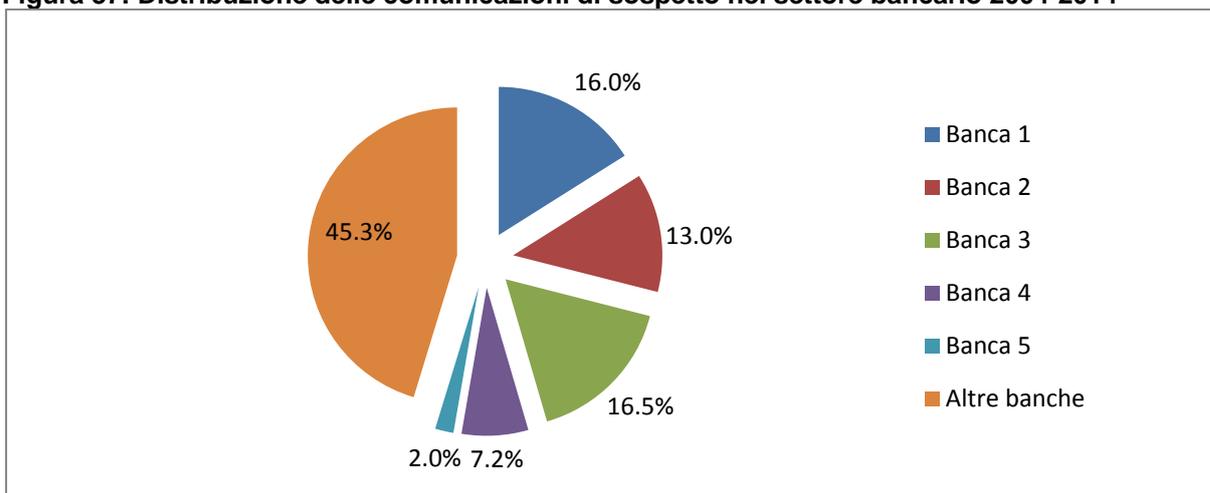
L'importanza del settore bancario nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo si manifesta anche nel numero crescente di comunicazioni di sospetto trasmesse da tale settore rispetto al resto del settore finanziario (fig. 36). Questo aumento riflette l'entità della minaccia per il settore ma anche la quantità di risorse impiegate per individuare i casi sospetti nonché la capacità d'analisi del settore stesso.

Figura 36: Evoluzione del numero di comunicazioni di sospetto provenienti dal settore bancario 2004-2014



Su 344 banche autorizzate dalla FINMA nel 2014, cinque totalizzano da sole il 54,7% di tutte le comunicazioni di sospetto. Il numero elevato di comunicazioni di sospetto provenienti da questi cinque istituti è in linea con la loro rilevanza in termini di giro d'affari e quota di mercato. Il rimanente 45,3% delle comunicazioni di sospetto è ripartito tra 179 banche (fig. 37).

Figura 37: Distribuzione delle comunicazioni di sospetto nel settore bancario 2004-2014



L'analisi delle attività relative all'obbligo di diligenza delle banche, da cui scaturiscono circa il 45% delle comunicazioni di sospetto trasmesse a MROS, permette di valutare l'importanza dei sistemi d'identificazione delle relazioni d'affari sospette e gli strumenti d'analisi delle transazioni istituiti dal settore bancario nel suo complesso per ridurre il rischio di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo in ambito bancario e in tutto il settore finanziario svizzero.

Un'analisi più dettagliata del lavoro di investigazione dei casi sospetti e di comunicazione a MROS da parte di tre delle cinque banche citate, è illustrativo anche del sistema svizzero di lotta al riciclaggio di denaro e del ruolo centrale svolto dagli intermediari finanziari, che sono effettivamente parte integrante del sistema e che hanno una grande responsabilità. Gli intermediari finanziari svolgono verifiche approfondite della loro clientela e anche delle transazioni eseguite. Si utilizzano sistemi informatici di verifica altamente performanti per confrontare regolarmente i nomi dei clienti con le banche dati che contengono informazioni provenienti da fonti aperte (World-Check, Factiva ecc.). In particolare, vengono rilevati i nomi presenti su elenchi di sanzioni, perseguimenti penali in corso o condanne. Se il risultato è positivo, è possibile bloccare automaticamente le transazioni dei clienti in questione. Le transazioni sono altresì oggetto di controlli continui da parte dei sistemi di verifica interni. Come regola generale, i clienti sono suddivisi in categorie in base all'attività svolta, al domicilio, allo status (p. es. PPE o persone a loro vicine) e al patrimonio. In questo modo ad ogni cliente viene assegnato un profilo di rischio registrato nel sistema. Se le transazioni del cliente in questione superano una determinata soglia fissata dalla banca, il caso è segnalato alla funzione Compliance.

Tutti i casi individuati vengono esaminati dai «*Compliance Officer*» che chiariscono la posizione del cliente in conformità con la LRD. In tale contesto, il dossier del cliente viene studiato nel dettaglio, al fine di determinare, ad esempio, se le transazioni in questione siano giustificate. Al termine di questa indagine approfondita, la banca stabilisce in quali casi sussista l'obbligo di comunicazione a MROS. I casi che non vengono segnalati in base all'obbligo di comunicazione, vengono di norma comunicati in virtù del diritto di comunicazione.

In questo modo le segnalazioni che MROS riceve sono già stata filtrate una prima volta presso gli intermediari finanziari, come stabilito dal legislatore svizzero. Gli intermediari finanziari soggiacciono alla vigilanza da parte della FINMA. Ne consegue che i casi provenienti dal settore bancario sono di alta qualità. Ciò si riflette, ad esempio, nella quota di trasmissione di casi da parte di MROS alle autorità di perseguimento penale e nel numero elevato di condanne da parte del giudice.

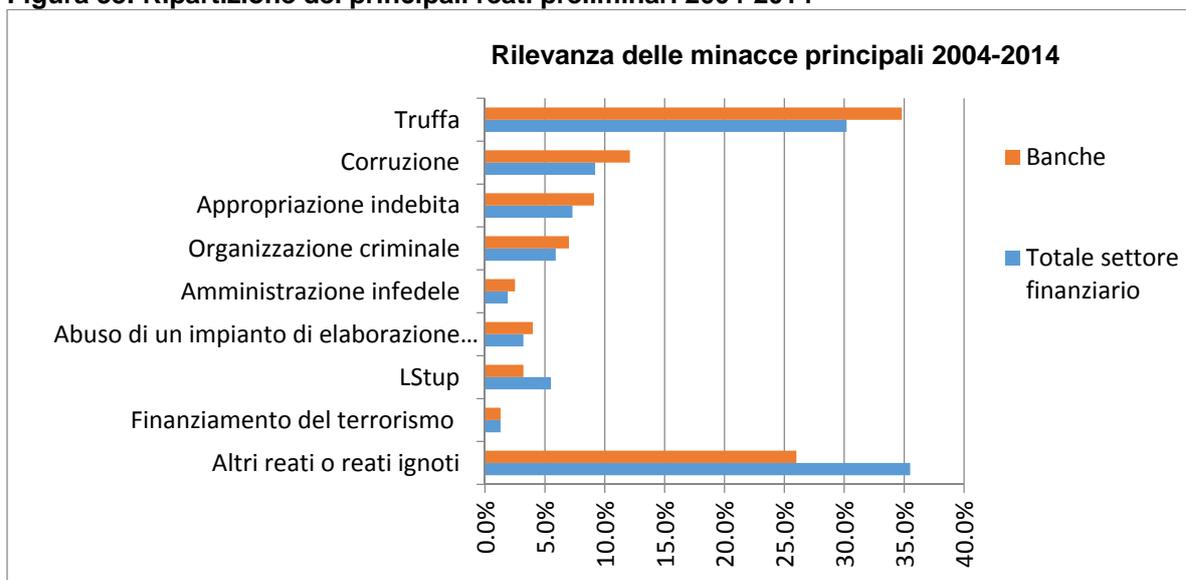
La tabella sottostante (tabella 10) illustra il funzionamento del sistema svizzero, che si prefigge di impegnare e responsabilizzare tutti gli attori coinvolti, sia pubblici che privati, nella lotta comune al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Queste cifre riguardano i tre istituti bancari che nel 2012 e nel 2013 hanno segnalato la maggior parte dei casi di sospetto a MROS (fig. 35).

Tabella 10: Attività di filtraggio da parte delle tre banche che hanno effettuato la maggior parte delle segnalazioni di sospetto nel 2012 e 2013

Anno	Totale delle transazioni effettuate dai tre istituti bancari	Numero di transazioni sospette analizzate dai tre istituti bancari	Numero di comunicazioni di sospetto trasmesse a MROS dopo le analisi
2012	1,9 miliardi di transazioni	45 000 «red flag»	494
2013	2,0 miliardi di transazioni	47 000 «red flag»	511

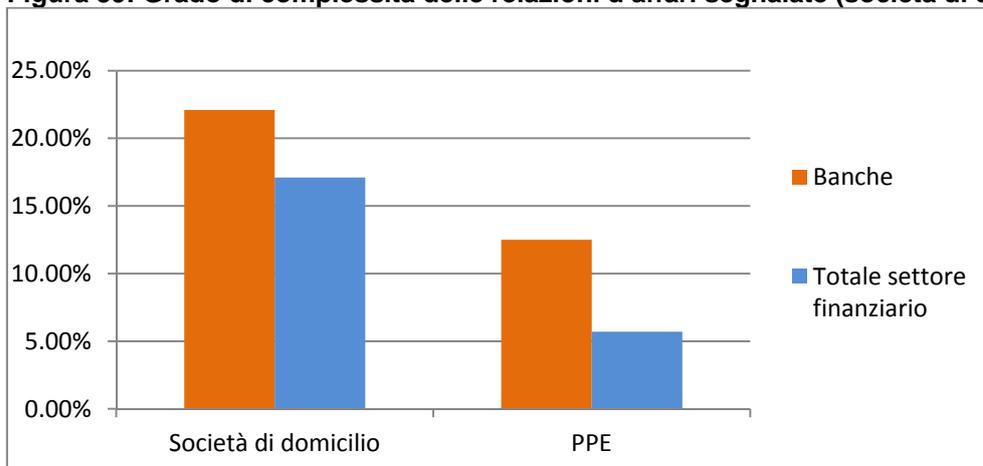
Il settore bancario è esposto a rischi in relazione a tutti i reati preliminari al riciclaggio di denaro e anche alla minaccia del finanziamento del terrorismo (fig. 38). Per quanto concerne le minacce principali, e cioè la truffa, la corruzione e l'appropriazione indebita così come l'appartenenza ad un'organizzazione criminale, il settore bancario è maggiormente esposto rispetto agli altri settori economici. Per contro, alla luce delle sue elevate capacità d'analisi e dei sistemi di identificazione dei rischi adottati, il settore è in grado di individuare con maggiore precisione i presunti reati preliminari rispetto agli altri settori.

Figura 38: Ripartizione dei principali reati preliminari 2004-2014



Rispetto al settore finanziario nel suo complesso, la clientela del settore bancario presenta un rischio maggiore in relazione all'utilizzo di strutture giuridiche più complesse, come le società di domicilio, le fondazioni e i trust. Inoltre tra questi clienti è maggiore la percentuale di PPE (fig. 39).

Figura 39: Grado di complessità delle relazioni d'affari segnalate (società di domicilio e PPE)



Fattori di rischio

La valutazione dei rischi nel settore bancario dipende dalla tipologia delle attività bancarie svolte dagli istituti e dalla loro clientela. A questo proposito, la FINMA applica una gamma di fattori di rischio per valutare il rischio globale di ciascuna banca.

Per la clientela privata, l'ammontare totale dei valori patrimoniali gestiti rappresenta il primo fattore di rischio. Nel processo del riciclaggio di denaro si mira a massimizzare il volume dei valori patrimoniali da riciclare invece di frazionarli. Tra i clienti commerciali, le aziende non quotate in borsa presentano un rischio maggiore rispetto a quelle quotate, a causa dei livelli di trasparenza e sorveglianza più bassi. Tuttavia, questo rischio è minore per le aziende locali che operano in Svizzera rispetto alle società estere, per le quali le informazioni sono meno disponibili.

Tutti gli istituti bancari propongono servizi di base standardizzati di cui tutti i clienti possono avvalersi. Si può trattare della tenuta del conto, di servizi di pagamento e di servizi relativi alle carte di debito e di credito. Il rischio legato ai servizi di base cresce nella misura in cui la banca eroga altri servizi specifici per il cliente. Le operazioni e i servizi di credito presentano in generale rischi limitati. In effetti, per questo genere di operazioni, le banche effettuano sistematicamente delle verifiche supplementari e questo riduce la vulnerabilità del settore in relazione a tale attività.

Il finanziamento delle attività commerciali e di export internazionali comporta invece un rischio mediamente elevato. In effetti, le banche che propongono questo genere di servizi si espongono in particolare a relazioni d'affari con Paesi a rischio, segnatamente in relazione al commercio di materie prime. Il rischio principale risiede nella possibilità che le banche vengano utilizzate, soprattutto ricorrendo a titoli falsificati o manipolati, per riciclare valori patrimoniali o per sottrarsi alle sanzioni internazionali. Oppure, come nel caso di altre operazioni di credito, il rischio viene attenuato con verifiche sistematiche supplementari che le banche effettuano per ridurre al minimo i propri rischi finanziari e di reputazione.

Nel caso di servizi che garantiscono ai clienti una maggiore discrezione, la messa a disposizione di conti numerati e di servizi di fermo posta comporta un rischio elevato per il settore. Il bisogno di discrezione fa presumere che un cliente voglia evitare la completa trasparenza e questo potrebbe indicare una possibile origine criminale di parte dei valori patrimoniali trasferiti attraverso tali servizi. L'apertura di conti e la gestione di valori patrimoniali a favore di costrutti giuridici come le fondazioni, le società di domicilio e i trust con domicilio in centri offshore comportano un rischio alto per il settore. Visto che è relativamente facile creare tali costrutti, il loro utilizzo per la gestione del patrimonio potrebbe essere comunque giustificato. Per contro, è tipico che i valori patrimoniali di origine criminale siano riciclati attraverso costrutti giuridici di questo tipo, che effettivamente offrono maggiori possibilità di dissimulare l'identità dell'avente diritto economico e l'origine dei relativi valori patrimoniali. Ciò vale soprattutto quando i valori patrimoniali vengono trasferiti a cascata, attraverso più costrutti giuridici e più giurisdizioni, consentendo rapide transazioni transnazionali di importi consistenti.

Anche la messa a disposizione di conti di passaggio per le banche corrispondenti estere da parte di alcune banche presenta un rischio superiore¹²⁴, che deriva dalle diverse norme applicate alle transazioni e da una mancanza di trasparenza relativamente all'identità delle parti coinvolte in tali transazioni.

In relazione alla propria funzione di vigilanza, la FINMA suddivide le banche in tre grandi categorie di rischio, sulla base delle attività che svolgono:

Categoria 1 (banche universali): rischio superiore

Questa categoria include le banche che propongono una gamma completa di servizi bancari in Svizzera e all'estero, quindi i servizi bancari retail e il *private banking* transfrontaliero nonché la gestione di investimenti istituzionali e il finanziamento di attività commerciali internazionali. Si tratta esclusivamente di grandi banche (almeno della categoria 3 FINMA).¹²⁵ Per quanto concerne la gestione patrimoniale, queste banche vantano un numero significativo di clienti molto abbienti, che effettuano operazioni finanziarie a livello mondiale e che richiedono servizi finanziari complessi (Ultra High Net Worth Individuals UHNWI), nonché una serie importante di relazioni d'affari che coinvolgono PPE. A causa della loro posizione centrale sulla piazza finanziaria svizzera, le banche universali contano tra i propri clienti anche altre banche, per conto delle quali effettuano transazioni come banche corrispondenti. Il numero elevato di clienti privati e commerciali di ogni genere, che si avvalgono anche di servizi standardizzati oltre a quelli destinati alla clientela più ricca, costituisce una sfida costante per le funzioni di compliance delle banche universali, che sono responsabili del rispetto degli obblighi diligenza e che necessitano di ingenti risorse tecniche e per il coordinamento.

¹²⁴ Cfr. art. 12 cpv. 3 ORD-FINMA.

¹²⁵ FINMA Circolare 2011/2 «Margine di fondi propri e pianificazione del capitale – banche»

Categoria 2 (private banking): rischio medio o superiore a seconda delle attività svolte a livello nazionale o internazionale

Questa categoria riguarda principalmente le attività bancarie legate alla gestione patrimoniale per clienti abbienti (private banking), spesso con l'aiuto di società di domicilio e altri costrutti giuridici. Inoltre, le banche di questa categoria si occupano, nel quadro della gestione di valori patrimoniali importanti loro affidati, del commercio di valori mobiliari, per conto dei loro clienti o per proprio conto. In una parte delle banche di questa categoria la clientela proviene prevalentemente dall'estero. La loro origine, il domicilio, lo status (p. es. status di PPE) e l'entità delle loro attività finanziarie transnazionali (cross-border private banking) possono variare.

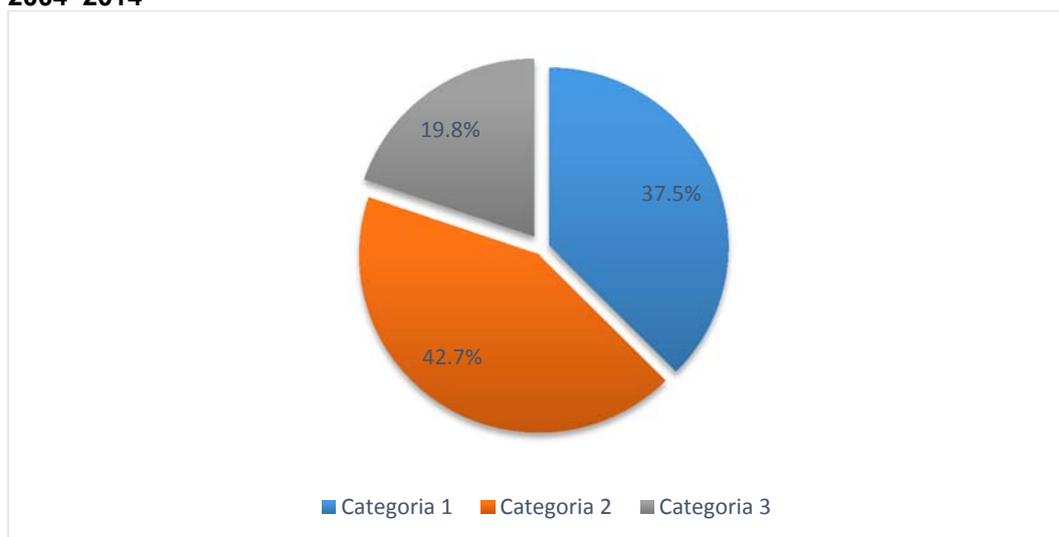
Categoria 3 (banche retail): rischio da basso a medio a seconda della tipologia di cliente (banche retail: rischio basso) e del tipo di prodotto (finanziamento di operazioni commerciali internazionali: rischio medio)

Questa categoria comprende le banche in Svizzera che propongono essenzialmente servizi bancari standardizzati (retail) e che si rivolgono a clienti privati e commerciali prevalentemente svizzeri, p. es. con servizi di pagamento, credito aziendale, crediti al consumo, crediti ipotecari e servizi in ambito previdenziale. Nel 2014 rientravano in questa categoria circa un terzo delle banche soggette al dispositivo della LRD in Svizzera. Un numero limitato di banche retail si occupa anche del finanziamento di operazioni commerciali.

Analisi della minaccia reale (sulla base delle comunicazioni di sospetto)

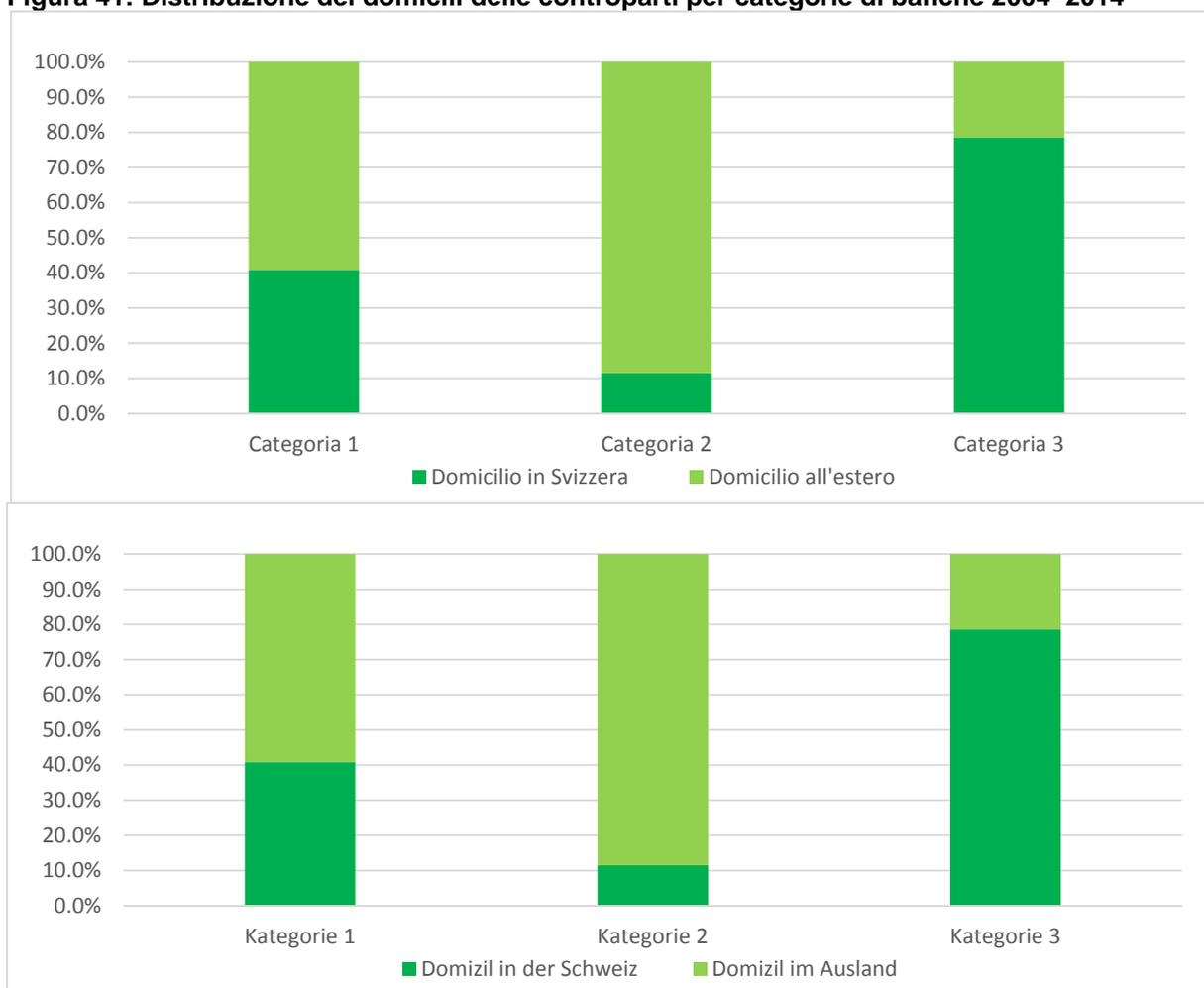
Nel periodo esaminato, le banche delle categorie 2 e 3 hanno trasmesso molte più comunicazioni di sospetto rispetto alle banche delle altre categorie (fig. 40). La ragione principale risiede nel volume del patrimonio gestito e nella loro quota di mercato.

Figura 40: Comunicazioni di sospetto provenienti dal settore bancario per categorie di rischio 2004–2014



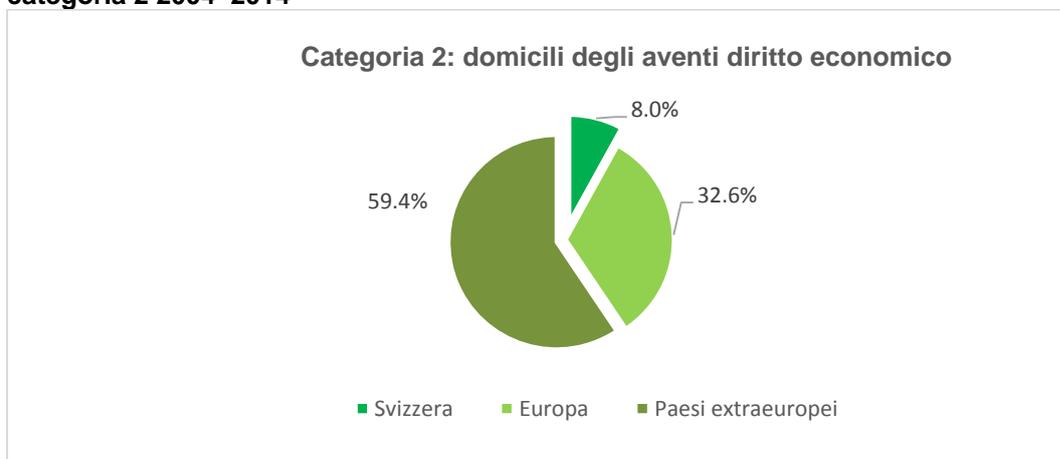
Nel caso delle banche della categoria 2, il domicilio delle controparti interessate dalle comunicazioni di sospetto si trova nella maggior parte dei casi al di fuori della Svizzera, spesso in un Paese limitrofo, segnatamente l'Italia, la Francia o la Germania o in anche altri Paesi europei (fig. 41).

Figura 41: Distribuzione dei domicili delle controparti per categorie di banche 2004–2014



Nel caso della categoria 2, il domicilio degli aventi diritto economico interessati dalle comunicazioni di sospetto si trova perlopiù al di fuori dello spazio europeo (fig. 42). Le banche in mano straniera e le succursali di banche straniere appartenenti a questa categoria presentano una percentuale maggiore di controparti e aventi diritto economico domiciliati al di fuori dello spazio europeo. È interessante notare come anche le statistiche della banca nazionale svizzera indichino come tendenza generale un aumento dei flussi finanziari generati da questi Paesi.

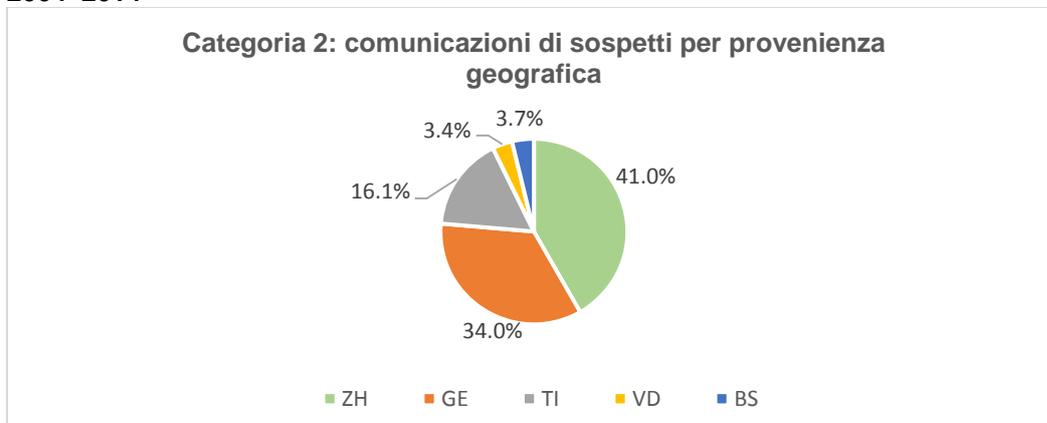
Figura 42: Distribuzione dei domicili degli aventi diritto economico serviti da banche della categoria 2 2004–2014



Dal punto di vista geografico, i casi segnalati sono distribuiti in tutti i Cantoni per le banche della categoria 3. Nel caso delle categorie 1 e 2, le comunicazioni si concentrano nelle piazze finanziarie dei Cantoni di Zurigo, Ginevra, Ticino, Vaud, Basilea Città e Zugo (fig. 43). Tra le comunicazioni trasmesse

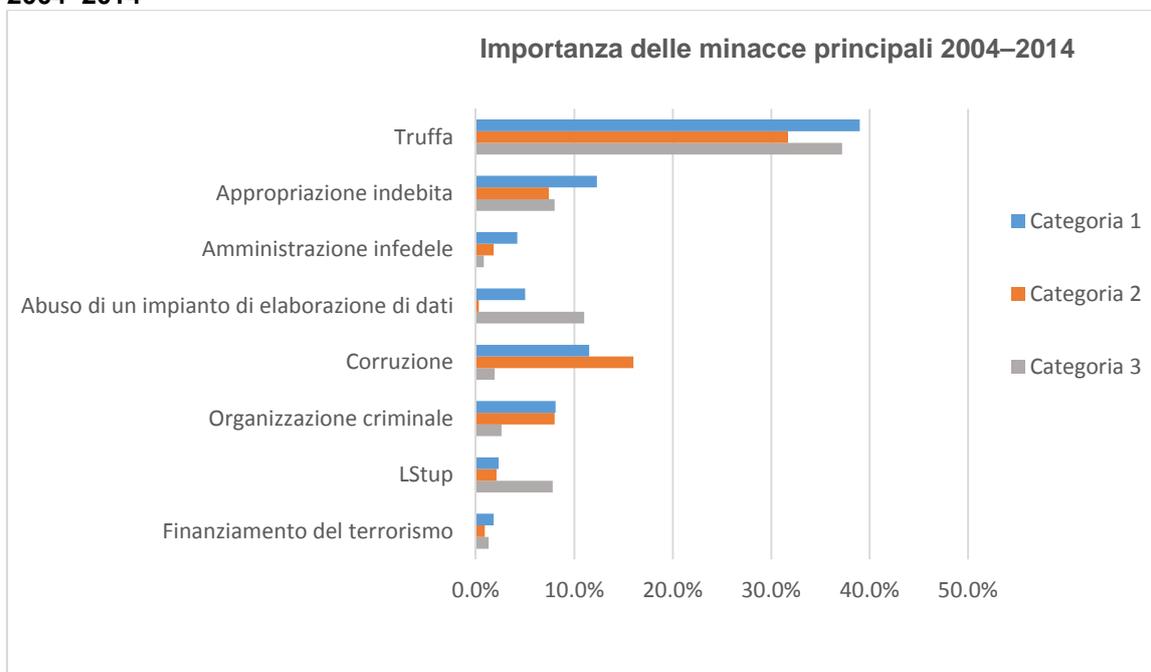
dalle banche della categoria 2, risulta particolarmente alta la percentuale di segnalazioni provenienti da banche in mano straniera e succursali di banche straniere con sede nel Cantone di Ginevra. Al confronto, è più basso il numero di segnalazioni di banche in mano straniera e di succursali di banche straniere con sede nel Cantone del Ticino.¹²⁶

Figura 43: Comunicazioni di sospetto delle banche della categoria 2 per provenienza geografica 2004–2014



Anche nel caso dei reati preliminari al riciclaggio di denaro, le tre categorie di banche presentano un quadro diversificato. Per il settore bancario e quello finanziario nel suo complesso, il riciclaggio di denaro legato ad una truffa o all'abuso di un impianto per l'elaborazione di dati rappresenta la minaccia maggiore e le più esposte a questo rischio sono le banche delle categorie 1 e 3. La minaccia legata ai reati preliminari contro il patrimonio, in particolare l'appropriazione indebita e l'amministrazione infedele, più internazionalizzate, riguarda invece principalmente le banche della categoria 1. Il rischio di riciclaggio di denaro collegato a casi di corruzione è superiore per le banche della categoria 2, così come quello legato alle organizzazioni criminali, che concerne anche le banche della categoria 1. Il riciclaggio di valori patrimoniali che provengono da reati legati al traffico di stupefacenti commessi in Svizzera avviene principalmente attraverso banche della categoria 3 (fig. 44).

Figura 44: Distribuzione dei reati preliminari al riciclaggio di denaro per categorie di banche 2004–2014

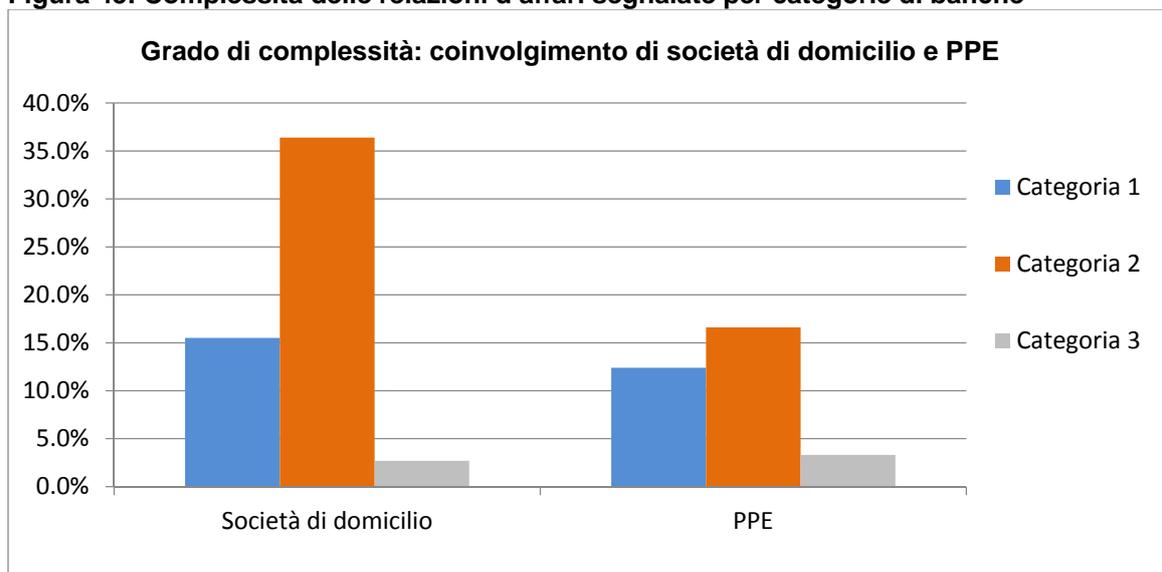


Per quanto concerne l'implicazione di società di domicilio e PPE in relazioni d'affari segnalate come sospette, le banche più esposte sono quelle della categoria 2. Questo rischio è leggermente maggiore per le banche in mano straniera e per le succursali di banche straniere rispetto alle altre banche di

¹²⁶ La piazza finanziaria ticinese, Associazione bancaria ticinese 2014.

questa categoria. Nel caso delle banche della categoria 1, il quadro del rischio legato alla complessità è variegato, mentre le banche della categoria 3 presentano un rischio limitato (fig. 45).

Figura 45: Complessità delle relazioni d'affari segnalate per categorie di banche



A causa delle risorse ingenti messe in campo per individuare i casi sospetti e ridurre i rischi in questo settore, gli schemi di identificazione per le tre categorie di banche sono complessi e rivelano una varietà di possibili fonti e indizi di sospetto, ivi compresi sospetti a cui fanno seguito verifiche approfondite della situazione economica del cliente. Le categorie 1 e 3 indicano più di frequente indizi in relazione ai mezzi e alle modalità di pagamento, come i pagamenti in contanti o il pagamento tramite assegno nonché l'utilizzo di conti di passaggio. Le banche che appartengono alla categoria 2 indicano perlopiù articoli giornalistici come motivo di sospetto. Tra le banche in mano straniera o le succursali di banche straniere sono più frequenti i motivi di sospetto legati a Paesi a rischio.

Tipologie

A. Una banca ha appreso dalla stampa che il padre di uno dei suoi clienti, una PPE, è stato accusato di corruzione in America del sud. In particolare, l'uomo d'affari era sospettato di avere accettato tangenti in relazione all'assegnazione di appalti pubblici nel campo petrolifero. Anche se il cliente della banca non era citato nelle fonti pubblicamente disponibili, la Banca ha constatato una corrispondenza tra le informazioni della stampa e le sue analisi delle transazioni. Ha appurato entrate importanti in un periodo breve, versamenti provenienti da società offshore e legami con un'altra persona implicata nel caso di corruzione citato dalla stampa. L'analisi di MROS ha permesso di chiarire che i fondi accreditati a questa relazione d'affari erano sostanzialmente destinati ad altri conti, il cui avente diritto era il figlio della PPE. La banca sospettava il proprio cliente di fungere da prestanome per suo padre. MROS ha inoltrato la segnalazione al Ministero pubblico della Confederazione. Attualmente è in corso un'inchiesta che persegue più segnalazioni in relazione a questo caso.

B. L'azienda X SA ha constatato di avere effettuato pagamenti non giustificati per un totale di quasi 80 000 franchi a favore di (A), una persona a loro sconosciuta. Per chiarire la situazione, l'azienda X SA ha informato la banca di A sulle irregolarità contabili riscontrate. Le ricerche svolte dalla banca hanno permesso di appurare che parte dei fondi accreditati sul conto di A erano stati trasferiti sul conto di B, ex contabile della società X SA. La banca ha analizzato la documentazione relativa all'apertura delle due relazioni d'affari ed ha concluso che B aveva aperto un conto in nome di A e si era trasferito illecitamente dei valori patrimoniali del proprio datore di lavoro, la ditta X SA. La banca ha segnalato entrambe le relazioni d'affari a MROS. Le analisi di MROS hanno rivelato che B aveva commesso in passato atti analoghi all'estero. L'autorità di perseguimento penale competente ha condannato A per appropriazione indebita ripetuta, falsità in documenti e riciclaggio di denaro.

C. Alla fine degli anni '90, una banca ha avviato una relazione d'affari in nome di un'organizzazione straniera, il cui scopo dichiarato consisteva nell'aiutare e sostenere la popolazione colpita da guerre civili o catastrofi naturali. Alcuni anni dopo, l'intermediario finanziario, grazie alle sue ricerche sistematiche in Internet e in altre banche dati, ha scoperto che l'organizzazione aveva stornato dei fondi per finanziare un movimento presente nell'elenco ufficiale delle organizzazioni terroristiche. Inoltre MROS ha riscontrato che i responsabili dell'organizzazione erano ricercati da Interpol. Visto che il Ministero pubblico della Confederazione aveva già aperto un'inchiesta per reati legati al terrorismo, gli

è stata trasmessa la segnalazione, che è stata integrata nel procedimento in corso. Attualmente il procedimento è ancora aperto.

D. A ha inviato una richiesta scritta a un suo buon conoscente (B) per il finanziamento dell'acquisizione di un giornale. Nella lettera A precisava di disporre già di 25 000 franchi ma di avere bisogno di altri 20 000 franchi. Per permettere l'acquisto, B ha concesso al conoscente A un prestito di oltre 10 000 franchi. Le due parti hanno firmato un accordo di partnership e B ha trasferito i fondi promessi sul conto privato di A. Dopo aver appreso dai media che il giornale in questione in realtà non era in vendita, B ha contattato la banca di A. L'intermediario finanziario ha constatato che sul conto di A era stato effettivamente accreditato un importo di 10 000 franchi provenienti da B e che questi fondi erano poi stati subito prelevati in contanti. Il caso è stato segnalato a MROS e trasmesso al ministero pubblico cantonale. A è stato riconosciuto colpevole di truffa ai sensi dell'articolo 146 capoverso 1 CP.

E. La relazione d'affari dell'azienda X con sede in Svizzera e parte del gruppo Y è stata segnalata come sospetta a MROS. La banca ha saputo dalla stampa che il gruppo Y era sospettato di aver orchestrato una grossa truffa sotto forma di «carosello ai danni dell'IVA». Si presumeva che fossero state fondate e poi sciolte tutta una serie di società bucalettere per vendere prodotti petroliferi e fatturare l'IVA ad acquirenti interni ad un Paese, senza però dichiarare nulla alle autorità fiscali. L'amministratore delegato della società X sarebbe stato a capo della truffa e si presumeva che all'estero fossero già stati avviati numerosi procedimenti penali nei confronti di numerose persone. Grazie alle ricerche svolte presso i propri omologhi all'estero, MROS ha potuto affinare la propria analisi e confermare i sospetti nei confronti dell'azienda X. Questi nuovi elementi hanno indotto MROS a trasmettere il caso, in un primo momento archiviato, al Ministero pubblico della Confederazione. Al momento è in inc corso un'inchiesta preliminare.

Valutazione

Gli obblighi di diligenza del settore bancario sono chiaramente definiti da una serie di regolamenti vincolanti, innanzitutto dalla Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB 08) e dalla ORD-FINMA, che disciplinano tra l'altro le modalità di verifica dell'identità delle controparti e l'identificazione degli aventi diritto economico sui valori patrimoniali e sulle persone giuridiche, in particolare i costrutti giuridici, indipendentemente dalla loro natura e da dove sono stati costituiti, come le società di domicilio, i trust e altre imprese fiduciarie, le «Corporations» (Corp.) e le «Limited Liability Companies» (LLC) (art. 2, 3 e 4 CDB 08, art. 12 cpv. 2 lett. h ORD-FINMA). Nel caso specifico del trust, per il quale non si può individuare formalmente un solo avente diritto economico perché nessuna parte può disporre per intero dei valori patrimoniali (per esempio nel caso di un Discretionary Trust), la banca deve ricercare e documentare le parti che potrebbero fungere da effettivi aventi diritto economico (n. 43 cpv. 1 CDB 08). Anche gli obblighi di conservazione della documentazione sono chiaramente specificati nella regolamentazione, in modo da garantire il *paper trail*.

Le relazioni d'affari con persone politicamente esposte straniere sono considerate in ogni caso a rischio superiore (art. 12 cpv. 3 ORD-FINMA). Le banche che intrattengono una relazione d'affari con una PPE straniera devono procedere a chiarimenti complementari in relazione all'origine del patrimonio del cliente e ai valori patrimoniali affidati. Inoltre sono tenute a verificare e documentare la plausibilità e la situazione economica dei versamenti in entrata di importi significativi.

Visto che l'attività bancaria necessita di un'autorizzazione della FINMA¹²⁷, gli istituti bancari sono soggetti ad una cosiddetta vigilanza prudenziale da parte della FINMA, in base ai rischi per i creditori, gli investitori, gli assicurati e la piazza finanziaria svizzera nel suo complesso. Grazie a questa vigilanza prudenziale e al controllo del rispetto degli obblighi, la FINMA acquisisce una conoscenza approfondita degli istituti bancari che sorveglia e ciò riduce il rischio di carente diligenza nelle operazioni finanziarie in relazione al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo per tutto il settore bancario. Le società di audit rivestono un ruolo essenziale nel controllo da parte della FINMA del corretto adempimento degli obblighi di diligenza da parte delle banche nel campo del riciclaggio di denaro. Le loro responsabilità e i requisiti minimi delle loro strategie di controllo sono definite dalla FINMA.¹²⁸ A tale scopo, la FINMA deve determinare per ciascun istituto, a seconda dei fattori di rischio specifici applicabili e delle dimensioni delle singole banche, dei piani di sorveglianza e stabilire anche l'intensità della vigilanza. Oltre al controllo dell'assolvimento di tutti gli obblighi di diligenza, vanno verificati ogni anno nel dettaglio i seguenti aspetti: identificazione della controparte e determinazione dell'avente diritto economico nelle nuove relazioni d'affari, controlli periodici delle esistenti relazioni d'affari che presentano un rischio superiore, in particolare nel caso delle PPE e transazioni con intermediari finanziari che non dispongono di un sistema informatico d'analisi delle transazioni. Dal 2014, le società

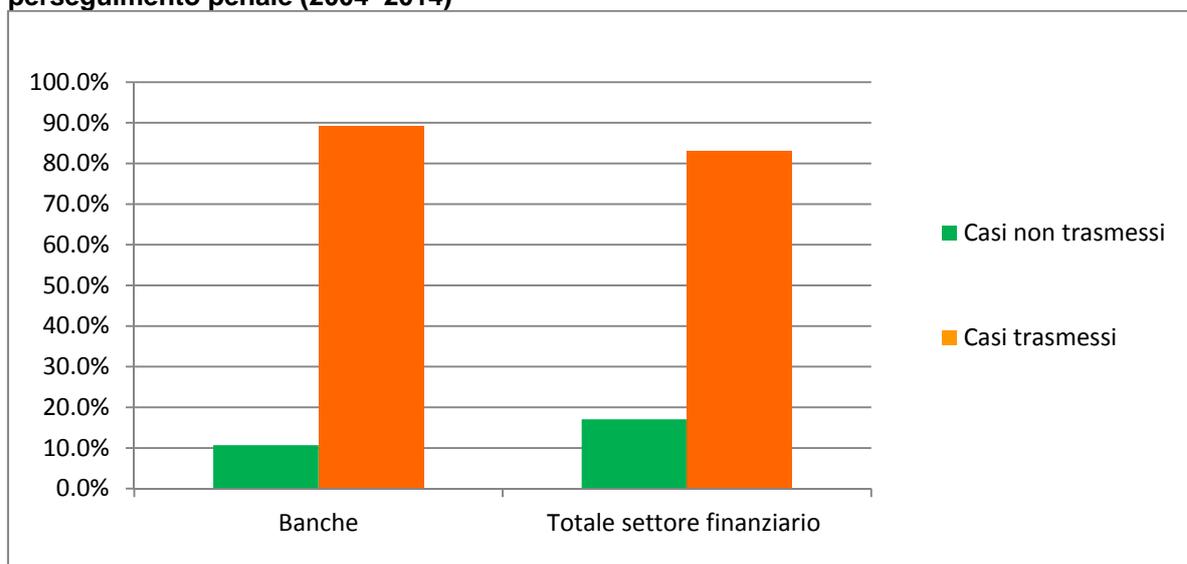
¹²⁷ I requisiti minimi per ottenere tale autorizzazione sono specificati nella LBCR, in particolare all'art. 2 cpv. 2 LBCR, e anche nella LBVM e relative ordinanze.

¹²⁸ Circolare FINMA 2013/3 «Attività di audit»

di audit ricevono disposizioni dettagliate sui controlli da applicare. Nel quadro della sua attività di vigilanza, la FINMA dispone anche di ulteriori strumenti che può impiegare laddove necessario, per controllare il rispetto degli obblighi di diligenza da parte delle banche. Si tratta ad esempio di *supervisory reviews*, che possono comportare visite di controllo sul posto e che sono svolte in modo autonomo dalla FINMA. In caso di violazioni gravi e persistenti degli obblighi di diligenza, la FINMA dispone di una serie di misure di *enforcement* per ristabilire la regolarità. Queste misure possono arrivare al ritiro dell'autorizzazione bancaria e al divieto di esercizio dell'attività bancaria.

Anche se gli istituti bancari devono confrontarsi con una minaccia significativa, i diversi dispositivi di controllo da loro istituiti e le disposizioni regolatorie, basate sul rischio, hanno un ruolo decisivo nel ridurre i rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo sulla piazza finanziaria svizzera, contribuendo a rendere efficace la lotta contro di essi. Per questo la quota di trasmissione delle comunicazioni di sospetto ad un'autorità di perseguimento penale in questo settore è maggiore rispetto agli altri ambiti (fig. 46).

Figura 46: Quota di trasmissione delle comunicazioni di sospetto ad un'autorità di perseguimento penale (2004–2014)



Dal 2004 al 2014, in 231 casi le comunicazioni di sospetto provenienti dal settore bancario hanno portato ad una condanna per riciclaggio di denaro. Ciò corrisponde al 57 % di tutte le condanne pronunciate in Svizzera sulla base di comunicazioni di sospetto. Il settore bancario si confronta con una minaccia significativa ma bisogna anche constatare la sua capacità di ridurre sensibilmente i rischi di riciclaggio nel settore, grazie ai vari dispositivi interni ed esterni di lotta contro il riciclaggio di denaro, applicati dalle banche e dall'autorità di vigilanza sulla base del rischio. Le banche, a causa della loro posizione centrale, contribuiscono così alla riduzione del rischio di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo nel settore finanziario svizzero.

Nel campo dei servizi finanziari proposti in Svizzera dalle banche, il dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo sarà completato in futuro dall'attuazione delle nuove disposizioni di legge sulla base delle raccomandazioni GAFI rivedute. Si tratta in particolare di misure volte a migliorare la trasparenza delle persone giuridiche rafforzando gli obblighi degli intermediari finanziari di identificare le persone fisiche che sono aventi diritto economico di persone giuridiche ed estendendo la definizione di PPE a PPE nazionali e a PPE di organizzazioni intergovernative. Grazie alle disposizioni e ai controlli previsti dalla LRD ed applicabili a tutti gli attori finanziari e alla luce della frequenza dei controlli effettuati dalle banche stesse, le vulnerabilità del settore bancario sono sufficientemente sotto controllo e non sono quindi richieste misure supplementari.

Minacce	Banche universali		
		<i>Private Banking</i>	
		Banche retail	
		Vulnerabilità	

7.1.2 Commercianti di valori mobiliari

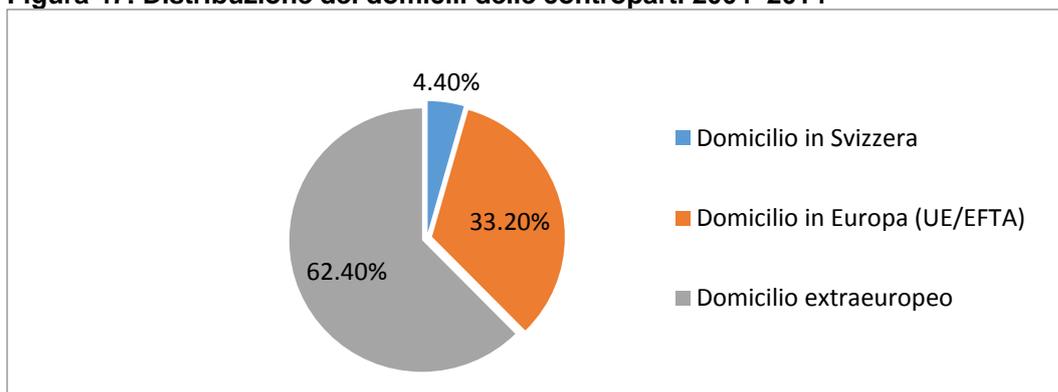
In Svizzera, le persone fisiche e giuridiche attive a titolo professionale nel commercio di valori mobiliari, sono intermediari finanziari ai sensi della LRD (art. 2 cpv. 2 lett. d LRD, circolare FINMA 2011/1 «Attività di intermediazione finanziaria ai sensi della LRD» nonché art. 5 cpv. 3 OAIF). Nel 2014 questa categoria comprendeva 71 commercianti di valori mobiliari indipendenti. Questi intermediari finanziari negoziano principalmente strumenti finanziari quotati in borsa, per proprio conto o per conto di terzi. A tale scopo possono creare ed offrire strumenti finanziari derivati. In linea di principio, per gli intermediari finanziari che operano esclusivamente come commercianti di valori mobiliari per proprio conto, il rischio di essere usati per il riciclaggio di denaro è basso. Se però effettuano delle operazioni di negoziazione per conto di terzi, il rischio aumenta, anche a seconda della tipologia degli strumenti finanziari negoziati e in particolare del loro grado di regolamentazione. Il rischio diminuisce se le transazioni finanziarie legate al commercio di valori mobiliari avvengono per tramite istituti bancari, che mobilitano risorse ingenti per adempiere ai propri obblighi di diligenza.

Nell'interesse dell'integrità del mercato, il sistema borsistico ordinario in Svizzera è soggetto ad una serie di disposizioni ed autoregolamentazioni che riducono considerevolmente il rischio di riciclaggio di denaro grazie a controlli della plausibilità economica delle transazioni (art. 5 LBVM)¹²⁹. Sostanzialmente, in base alle disposizioni in vigore, ogni transazione di titoli quotati in borsa deve essere registrata sia nel giornale della borsa che nel giornale del commerciante (art. 5 cpv. 2 e art. 15 cpv. 1 e 2 LBVM, nonché circolare FINMA 2008/4 «Giornale dei valori mobiliari»). Inoltre, i commercianti di valori mobiliari con partecipazioni pari o superiori al 3 % in titoli negoziati fuori borsa o titoli quotati in borsa prima della loro liberazione (Circolare FINMA 2008/4, numero marginale [nm] 22) sono tenuti a segnalarli. I commercianti di valori mobiliari devono altresì indicare nel giornale l'ordinante delle singole transazioni (Circolare FINMA 2008/4, nm 38). In base agli obblighi di diligenza secondo la LRD, devono anche conoscere l'identità dell'avente diritto economico sulle transazioni eseguite (art. 32 ORD-FINMA) e garantire così il *paper trail*.

Dal 2004 al 2014 MROS ha ricevuto poche comunicazioni di sospetto da questo settore. I due terzi delle segnalazioni provengono dalle piazze finanziarie di Zurigo e Ginevra. La netta maggioranza degli aventi diritto economico interessati dalla comunicazione di sospetto è domiciliato all'estero ed è particolarmente alta la percentuale di persone residenti al di fuori dell'Europa (fig. 47). Inoltre, nel 22,2 % dei casi le parti contrattuali erano una società di domicilio.

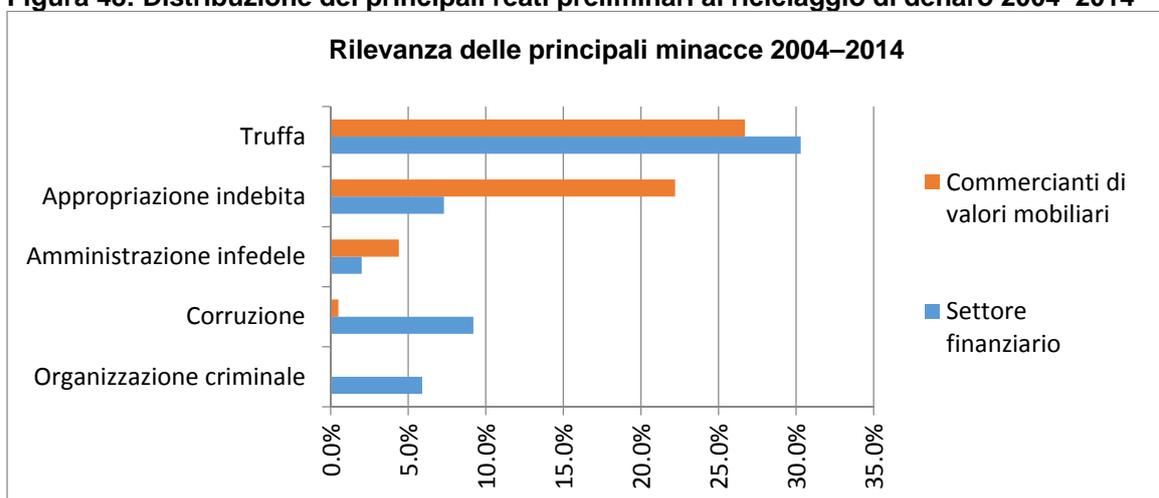
¹²⁹ In Svizzera la borsa ordinaria è costituita come società anonima col nome di SIX Swiss Exchange SA. Essa è soggetta innanzitutto alla sorveglianza della FINMA, che precisa le regole di condotta sul mercato nella circolare FINMA 2013/8. La borsa dispone di un'istanza autonoma che vigila sul rispetto delle disposizioni e commina sanzioni in caso di violazioni contro le regole (SIX Exchange Regulation).

Figura 47: Distribuzione dei domicili delle controparti 2004–2014



Tra i presunti reati preliminari i più frequenti sono la truffa, l'appropriazione indebita e l'amministrazione infedele a scapito di clienti terzi. Da quando sono stati introdotti come reati preliminari anche la manipolazione dei corsi e lo sfruttamento di informazioni privilegiate, il 1° maggio 2013, sono stati segnalati a MROS una decina di casi. Le comunicazioni di sospetto per corruzione o appartenenza ad un'organizzazione criminale inviate da questo settore sono rare o inesistenti (fig. 48).

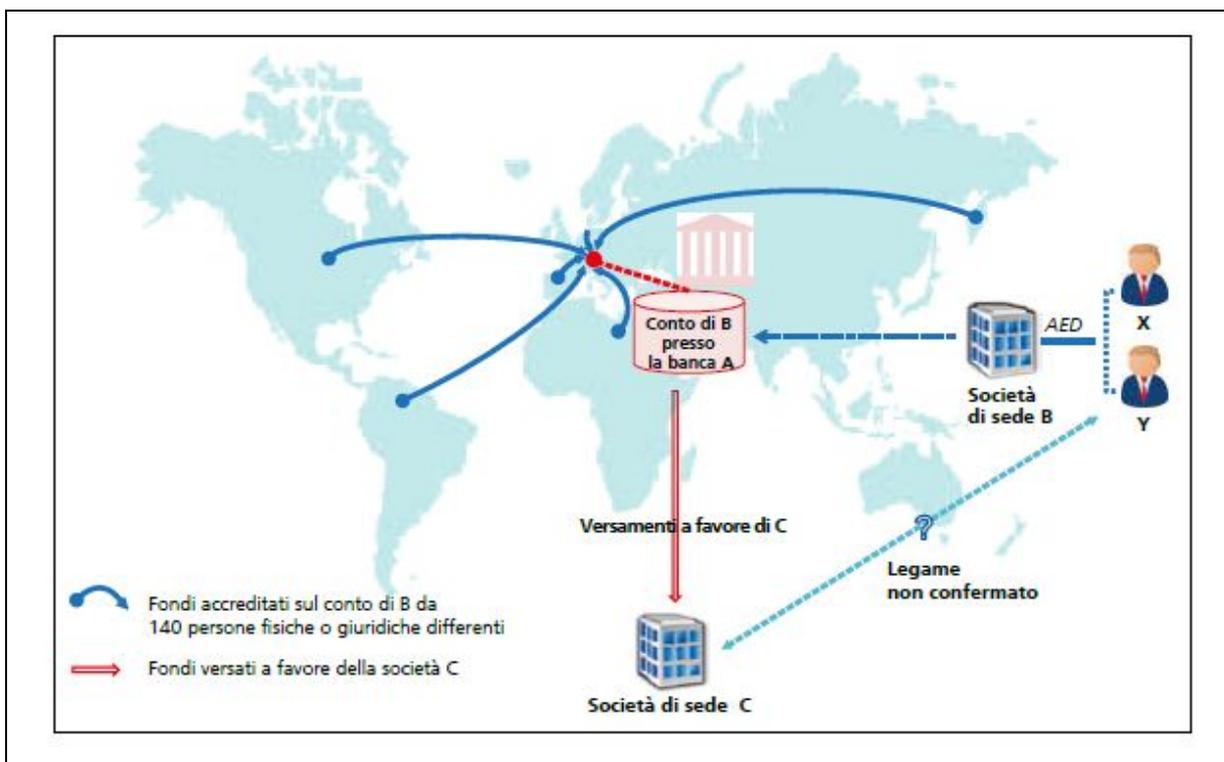
Figura 48: Distribuzione dei principali reati preliminari al riciclaggio di denaro 2004–2014



Tipologie

A. Un articolo giornalistico all'estero citava il nome di una società di domicilio implicata in un caso di riciclaggio di denaro. Un commerciante di valori mobiliari intratteneva da anni con tale società una relazione commerciale, attraverso un fiduciario locale. L'avente diritto economico della società di domicilio è una PPE estera. L'analisi svolta dal fiduciario delle transazioni effettuate ha rivelato che era stato pagato un importo consistente ad un'altra società di domicilio, in nome della società incriminata. È emerso che la sorella della PPE era l'avente diritto economico di questa seconda società e che l'intenzione era quella di comprare un immobile con tale denaro.

B. Un intermediario finanziario è venuto a conoscenza del fatto che un terzo aveva perduto dei fondi che aveva trasferito sul conto di una società gestita dall'intermediario finanziario. Questa società era stata costituita allo scopo di percepire dividendi e fare investimenti per conto di X e Y, entrambi aventi diritto economico su tale conto. Nell'analizzare la relazione, l'intermediario finanziario ha rilevato numerose operazioni che coinvolgevano circa 140 persone fisiche o giuridiche, domiciliate in diverse giurisdizioni. La maggior parte dei fondi raccolti veniva poi trasferita sul conto della holding C i cui aventi diritto economico erano ignoti. I clienti hanno dichiarato di gestire varie società, che appartenevano sì al medesimo gruppo ma che erano situate in diverse giurisdizioni e che offrivano una piattaforma di *forex trading* (operazioni su divise) e servizi di intermediazione via internet. Si presumeva che i pagamenti sul conto in Svizzera provenissero da clienti delle società che avevano considerato di fare investimenti attraverso queste piattaforme. Nessuna di queste società era registrata presso le autorità nazionali competenti e alcune erano addirittura su liste nere. In vari forum si riportavano inoltre problemi di rimborso e questo faceva sospettare che si trattasse di una truffa piramidale (il cosiddetto schema Ponzi) o della sottrazione di fondi sfruttando il mercato delle divise (*forex scam*).



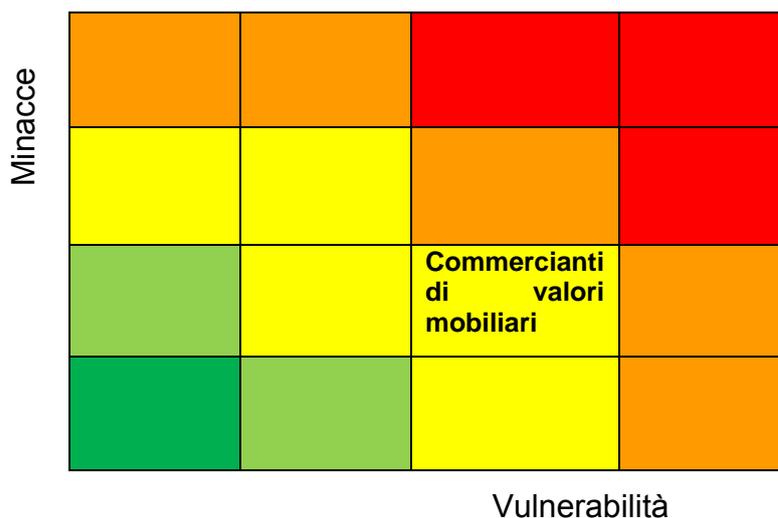
Valutazione

Le misurazioni quantitative suggeriscono un rischio medio per questo settore, segnatamente a causa dell'importanza degli importi coinvolti e della complessità dei casi segnalati. Tuttavia, una valutazione globale dei rischi per questo settore mostra un rischio limitato, perché gran parte delle transazioni effettuate concernono la negoziazione di titoli per proprio conto da parte del commerciante di titoli o per conto di un cliente che è un intermediario finanziario e che negozia fondi istituzionali propri. Inoltre, molti commercianti di valori mobiliari si avvalgono di servizi di deposito e pagamento presso un istituto finanziario, a sua volta soggetto al dispositivo della LRD. In questo modo si attenua il rischio globale. La vulnerabilità principale del settore risiede nella grande varietà dei suoi attori, che in alcuni casi offrono esclusivamente servizi di commercio di valori mobiliari e in altri anche di deposito e gestione.

Rispetto ai tipi di strumenti finanziari disponibili sul mercato, il mercato svizzero dei valori mobiliari non si distingue da altre piazze borsistiche internazionali.

Il dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo nel campo del commercio di valori mobiliari sarà completato in futuro dall'attuazione di nuove disposizioni di legge basate sulle raccomandazioni GAFI rivedute. Si tratta in particolare di misure tese a migliorare la trasparenza delle persone giuridiche. Inoltre, nel quadro della recente revisione del diritto borsistico, il dispositivo è già stato rafforzato dall'introduzione dei reati preliminari al riciclaggio di denaro legati alla manipolazione dei corsi e all'abuso di informazioni privilegiate.¹³⁰ Visto che gli intermediari finanziari che operano in questo settore sono già soggetti alla LRD, le vulnerabilità sono sufficientemente sotto controllo e non sono necessarie regolamentazioni aggiuntive.

¹³⁰ Art. 40a e 40 LBVM, in vigore dal 1° maggio 2013.

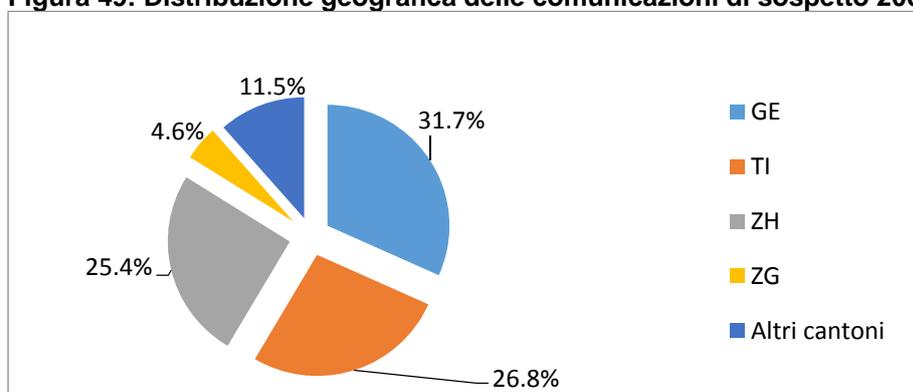


7.1.3 Gestori patrimoniali

L'attività dei gestori patrimoniali consiste nella selezione, nell'acquisto e nella vendita di titoli o di altri strumenti di investimento per conto dei loro clienti, secondo una strategia di conservazione o di accrescimento del capitale precedentemente concordata caso per caso. I clienti conferiscono a tale scopo una procura, con la quale i gestori patrimoniali aprono un conto presso un istituto finanziario, assumono la gestione economica per il cliente e lo rappresentano nei confronti di soggetti terzi, che si occupano degli aspetti tecnici della gestione e che possono essere banche, commercianti di valori mobiliari o attori che operano nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale. A volte i gestori patrimoniali esterni offrono anche servizi di consulenza in altri ambiti finanziari oltre agli investimenti veri e propri, ad esempio nel campo fiscale, assicurativo o della pianificazione della successione. I gestori patrimoniali esterni non sono legati ad una banca o a commercianti di valori mobiliari ma operano autonomamente e sono soggetti al dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo in base all'articolo 2 capoverso 3 lettera e LRD, a condizione che dispongano di un'autorizzazione della FINMA o che siano affiliati ad un organismo di autodisciplina riconosciuto.

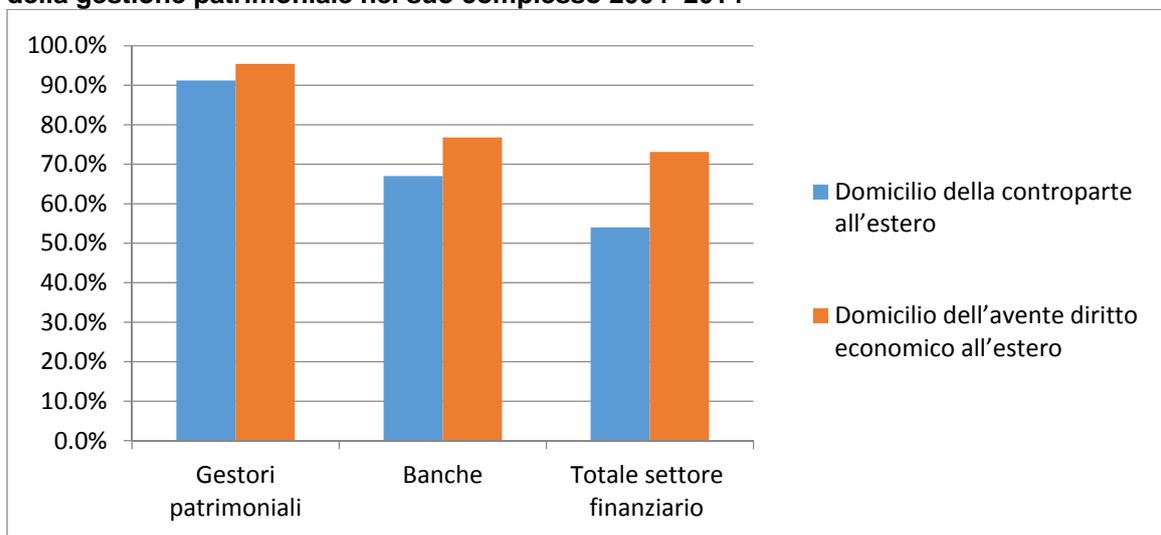
In Svizzera circa 3000 gestori patrimoniali servono una clientela molto diversificata. Oltre agli istituti bancari, questi intermediari finanziari gestiscono circa 600 miliardi di franchi, pari a circa l'11 % del mercato totale della gestione patrimoniale. Si tratta perlopiù di PMI, che nel 75 % dei casi hanno fino a cinque dipendenti. Due terzi dei gestori patrimoniali esterni hanno meno di 100 clienti. Dall'analisi geografica delle comunicazioni di sospetto risulta che i gestori patrimoniali delle piazze finanziarie più importanti della Svizzera, e cioè Ginevra, Ticino e Zurigo, sono quelli più esposti a rischi e quindi anche quelli che svolgono più verifiche supplementari. Le segnalazioni provenienti dai Cantoni di Ginevra e Ticino sono sovrarappresentate rispetto al settore bancario. Anche il Cantone di Zugo mostra un'esposizione maggiore (fig. 49).

Figura 49: Distribuzione geografica delle comunicazioni di sospetto 2004–2014



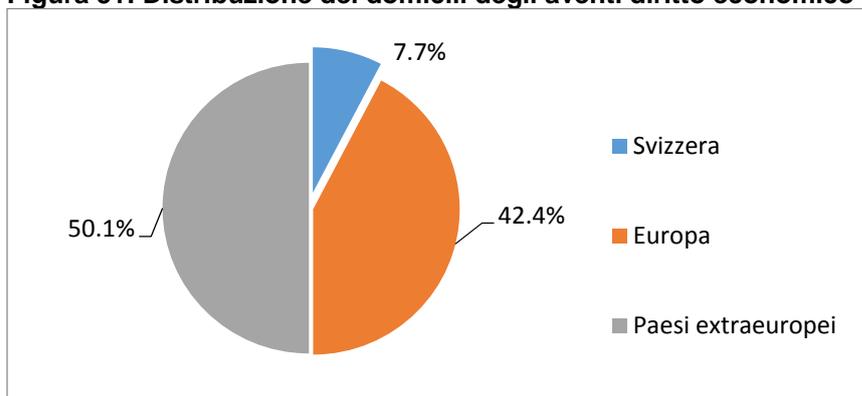
La caratteristica saliente dei rischi legati al settore della gestione patrimoniale è il fatto che la stragrande maggioranza dei clienti risiede all'estero. Ciò vale sia per il domicilio della controparte (p. es. una società di domicilio o fiduciaria) che per il domicilio dell'avente diritto economico (fig. 50).

Figura 50: Confronto dei domicili delle controparti e degli aventi diritto economico nel settore della gestione patrimoniale nel suo complesso 2004–2014



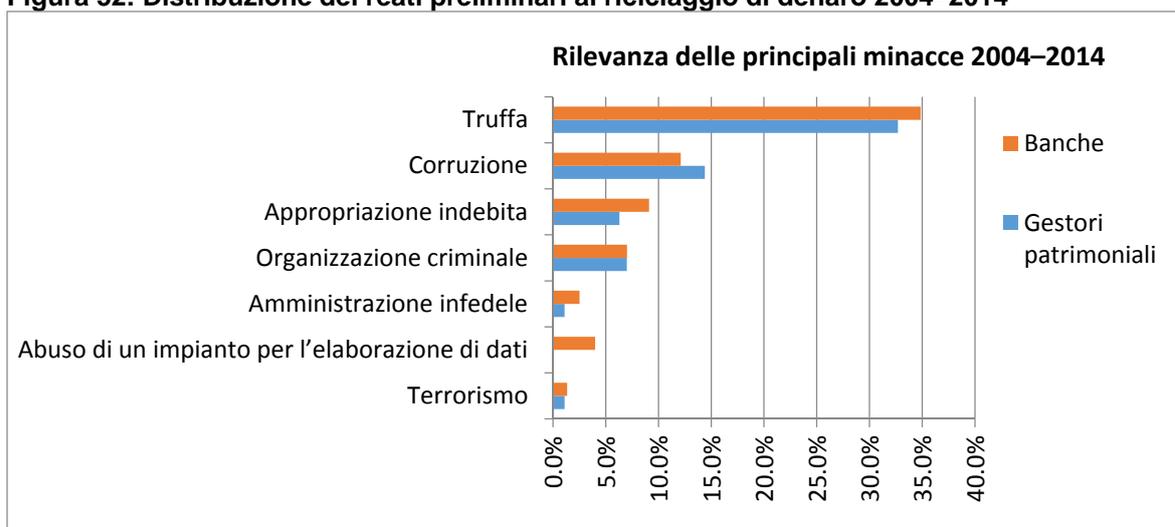
Il domicilio degli aventi diritto economico interessati da una comunicazione di sospetto si trova nella maggior parte dei casi al di fuori dello spazio europeo (fig. 51). Per contro, il 61,3 % degli aventi diritto economico sono cittadini di un Paese europeo.

Figura 51: Distribuzione dei domicili degli aventi diritto economico 2004–2014



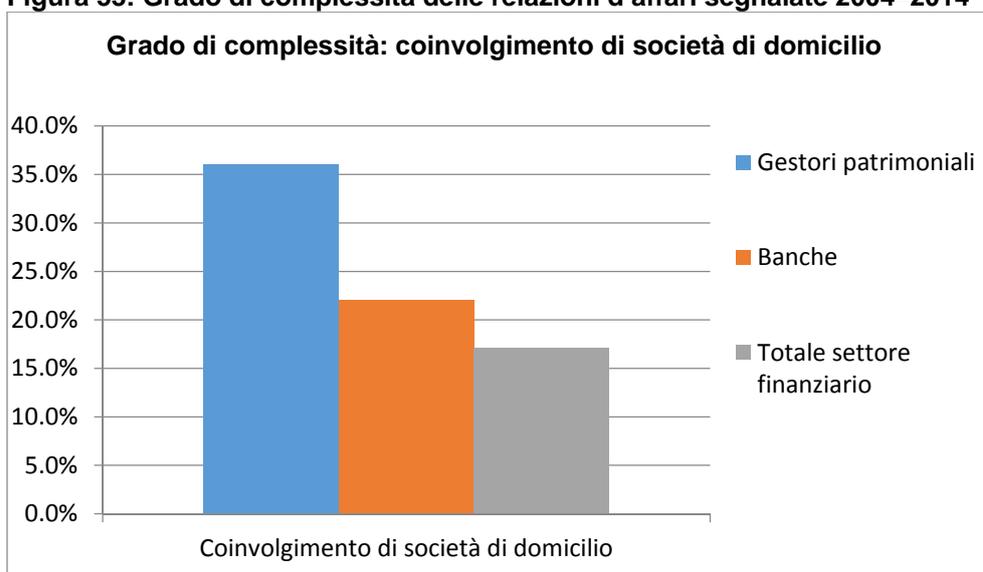
Rispetto al settore bancario, l'analisi dei presunti reati preliminari nel campo della gestione patrimoniale presenta una percentuale maggiore di valori patrimoniali provenienti da un atto di corruzione all'estero mentre il numero degli altri reati preliminari legati alla criminalità finanziaria è inferiore alla media del settore bancario. La percentuale dei reati preliminari legati ad un'organizzazione criminale è la stessa del settore bancario (fig. 52).

Figura 52: Distribuzione dei reati preliminari al riciclaggio di denaro 2004–2014



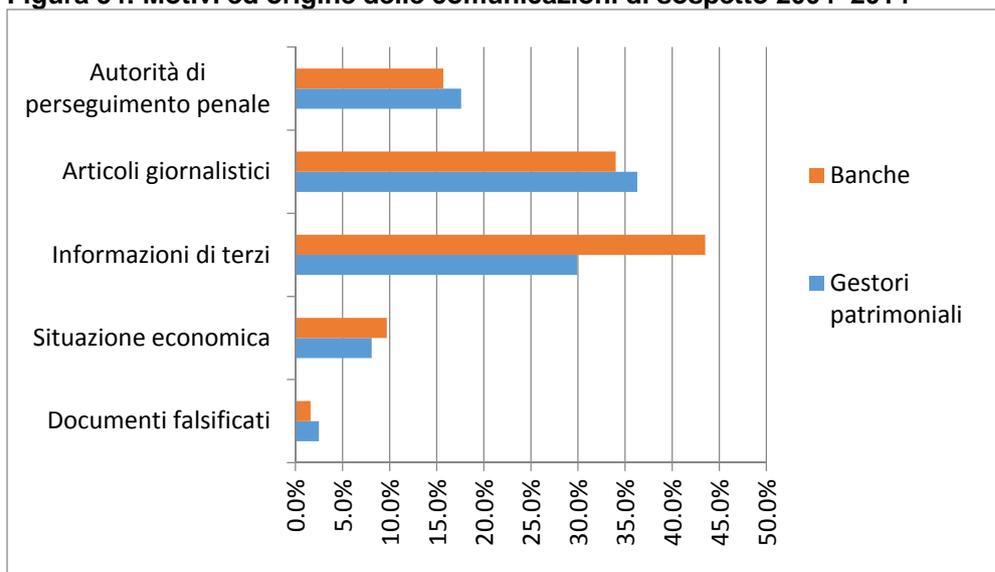
Inoltre, i casi sospetti segnalati dagli intermediari finanziari del settore coinvolgono maggiormente le società di domicilio e questo può rendere più difficile individuare la possibile origine criminale dei valori patrimoniali e identificare correttamente l'avente diritto economico (fig. 53).

Figura 53: Grado di complessità delle relazioni d'affari segnalate 2004–2014



Lo schema dell'analisi del settore mostra che il sospetto è più la conseguenza dell'intervento a valle di una fonte esterna che di verifiche interne a monte. I sospetti legati a documenti falsificati sono leggermente più numerosi che nel settore bancario. È possibile però che siano sottostimati a causa delle risorse limitate di cui dispone il settore per l'investigazione degli effettivi aventi diritto economico dietro una relazione d'affari (fig. 54).

Figura 54: Motivi ed origine delle comunicazioni di sospetto 2004–2014



Tipologie

A. Un gestore patrimoniale ha segnalato a MROS le relazioni d'affari intrattenute da alcuni anni con due soggetti abbienti operanti nel campo dei metalli preziosi. Le relazioni d'affari concernevano valori patrimoniali del valore di svariati milioni di franchi, apparentemente il frutto di 40 anni di attività dei due clienti. L'intermediario finanziario non aveva rilevato elementi di sospetto in relazione ai due soggetti, né transazioni dubbie fino a quando una terza persona lo aveva informato che uno dei due clienti, residente all'estero, aveva avuto problemi con la Polizia. Per avere maggiori dettagli e verificare le informazioni ricevute, il gestore patrimoniale aveva cercato di contattare i due clienti, inutilmente. I suoi sospetti sono stati poi confermati dalle ricerche di MROS: i due clienti erano sospettati di riciclaggio di denaro legato ad un'organizzazione criminale. In particolare si sospettava che un'azienda, di cui uno dei due era il direttore, non identificasse i propri clienti ed effettuasse transazioni in contanti per ricevere valori patrimoniali di origine criminale (provento della prostituzione e /o della droga). La segnalazione è stata trasmessa alla competente autorità di perseguimento penale, che ha poi avviato un procedimento penale.

B. In occasione di un incontro presso gli uffici di un cliente, un gestore patrimoniale ha trovato la Polizia che stava effettuando una perquisizione. Secondo gli articoli giornalistici pubblicati nei giorni successivi, il cliente in questione ed altri sette erano stati arrestati in quanto sospettati di aver sottratto svariati milioni di sovvenzioni pubbliche di uno Stato straniero, originariamente destinate a creare posti di lavoro. I fondi sarebbero stati reinvestiti attraverso una cinquantina di società di domicilio per acquistare immobili. La segnalazione è stata trasmessa alla competente autorità di perseguimento penale, che ha poi abbandonato il procedimento non avendo potuto stabilire l'origine criminale dei fondi in questione.

C. In seguito ad una perquisizione presso un cliente e al ricevimento di un'ordinanza di sequestro e di un decreto di edizione, la succursale di una banca straniera ha analizzato le proprie relazioni con tale cliente. La banca ha così riscontrato che dietro numerosi conti di varie società di domicilio c'era lo stesso investitore. L'apertura dei conti era stata facilitata dal fatto che un impiegato della banca aveva contravvenuto ai propri obblighi di diligenza e, in particolare, aveva accettato fotocopie di documenti d'identità di bassa qualità, esibite dal gestore in questione. Inoltre l'inchiesta ha rivelato che il gestore patrimoniale aveva aiutato i propri clienti a procurarsi documenti falsi, coi quali era stato loro possibile dissimulare la propria identità reale dietro società di domicilio, costituite e gestite dal medesimo gestore patrimoniale. Le indagini non sono ancora concluse.

Valutazione

I valori quantitativi mostrano un grado di complessità particolarmente elevato dei casi segnalati dagli intermediari finanziari in questo settore e ciò richiede maggiori interventi preventivi da parte degli attori (verifica della situazione economica del cliente e documentazione). In effetti in questo settore il livello della minaccia reale in termini di reati preliminari è elevato rispetto alle principali minacce che gravano sul settore finanziario nel suo complesso. Gli importi sono significativi e simili a quanto riscontrato per le banche per tutte le minacce. Gran parte dei reati preliminari, in relazione a ciascuna minaccia, avvengono all'estero e questo rende il dispositivo repressivo meno efficace in questo settore. In particolare, la gestione di patrimoni provenienti da Paesi emergenti fa aumentare il rischio che si abusi del settore per riciclare denaro, perché le regolamentazioni negli ordinamenti giuridici in questione non sono consolidate. Inoltre, a causa della tipologia dei valori patrimoniali, gestiti e messi in circolazione sotto forma di titoli, il settore è destinato in particolare ad essere sfruttato nell'ultima fase del riciclaggio di denaro, quella dell'integrazione. Per tale motivo è difficile individuare e dimostrare un legame tra il reato preliminare e i valori messi in circolazione.

Le vulnerabilità associate all'utilizzo di società di domicilio e di altri costrutti giuridici, impongono agli intermediari finanziari del settore una maggiore diligenza in materia di determinazione degli aventi diritto economico e anche dell'origine e della destinazione dei valori patrimoniali (art. 14 ss. e 50 ORD-FINMA). Il rischio è più elevato se il gestore patrimoniale stesso offre dei servizi come fiduciario. In tal caso, tutti gli intermediari finanziari, i gestori patrimoniali e le banche coinvolti in una relazione d'affari devono rispettare i propri obblighi di diligenza perché così si riduce il rischio totale.

Il dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo è completato dall'attuazione di nuove disposizioni di legge basate sulle raccomandazioni GAFI rivedute. In particolare, si tratta di misure volte ad aumentare la trasparenza delle persone giuridiche, soprattutto delle società non quotate che emettono azioni al portatore, attraverso l'estensione dell'obbligo di iscrizione nel registro di commercio alle fondazioni di famiglia e alle fondazioni ecclesiastiche, attraverso obblighi più stringenti di identificazione delle persone fisiche aventi diritto economico su persone giuridiche e anche con l'introduzione di un reato preliminare legato alle imposte dirette. Di conseguenza, alla luce delle disposizioni e dei controlli previsti dalla LRD e validi per tutti gli attori finanziari e anche in considerazione della densità dei controlli effettuati dalle banche stesse, le vulnerabilità del settore sono sufficientemente sotto controllo e non sono richieste regolamentazioni supplementari. Tuttavia, gli attori del settore dovrebbero essere maggiormente sensibilizzati sui rischi di riciclaggio di denaro associati al settore attraverso una formazione mirata, che consentirebbe loro di contrastare adeguatamente i nuovi rischi.

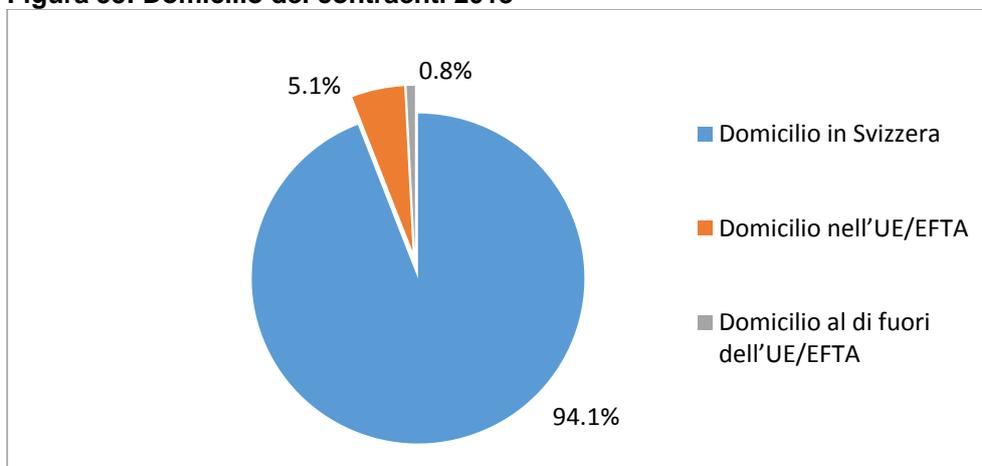
Minacce				
			Gestori patrimoniali	
	Vulnerabilità			

7.1.4 Assicurazioni

In Svizzera le compagnie assicurative sono soggette al dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo in base all'articolo 2 capoverso 2 lettera c LRD. Una trentina di grosse imprese di assicurazione si suddividono l'importante mercato svizzero. Secondo esponenti del settore assicurativo, nel 2013 sono stati stipulati da intermediari finanziari del settore oltre 25 000 contratti: assicurazioni vita ma anche investimenti collettivi di capitale e prestiti ipotecari, proposti da specifiche compagnie.

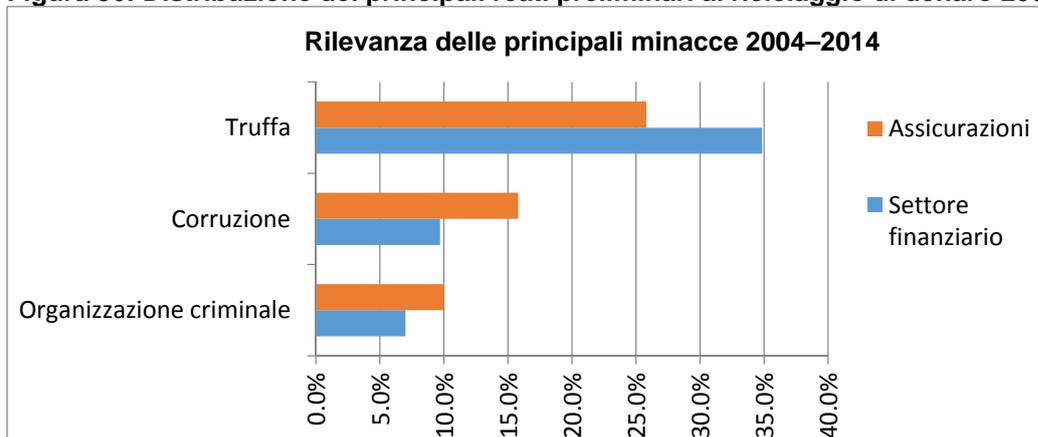
Rispetto al settore bancario o al settore finanziario nel suo complesso, il campo assicurativo in Svizzera è esposto ad un rischio reale minore, perché gran parte degli assicurati sono domiciliati in Svizzera (fig. 55) e perché i prodotti assicurativi hanno un minore potenziale di liquidità. I dati statistici del settore del 2013 confermano ampiamente tali percentuali in relazione al domicilio di chi stipula contratti assicurativi attraverso intermediari finanziari.

Figura 55: Domicilio dei contraenti 2013



Nel caso di stipulanti non domiciliati in Svizzera, la maggioranza dei flussi finanziari incriminati proviene da Paesi europei mentre sono molto rari i casi di provenienza extraeuropea. I casi sospetti mostrano inoltre un grado di complessità poco elevato; questo suggerisce una probabilità alta di individuazione e contribuisce alla bassa vulnerabilità del settore. Per quanto concerne l'entità delle minacce, in sostanza il settore assicurativo è maggiormente esposto a minacce legate ai reati preliminari di presunti atti di corruzione ed appartenenza ad un'organizzazione criminale che a truffe (fig. 56). In questi due casi, la stipula di assicurazioni rientra spesso in uno schema criminale più ampio e gli autori del reato utilizzano anche altri strumenti per riciclare denaro oltre ai prodotti assicurativi. Nei casi di truffa ed appropriazione indebita, i prodotti assicurativi sono usati con maggiore frequenza come unico mezzo per riciclare in modo concentrato valori patrimoniali ottenuti in modo fraudolento, e anche gli importi sono maggiori.

Figura 56: Distribuzione dei principali reati preliminari al riciclaggio di denaro 2004–2014



Sussiste la minaccia potenziale che il settore assicurativo sia sfruttato per riciclare denaro dissimulando l'origine dei fondi. La principale modalità di riciclaggio consiste nell'estinguere anticipatamente contratti assicurativi e farsi rimborsare i fondi investiti. Questo rischio, specifico del settore, va differenziato in base ai prodotti proposti dalle compagnie assicurative:

i prodotti ipotecari presentano un rischio basso. In effetti in questo settore è possibile riciclare denaro solo con l'ammortamento del prestito e gli interessi. Visto però che i prestiti in questione sono legati ad un immobile in Svizzera e sono iscritti nel registro fondiario, si riduce la mobilità dei capitali ed aumenta la trasparenza degli aventi diritto economico.

I contratti di assicurazione vita rappresentano una seconda categoria di prodotti a rischio basso o medio. Il grado di rischio dipende dai termini contrattuali e dall'importo versato. In effetti, i prodotti assicurativi

che implicano il versamento di un premio unico e di un unico pagamento aumentano la mobilità dei valori patrimoniali e quindi anche il rischio di riciclaggio di denaro. Viceversa, i prodotti assicurativi che prevedono il pagamento periodico di premi o di una rendita nel corso di un periodo più lungo, presentano un rischio basso.

Il rischio associato ai prodotti assicurativi «*insurance wrapper*» è superiore. Si tratta di un prodotto che implica la gestione da parte della compagnia assicurativa di un conto presso un istituto finanziario, che funge da deposito di valori patrimoniali versati a favore di un'assicurazione vita stipulata dal cliente. In questo caso i titoli di proprietà del cliente fungono spesso da premio unico per la stipula di un'assicurazione vita. In queste operazioni, la proprietà dei valori investiti è trasferita formalmente alla compagnia assicurativa, anche se il cliente in certi casi può continuare ad influire sulla gestione di tali valori. In questo modo si dissimula il reale avente diritto economico sui valori patrimoniali. Per questa ragione, nel 2010 la FINMA ha rafforzato la regolamentazione per le assicurazioni vita con tenuta separata del conto e del deposito, richiedendo agli istituti finanziari depositari dei valori patrimoniali di questo genere di prodotti assicurativi di identificare l'avente diritto economico degli stessi. Questa misura contribuisce a ridurre il rischio di riciclaggio di denaro del settore.¹³¹

Le compagnie assicurative sono libere di avvalersi di intermediari d'assicurazioni o *broker* per vendere i loro prodotti.¹³² In questo caso, parte degli obblighi di diligenza sono assolti in loco, al momento della vendita del prodotto. Si tratta innanzitutto dell'identificazione della controparte. Tuttavia, il controllo del rispetto degli obblighi di diligenza definiti dalla LRD nel loro complesso è assicurato da un servizio centralizzato di compliance dell'intermediario finanziario, che procede a verifiche in funzione del rischio nel caso specifico. A tale proposito, non vi sono indicazioni di un rischio superiore in relazione ai prodotti assicurativi venduti da intermediari.

Tipologie

A. In occasione di un controllo periodico, il servizio di compliance di una compagnia assicurativa ha constatato che una persona con la quale aveva stipulato un'assicurazione vita era accusata di corruzione all'estero. Al momento della stipula del contratto, si era concordato un premio unico e come contropartita il pagamento di una rendita annuale su un conto bancario in Svizzera a favore di un soggetto terzo, precedentemente designato, con estinzione del contratto assicurativo alla morte dello stipulante. I pagamenti della rendita concordati avvenivano da quattro anni. MROS non è stato in grado di confermare il sospetto che i fondi in questione fossero di origine criminale e la comunicazione non è stata inviata all'autorità di perseguimento penale.

B. Un'impresa di assicurazione ha segnalato a MROS la propria recente relazione d'affari con X, che aveva sottoscritto un'assicurazione vita con premio unico (già versato) e una prestazione in caso di decesso. Secondo X la stipula di tale assicurazione era legata all'acquisto di lotti di terreno. Le ricerche poi svolte dall'assicurazione hanno messo in evidenza, in particolare, che il valore del premio unico era nettamente superiore al prezzo dei lotti stabilito nel contratto di vendita. Inoltre la compagnia aveva trovato articoli che si esprimevano negativamente su X. L'intermediario finanziario sospettava che la stipula dell'assicurazione vita fosse funzionale ad una truffa o alla costituzione in pegno per un credito finanziario. Grazie alle proprie ricerche, MROS ha scoperto che X aveva molti precedenti penali, segnatamente per falsità in documenti e truffa. La competente autorità di perseguimento penale ha aperto un'inchiesta.

Valutazione

I valori quantitativi suggeriscono un rischio basso per il settore assicurativo, principalmente a causa della scarsa complessità dei casi rilevati. Il fattore di rischio principale è rappresentato dall'entità degli importi che possono essere riciclati attraverso i prodotti finanziari proposti. In effetti i valori patrimoniali che possono essere riciclati servendosi del settore assicurativo sono significativi; in media ammontano a 300 000 - 400 000 franchi. I reati preliminari di corruzione ed appartenenza ad un'organizzazione criminale, individuati in Svizzera come minacce principali assieme alla truffa e all'appropriazione indebita, sono i reati preliminari più frequenti nel settore assicurativo.

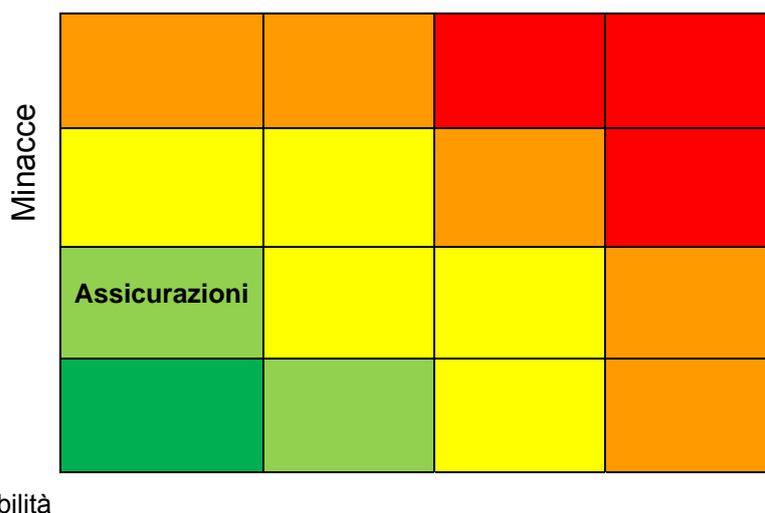
Questo settore presenta un sistema di individuazione molto sofisticato, che tiene conto di varie fonti e motivi di sospetto, segnatamente analisi interne concernenti la situazione economica dei clienti. Inoltre, in linea generale, il dispositivo di vigilanza e regolamentazione posto in opera dagli organismi e dalle autorità di autodisciplina e vigilanza dimostra una sufficiente capacità di adattamento per identificare

¹³¹ Comunicazione FINMA 18 (2010), Trattamento delle assicurazioni sulla vita con tenuta separata di conto/deposito.

¹³² L'art. 40 LSA definisce il concetto di intermediario assicurativo. In virtù dell'art. 42 LSA, la FINMA tiene un registro pubblico degli intermediari assicurativi.

con precisione i rischi da parte degli attori del settore, segnatamente in relazione alla necessità di identificare i reali aventi diritto economico, visto che il livello di formazione degli intermediari finanziari soggetti alla LRD è adeguato.

Visto che gli intermediari finanziari che operano in questo settore sono già soggetti al dispositivo della LRD e che i rischi settoriali sono minimi, la regolamentazione del settore può essere considerata sufficiente. Il dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo sarà completato in futuro dall'applicazione delle nuove disposizioni di legge basate sulle raccomandazioni GAFI rivedute. In particolare, si tratta di misure volte a migliorare la trasparenza delle persone giuridiche e ad estendere gli obblighi degli intermediari finanziari in materia di identificazione degli aventi diritto economico delle persone giuridiche. Il dispositivo non richiede regolamentazioni supplementari.



7.1.5 Avvocati e notai

Gli avvocati e i notai sono soggetti alla LRD solo se esercitano un'attività di intermediario finanziario per conto di un cliente (art. 2 cpv. 3 LRD). Per stabilire se l'attività esuli dall'ambito classico delle professioni giuridiche, spesso è necessario procedere ad un'analisi caso per caso.¹³³

Contrariamente a quanto accade in altri Paesi, il sistema svizzero prevede la comunicazione diretta a MROS dei sospetti di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo da parte degli avvocati e dei notai. Non è previsto alcun «filtro protettivo del segreto professionale»¹³⁴ – non esiste cioè un organismo intermedio che si pronunci sulla fondatezza della comunicazione di sospetto. Il Consiglio federale ha rigettato tale proposta, considerando che: «fa parte del compito dei membri della categoria degli avvocati e dei notai distinguere nella loro prassi, di volta in volta, tra l'attività consueta e quella accessoria.»¹³⁵ Questa posizione corrisponde alla peculiarità del sistema svizzero di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, che attribuisce agli intermediari finanziari una responsabilità diretta.

Da un punto di vista quantitativo, l'analisi delle comunicazioni di sospetto del settore dal 2004 al 2014 indica una minaccia reale contenuta, che si attesta sull'1 % circa delle segnalazioni. Va notato in proposito che l'intermediazione finanziaria per gli avvocati e i notai rappresenta un'attività accessoria. Va anche ricordato che la soglia del sospetto per questa categoria professionale può essere più alta che in altri settori finanziari.

¹³³ L'OAIF precisa più dettagliatamente le attività assoggettate alla LRD: si tratta in linea di principio di attività che implicano il potere di disporre di valori patrimoniale o la partecipazione ad essi, ad esempio nel caso di depositi contrattuali, nella misura in cui non siano necessarie competenze giuridiche specifiche per dare esecuzione al contratto o se l'avvocato medesimo effettua delle transazioni allo scopo di costituire una società. Cfr. anche la circolare FINMA 2011/1 «Attività di intermediazione finanziaria ai sensi della LRD» e in particolare i nn. 114 - 123 sull'attività degli avvocati e dei notai.

¹³⁴ Cfr. in merito il caso Fall Michaud c. Francia – CEDU del 6 dicembre 2012.

¹³⁵ Messaggio del 17 giugno 1996 concernente la legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario, FF 1996 993, p. 1026

Le comunicazioni di sospetto provengono in gran parte dalle piazze finanziarie principali della Svizzera e cioè dai Cantoni di Ginevra, Zurigo e Ticino. Il grado di complessità delle comunicazioni è elevato, soprattutto a causa di una forte implicazione delle società di domicilio nelle relazioni segnalate dal settore. In oltre il 40 % delle comunicazioni di sospetto trasmesse da avvocati e notai (il cui numero è contenuto) è implicata almeno una società di domicilio. Inoltre, gran parte dei clienti che danno adito a segnalazioni sono domiciliati all'estero (tabella 11).

Tabella 11: Confronto del grado di complessità e del domicilio della controparte rispetto ad altri settori

	Partecipazione di società di domicilio	Clienti domiciliati all'estero
Avvocati e notai	40,1 %	80,0 %
Fiduciari	26,8 %	88,8 %
Gestori patrimoniali	36,0 %	91,2 %
Banche	22,1 %	67,0 %
Totale intermediari finanziari	17,1 %	54,0 %

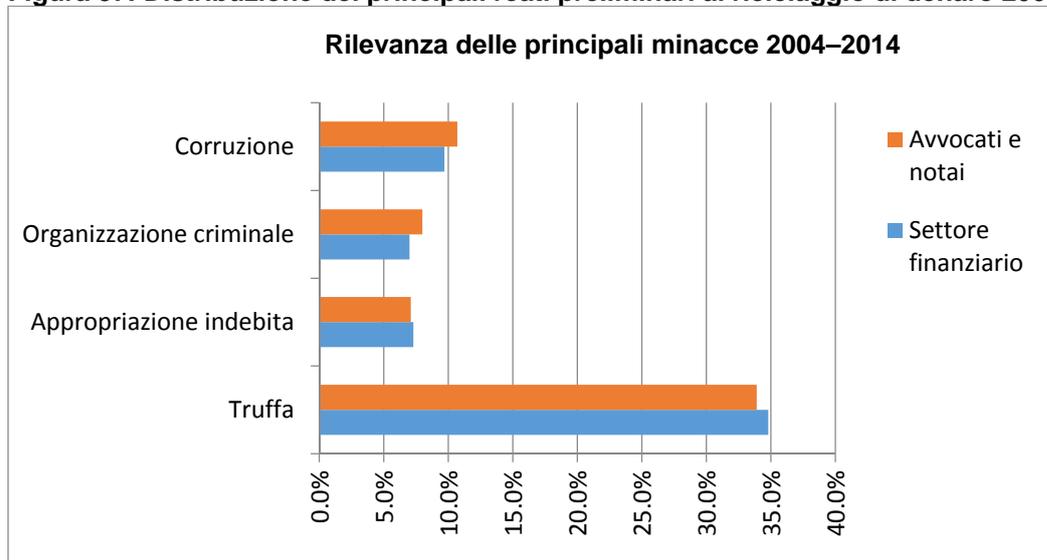
L'analisi del numero delle comunicazioni di sospetto mostra inoltre come le PPE prediligano avvocati e notai per certe loro attività finanziarie in Svizzera, facendo così aumentare la vulnerabilità del settore (tabella 12).

Tabella 12: Coinvolgimento di PPE rispetto agli altri settori

	PPE
Avvocati e notai	24,6 %
Fiduciari	12,7 %
Gestori patrimoniali	8,9 %
Banche	12,5 %
Totale intermediari finanziari	10,4 %

In confronto al settore finanziario nel suo insieme, i reati preliminari di presunti atti di corruzione ed appartenenza ad un'organizzazione criminale sono più frequenti in questo settore, accanto alla truffa e all'appropriazione indebita (fig. 57).

Figura 57: Distribuzione dei principali reati preliminari al riciclaggio di denaro 2004–2014



L'ampio ricorso a società di domicilio e il più frequente coinvolgimento di PPE nelle relazioni d'affari di avvocati e notai sembrano indicare una minaccia significativa legata alla corruzione con l'implicazione di PPE: in effetti il 43,9 % dei casi per questa tipologia di clientela sono legati a presunti atti di corruzione, mentre il 10,3 % delle comunicazioni concernono appropriazioni indebite, il 6,5 % l'appartenenza ad un'organizzazione criminale e solo il 5,1 % truffe.

Per quanto concerne i clienti PPE, si noti come avvocati e notai in gran parte dei casi si occupino della gestione dei conti di società commerciali o fondazioni delle suddette persone nonché della gestione di

carte di credito, segnatamente presso banche svizzere di gestione patrimoniale o succursali di banche estere depositarie di valori patrimoniali.

Sono poche le comunicazioni di sospetto che provengono da notai attivi anche nell'acquisto e nella vendita di immobili e che svolgono quindi un'attività di intermediazione finanziaria ai sensi della LRD, non caratteristica dell'esercizio della professione notarile.

Tipologie

A. X contatta uno studio legale e si presenta come amministratore della società Y, con sede all'estero. X dichiara di avere relazioni d'affari con la società svizzera Z e di averle fornito della merce. La società Z deve dunque alla società Y una somma importante. X desidera che lo studio si occupi di incassare il proprio credito da Z in più tranches e che gli trasferisca i pagamenti. Allo studio è pervenuto un primo assegno, sul quale figurano informazioni dubbie. L'analisi di MROS ha messo in evidenza il fatto che non c'è mai stata una relazione d'affari tra Z e la società Y ovvero X. Si tratta probabilmente di un tentativo da parte sua di truffare lo studio con un assegno falso. Non è insorto alcun danno effettivo e l'autore del reato era all'estero. Per questo MROS ha abbandonato il caso ma lo ha segnalato alla competente autorità all'estero.

B. X, ex direttore di un istituto di gestione patrimoniale semistatale, ha costituito, con il contributo dell'amministratore Z, la società Y attraverso uno studio legale. X ha assicurato che, a causa della sua precedente funzione di persona politicamente esposta, aveva sostanzialmente sempre dovuto dichiarare tutte le proprie entrate. Inoltre ha assicurato che il capitale della sua società Y in Svizzera era stato dichiarato. Nello Stato in cui è domiciliato X scoppia uno scandalo, che coinvolge varie persone tra cui anche X. Pare che X abbia abusato della propria funzione in vari modi per trarne illecitamente dei vantaggi. Questo spinge lo studio legale a segnalare la relazione d'affari. Le ricerche di MROS rivelano che Z era già registrato nella banca dati contro il riciclaggio di denaro. La segnalazione è stata trasmessa al competente ministero pubblico, che ha poi avviato un procedimento penale.

Nell'identificare i casi sospetti, gli avvocati e i notai si basano quasi esclusivamente su informazioni di terzi, in particolare decisioni giudiziarie o articoli giornalistici. Visto che spesso vengono a conoscenza tardivamente di tali articoli, il reato preliminare della corruzione è difficilmente dimostrabile, se nei regimi in questione non interviene un cambiamento politico duraturo. La semplicità del sistema di identificazione contrasta quindi con la complessità dei casi sospetti di questo settore.

Valutazione

I valori quantitativi mostrano un rischio superiore alla luce dell'elevata complessità delle relazioni d'affari in questo settore, segnatamente a causa di costrutti giuridici che rendono necessari specifici servizi e consulenze da parte di avvocati e notai. In Svizzera, gli avvocati e i notai sono esposti in primo luogo al rischio di riciclaggio di denaro che fa seguito ad atti di corruzione commessi all'estero a causa della presenza di PPE straniere tra i loro clienti. In questi casi gli importi in questione sono circa tre volte superiori a quelli del settore bancario. In tale contesto, la professione appare particolarmente vulnerabile quando i clienti sono coinvolti in appalti pubblici (soprattutto nel settore delle materie prime). Rispetto, soprattutto, alle banche, gli avvocati e i notai dispongono di risorse e possibilità molto minori di individuare e indagare casi sospetti. Ciò vale in particolare per l'analisi di transazioni, per le quali si appoggiano agli intermediari finanziari.

L'applicazione delle nuove disposizioni di legge, introdotte ai sensi delle raccomandazioni GAFI rivedute, completerà in futuro il dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo nel settore degli avvocati e dei notai, in particolare con misure volte a migliorare la trasparenza delle persone giuridiche, ad estendere gli obblighi di tutti gli intermediari finanziari coinvolti in una relazione d'affari per quanto concerne l'identificazione degli aventi diritto economico di persone giuridiche e ad estendere la definizione di PPE a PPE nazionali e PPE di organizzazioni intergovernative. Alla luce delle disposizioni e dei controlli previsti dalla LRD per tutti gli intermediari finanziari coinvolti in una relazione d'affari, non appaiono necessarie ulteriori regolamentazioni.

Minacce				
			Avvocati e notai	
	Vulnerabilità			

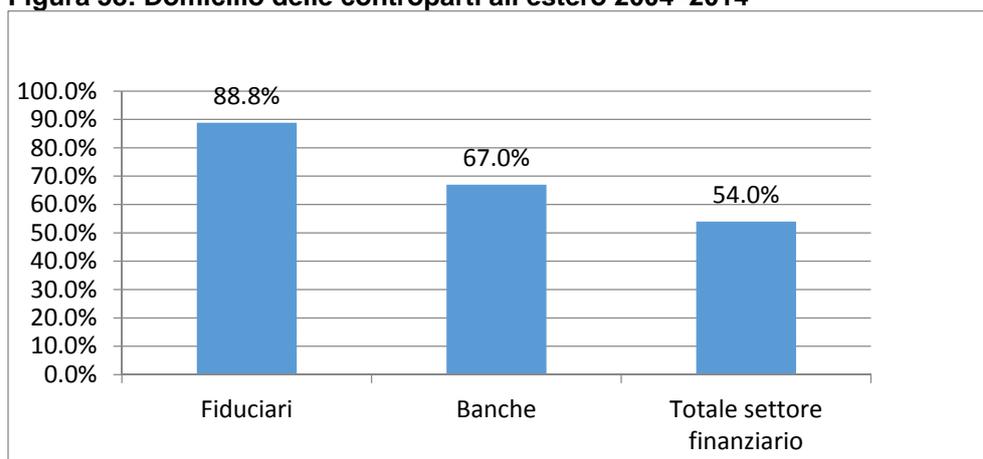
7.1.6 Fiduciari

L'attività dei fiduciari comprende una serie di ambiti molto diversi, che in parte sono soggetti alla LRD (art. 2 cpv. 3 LRD e Circolare FINMA 2011/1 «Attività di intermediazione finanziaria ai sensi della LRD» nm. 124 - 127). Nel 2013 erano circa 1900 i fiduciari assoggettati alla LRD per la loro attività di intermediari finanziari. Si noti che la dimensione delle società fiduciarie soggette alla LRD può variare considerevolmente.

I fiduciari intervengono spesso nella costituzione e/o nell'amministrazione di società di domicilio e/o trust. Anche se queste strutture sono usate in tutto il mondo conformemente alle leggi in vigore, va comunque detto che si prestano a dissimulare beni o transazioni finanziarie, in particolare per motivi fiscali. Allo stesso tempo possono anche servire a dissimulare l'origine criminale dei valori patrimoniali. In tale contesto, il settore dei fiduciari è esposto soprattutto alla fase II del ciclo del riciclaggio di denaro, quella della stratificazione, che consente di celare e trasferire valori patrimoniali di origine criminale senza essere scoperti, per poi immetterli nel ciclo economico legale (fase III).

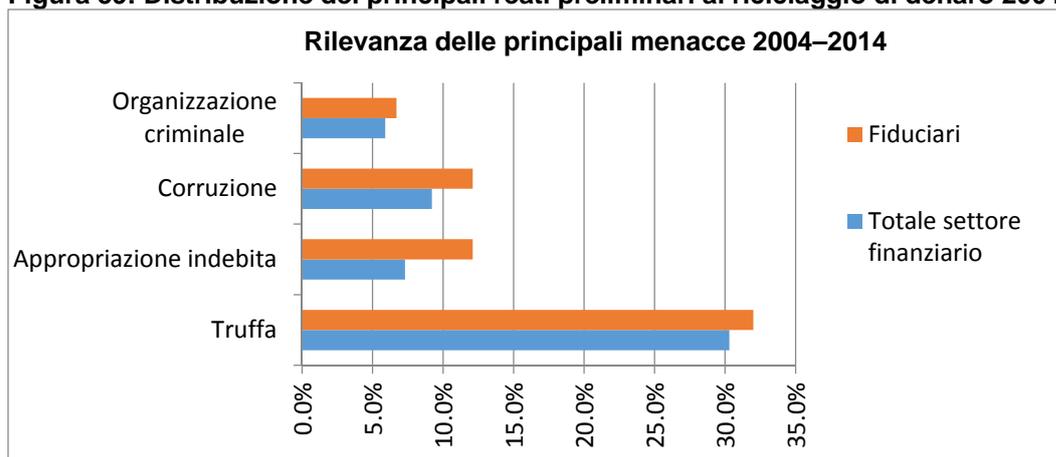
L'analisi delle comunicazioni di sospetto dei fiduciari in relazione al domicilio delle controparti (fig. 58) e dei loro aventi diritto economico (fig. 60) mostra che i reati preliminari sono commessi principalmente all'estero (in quasi nove casi su dieci). In base a tale criterio, il settore è quindi esposto ad un rischio elevato. Il grafico sottostante mostra la diversa distribuzione dei luoghi del reato preliminare per il settore fiduciario e bancario.

Figura 58: Domicilio delle controparti all'estero 2004–2014



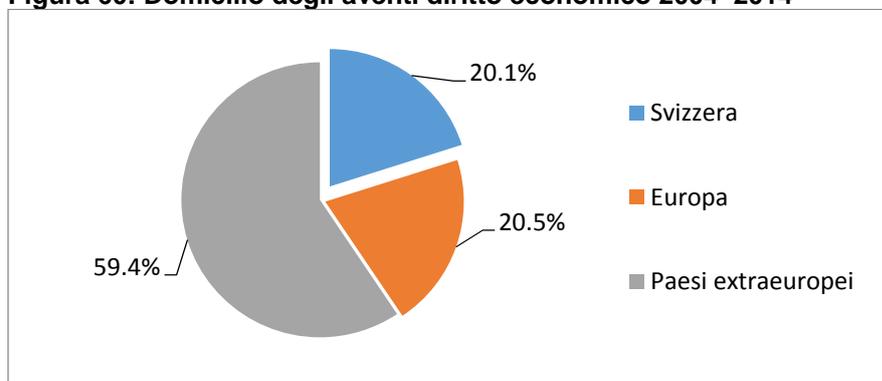
Inoltre, per quanto concerne i reati preliminari, l'analisi del settore rivela le minacce principali che sono segnatamente la truffa, l'appropriazione indebita, la corruzione e l'appartenenza ad un'organizzazione criminale. Questi reati preliminari, frequenti in linea generale nel settore finanziario, sono ancora più presenti nel caso delle fiduciarie (fig. 59).

Figura 59: Distribuzione dei principali reati preliminari al riciclaggio di denaro 2004–2014



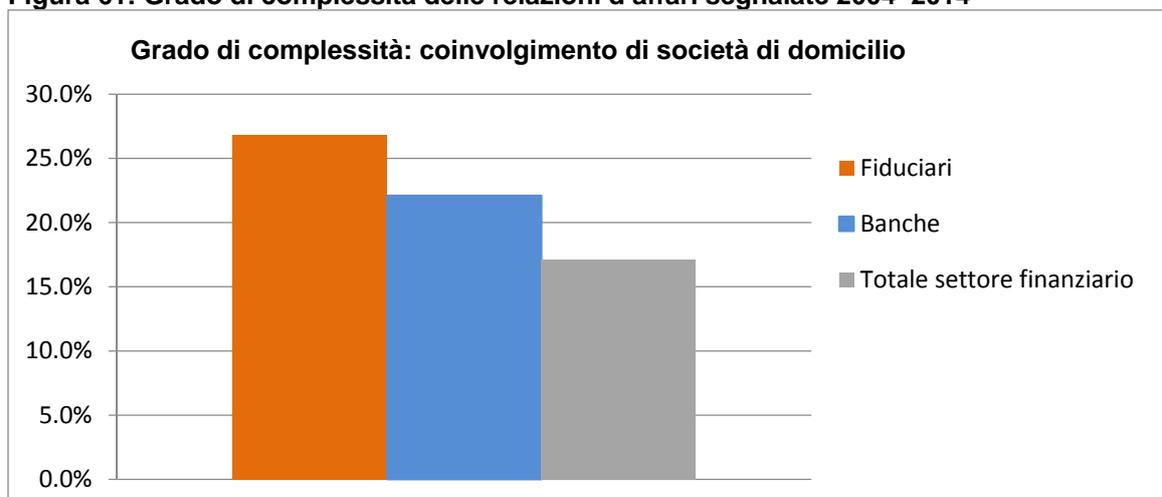
I valori patrimoniali di cui si sospetta l'origine criminale nel settore delle fiduciarie provengono perlopiù dallo spazio extra-europeo e da determinati Paesi europei, soprattutto Paesi limitrofi (fig. 56).

Figura 60: Domicilio degli aventi diritto economico 2004–2014



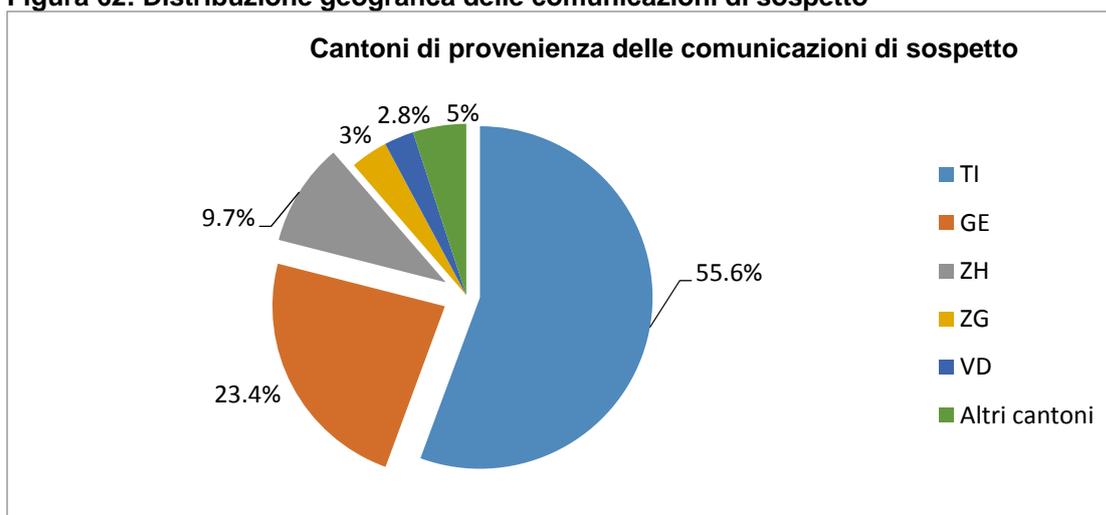
I casi sospetti segnalati dalle fiduciarie sono più complessi di quelli del settore bancario o del settore finanziario nel suo complesso. Il 27 % circa delle comunicazioni di sospetto indicano il coinvolgimento di almeno una società di domicilio (fig. 57) e questo è confermato dalle informazioni fornite dal settore stesso. In effetti, secondo delle stime, dal 20 al 25 % delle relazioni d'affari delle fiduciarie in Svizzera comprendono delle attività fiduciarie legate a società di domicilio o trust.

Figura 61: Grado di complessità delle relazioni d'affari segnalate 2004–2014



Dal punto di vista della distribuzione geografica, le fiduciarie del Cantone di Ticino sono esposte ad una minaccia maggiore, seguite dalle fiduciarie nei Cantoni di Ginevra e Zurigo e, ad una certa distanza, da quelle dei Cantoni di Zugo e Vaud (fig. 62).

Figura 62: Distribuzione geografica delle comunicazioni di sospetto



Tipologie

A. Una fiduciaria ha comunicato a MROS che una delle sue controparti le aveva segnalato dopo tre anni di non essere l'avente diritto economico dei valori patrimoniali che le aveva affidato. Le successive ricerche hanno rivelato che il reale avente diritto economico era sospettato all'estero di avere commesso un fatto che non costituisce reato per le leggi svizzere. Visto che non si trattava di un reato preliminare al riciclaggio di denaro secondo il diritto svizzero, MROS ha deciso di non dare seguito alla comunicazione di sospetto.

B. Tre persone hanno chiesto ad una fiduciaria di offrire loro servizi nel quadro di una transazione concernente l'acquisto e la vendita di azioni di una società. Il venditore aveva acquistato le azioni dalle stesse persone che, sei mesi dopo, intendevano riacquistarle. Una volta effettuata la transazione, il venditore voleva che la fiduciaria depositasse la somma ricevuta dalla vendita presso la fiduciaria stessa. A tale scopo la fiduciaria ha aperto un conto bancario. La banca ha fatto dei controlli sull'avente diritto economico e ha bloccato i fondi. Le ricerche poi condotte da MROS hanno rivelato che il venditore era indagato all'estero per appartenenza ad un'organizzazione criminale. Uno degli acquirenti era già noto alle autorità svizzere di perseguimento penale a causa di un procedimento per furto, truffa e ricettazione. La comunicazione è stata trasmessa all'autorità di perseguimento penale per unire eventualmente i procedimenti.

C. Una PPE estera si è rivolta ad una fiduciaria svizzera per incrementare la riservatezza di una propria struttura, creata al fine di pagare meno tasse su due sue proprietà. Su richiesta del cliente, la fiduciaria ha quindi costituito un trust sovrastante la struttura. Un anno dopo, sui media è circolata la notizia che era stato emesso contro la PPE un mandato di arresto internazionale. In base alle ricerche svolte dalla fiduciaria svizzera, il suo cliente era accusato di aver abusato della propria posizione e di aver sottratto somme ingenti. L'analisi di MROS ha appurato che sussistevano seri dubbi sulle finalità della struttura di carattere confidenziale costituita dalla PPE. Tale struttura poteva essere utilizzata, in particolare, per nascondere fondi di origine criminale. Al termine della propria analisi, MROS ha trasmesso la comunicazione di sospetto alla competente autorità di perseguimento penale, che ha aperto un procedimento per riciclaggio di denaro.

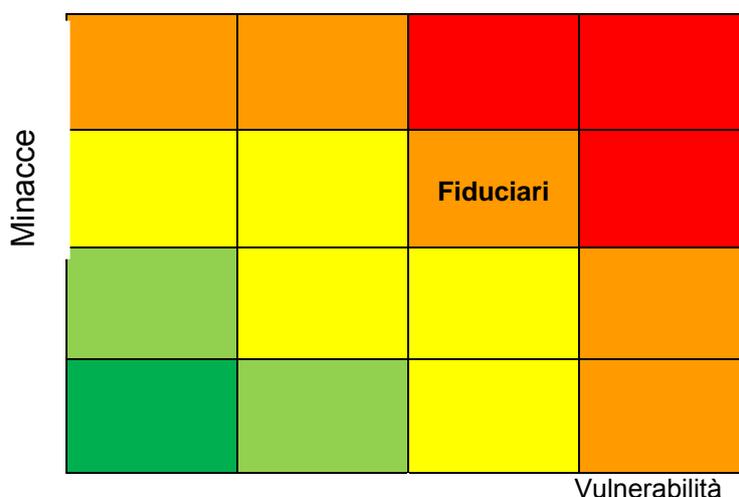
L'elevata complessità del settore fiduciario contrasta col sistema di individuazione. La maggior parte delle comunicazioni di sospetto originano da articoli giornalistici, raramente si basano sulla situazione economica o su transazioni sospette. Va precisato che spesso le fiduciarie non hanno le possibilità tecniche di verificare direttamente le transazioni o di svolgere automaticamente delle indagini, soprattutto a causa dei costi elevati dei sistemi impiegati allo scopo. In tale contesto, il settore fiduciario presenta una particolare vulnerabilità nei casi di transazioni a catena, che coinvolgono più società di domicilio o altri costrutti giuridici complessi e in cui i trasferimenti avvengono attraverso conti di passaggio.

Valutazione

I valori quantitativi suggeriscono un livello di rischio elevato, segnatamente a causa della complessità dei casi segnalati e del fatto che il luogo in cui viene commesso il reato preliminare si trova perlopiù all'estero.

Le attività fiduciarie sono molto varie e l'analisi mostra in effetti come la minaccia concerna determinate attività specifiche, proposte da un numero limitato di fiduciari specializzati. Ciò vale soprattutto nei casi di relazioni d'affari con aventi diritto economico domiciliati all'estero. La maggior parte dei potenziali reati preliminari avvengono all'estero e questo riduce sia l'efficacia del dispositivo a livello di prevenzione che la repressione in questo settore. Il riciclaggio di denaro però avviene con maggiore frequenza in Paesi europei, in particolare nei Paesi limitrofi della Svizzera, coi quali si può perseguire efficacemente la via dell'assistenza amministrativa internazionale.

L'applicazione di nuove disposizioni incluse nella LRD in virtù delle raccomandazioni GAFI rivedute sulla lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo completerà in futuro il dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo nel settore fiduciario. In particolare, vanno citate le misure volte a migliorare la trasparenza delle persone giuridiche, incluso l'obbligo di registrazione per le fondazioni di famiglia e le fondazioni ecclesiastiche, l'estensione degli obblighi a tutti gli intermediari finanziari coinvolti in una relazione d'affari in materia di identificazione degli aventi diritto economico delle persone giuridiche, l'estensione della definizione di PPE alle PPE nazionali e alle PPE di organizzazioni intergovernative nonché l'introduzione di un reato preliminare legato alle imposte dirette. Il dispositivo non richiede regolamentazioni supplementari.



7.1.7 Case da gioco

In Svizzera le case da gioco sono soggette al dispositivo della LRD in virtù dell'articolo 2 capoverso 2 lettera e. Esse sono anche assoggettate alla LCG e all'ordinanza del 24 settembre 2004 sulle case da gioco (OCG).¹³⁶ Alla CFCG compete vigilare sul rispetto della LRD da parte dei casinò.

Per la natura stessa delle loro attività, i casinò presentano una minaccia potenziale di essere utilizzati ai fini del riciclaggio di denaro, visto che offrono la possibilità di immettere rapidamente quantitativi ingenti di contante nel circuito economico ordinario. I casinò permettono soprattutto di realizzare la prima fase del riciclaggio di denaro, quella del cosiddetto piazzamento, convertendo ad esempio il denaro sotto forma di banconote (moneta fiduciaria) in assegni (moneta scritturale) o perlomeno cambiando tagli sospetti in tagli neutri. Spesso si utilizzano allo scopo dei prestanome. Per celare i reali rapporti di proprietà dei fondi, i riciclatori di denaro sono disposti a perderne una parte, se in cambio ricevono valori patrimoniali che appaiono più legittimi. Nella seconda fase, quella della stratificazione, i riciclatori di denaro sfruttano di più i servizi finanziari dei casinò, mentre nella terza fase, quella dell'integrazione, mirano piuttosto al controllo completo di un casinò. Parallelamente alle tre fasi del riciclaggio di denaro, anche la valutazione dei rischi legati al settore delle case da gioco avviene a tre livelli: al primo livello si trova il giocatore, al secondo chi utilizza i servizi finanziari del casinò e al terzo l'uso del casinò come società bucalettere (*front company*).

Al primo livello di rischio si usa il gioco al casinò come pretesto per giustificare un aumento del proprio patrimonio, che in realtà ha origini criminali. In particolare, chi intende riciclare denaro, cerca di giustificare il fatto di immettere nel circuito finanziario, ad esempio in banca, somme elevate con vincite al casinò. Un'altra tecnica consiste nell'avvalersi dei servizi di cambio del casinò per cambiare banconote di origine criminale con banconote neutre. Si contrasta questo rischio con l'assoggettamento dei casinò alla LRD e all'ordinanza della CFCG sulla lotta contro il riciclaggio di denaro del 12 giugno

¹³⁶ RS 935.521

2007 (ORD-CFCG)¹³⁷, che prevedono una serie di obblighi di diligenza relativamente ai clienti dei casinò, segnatamente: l'obbligo di verificare l'identità della controparte, l'obbligo di identificare l'avente diritto economico, l'obbligo di ripetere questo tipo di verifiche, l'obbligo di procedere a particolari accertamenti, l'obbligo di redigere e conservare documenti, l'obbligo di intraprendere misure organizzative ed infine l'obbligo di fare una comunicazione a MROS qualora vi siano dei sospetti di riciclaggio di denaro.

L'analisi delle comunicazioni di sospetto suggerisce una minaccia reale, in particolare per i seguenti principali comportamenti:

- il cliente acquista (una serie di) gettoni con denaro incriminato, poi gioca poco e si fa rimborsare i gettoni prima di lasciare la casa da gioco.
- Dei clienti acquistano gettoni per importi significativi ma giocano molto poco, suddividono il resto dei gettoni con altre persone che li accompagnano, in modo da restare sotto la soglia dell'obbligo di individuazione ed identificazione (*smurfing*), utilizzando talvolta anche documenti falsi.

Al secondo livello di rischio, un casinò può attirare i riciclatori di denaro perché offre servizi finanziari a chi gioca, sotto forma di depositi o di conti cliente oppure attraverso il traffico internazionale dei pagamenti. Tale rischio è molto contenuto per i casinò svizzeri: da una parte le case da gioco sono infatti regolamentate in modo tale che, quando si apre un conto, sia consentito depositare solo denaro proveniente da una banca di uno Stato GAFI. Non sono quindi permessi versamenti di contanti o di terzi. Allo stesso modo, l'eventuale saldo può essere versato solo alla banca che ha effettuato il trasferimento iniziale. D'altra parte, per quanto concerne il deposito di gettoni, possono essere depositati solo quelli che derivano dalle vincite del cliente. Infine, si può giocare solo con gettoni del casinò stesso. I gettoni di origini diverse non possono essere cambiati in contante. Inoltre le case da gioco non possono né concedere né prestiti né anticipi o emettere attestati di vincita per i giocatori. I casinò non possono neppure accettare o emettere assegni al portatore. Nel caso in cui il casinò emetta un assegno nominativo in favore di un giocatore, sull'assegno deve figurare la menzione seguente: "Il presente documento non conferma né una posta né una vincita". Nella pratica solo un numero ridotto di casinò offre la possibilità di depositare gettoni.

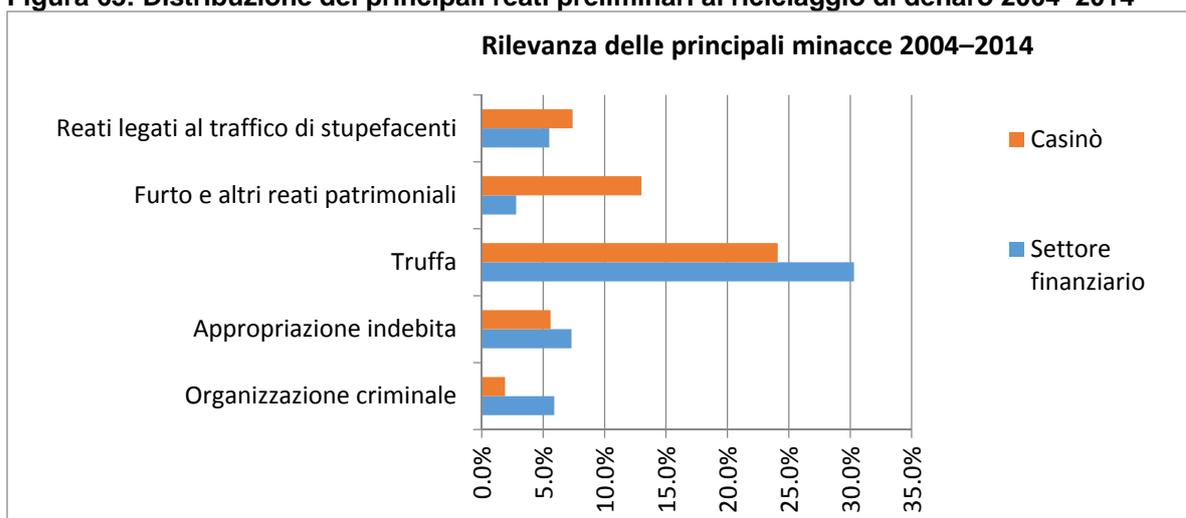
Al terzo livello di rischio, i casinò possono essere usati indebitamente strumentalizzando la loro direzione o dei dipendenti che occupano posti chiave, attraverso la corruzione. Per evitare tale rischio, il legislatore svizzero ha previsto una serie di disposizioni di legge cumulative molto severe: da un lato, le condizioni di rilascio delle concessioni assicurano che si possano identificare le partecipazioni che stanno dietro i gestori nonché gli aventi diritto economico del casinò. In particolare, il richiedente e il titolare di quote devono avere una buona reputazione e dimostrare l'origine lecita dei valori patrimoniali di cui dispongono.¹³⁸ Il rischio che un casinò funga da *front company* per il riciclaggio di denaro è quindi estremamente ridotto perché il titolare dell'autorizzazione, i membri della direzione e gli impiegati sono soggetti ad un esame approfondito e sono sorvegliati per tutta la durata della concessione stessa. Dall'altro lato, le modalità di tassazione previste dalla legislazione svizzera rendono i casinò poco interessanti per chi vuole riciclare denaro su vasta scala: oltre alle usuali imposte sulle società, i casinò sono soggetti ad una tassa sulle entrate lorde del gioco, e tale tassa varia dal 40 all'80 %.

L'analisi delle comunicazioni di sospetto e dei presunti reati preliminari mostra che il riciclaggio di denaro nei casinò interessa soprattutto la prima fase e il primo livello di rischio e in primo luogo proventi del traffico di stupefacenti nonché di furti ed altri reati patrimoniali, per importi che in media non superano i 10 000 franchi. I reati preliminari della truffa e dell'appropriazione indebita, maggiormente legati alla seconda fase, sono sottorappresentati in questo settore rispetto al settore finanziario nel suo insieme. Lo stesso vale per l'appartenenza ad un'organizzazione criminale (fig. 63).

¹³⁷ RS 955.021

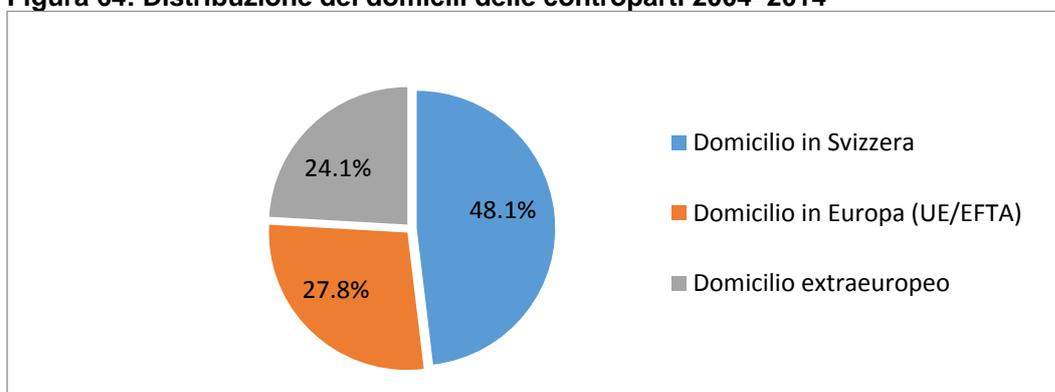
¹³⁸ Sono considerate come aventi diritto economici le persone la cui partecipazione diretta o indiretta al capitale è almeno del 5 per cento e le persone o i gruppi di persone legati a un diritto di voto la cui partecipazione è uguale o superiore al 5 per cento di tutti i diritti di voto (art. 4 cpv. 1 OCG). Le persone che detengono una tale partecipazione devono fornire alla Commissione una dichiarazione attestante se detengono la partecipazione a titolo personale o a titolo fiduciario per conto di terzi e se hanno concesso, per tale partecipazione, opzioni o altri diritti analoghi (art. 4 cpv. 2 OCG).

Figura 63: Distribuzione dei principali reati preliminari al riciclaggio di denaro 2004–2014



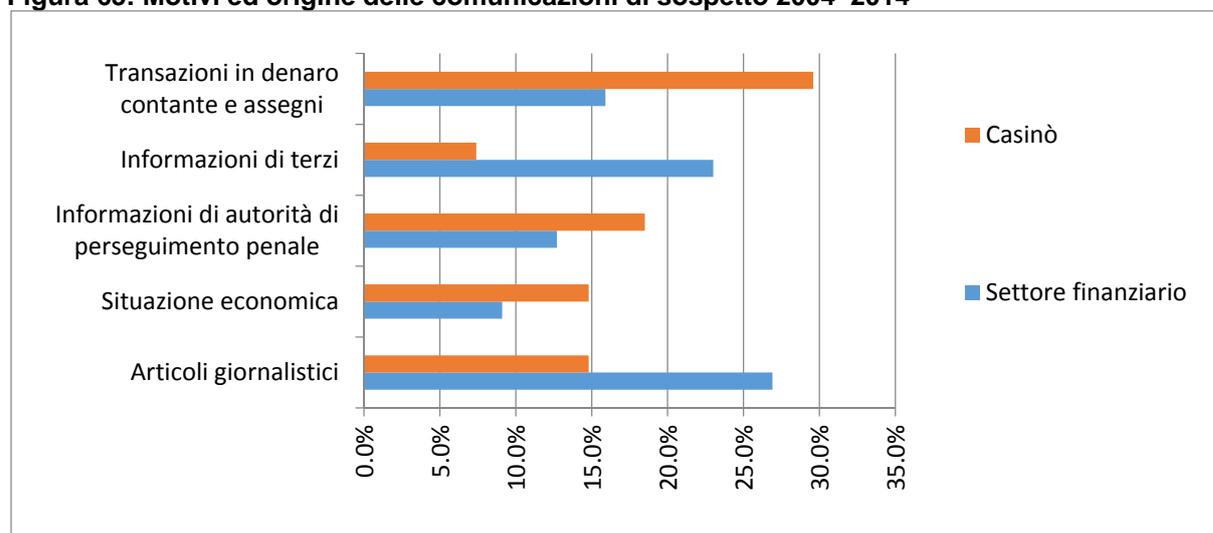
Per quanto concerne l'origine della minaccia, la maggioranza delle persone sospettate sono domiciliate in Svizzera o in uno dei Paesi europei limitrofi (fig. 64).

Figura 64: Distribuzione dei domicili delle controparti 2004–2014



Nel caso dei reati legati agli stupefacenti, la percentuale di attori accusati domiciliati in Svizzera è ancora più alta, mentre i casi di truffa ed appropriazione indebita hanno un carattere più internazionale. Nel settore delle case da gioco, i motivi di sospetto sono maggiormente legati a transazioni in contanti o assegni, informazioni provenienti dalle autorità di perseguimento penale e dubbi concernenti la situazione economica del cliente (fig. 65)

Figura 65: Motivi ed origine delle comunicazioni di sospetto 2004–2014



A. Un casinò ha notato un cliente e una cliente che giocavano molto poco e che hanno cambiato svariati rotoli di banconote da cento – per un valore di 18 000 franchi – in banconote da mille. Quando è stato chiesto alla cliente quale fosse l'origine del denaro, il suo accompagnatore è uscito precipitosamente dal casinò. In occasione di una visita successiva, la cliente ha detto ad un dipendente della casa da gioco che nel frattempo il suo partner era stato arrestato per furto e traffico illecito di stupefacenti. Il casinò ha così inviato una comunicazione di sospetto a MROS, che l'ha inoltrata al Ministero pubblico cantonale. Interrogato dal Ministero pubblico, il cliente ha confessato di avere cambiato contanti per conto di uno spacciatore di droga.

B. Dopo aver giocato solo per un'ora e mezza, un cliente si è fatto rimborsare gran parte dei gettoni acquistati per un valore di quasi 10 000 franchi. Le ricerche condotte dal casinò servendosi di banche dati e di Internet hanno rivelato che il cliente in questione e altri due membri dello stesso partito politico erano accusati di millantato credito a livello di un'amministrazione europea. Il cliente era un imprenditore e proprietario di una catena di ristoranti. In assenza di prove concrete dell'origine criminale del denaro e visto che il millantato credito in Svizzera non costituisce reato preliminare al riciclaggio di denaro, MROS non ha trasmesso la segnalazione all'autorità di perseguimento penale.

Valutazione

I valori quantitativi indicano un rischio basso per questo settore, segnatamente a causa della scarsa complessità dei casi segnalati. In effetti, grazie al dispositivo legislativo vigente per le case da gioco, i rischi di riciclaggio di denaro concernono quasi esclusivamente la fase I del ciclo del riciclaggio di denaro, mentre i rischi legati alle fasi II e III sono estremamente ridotti. La ragione principale risiede nel fatto che i casinò possono offrire servizi finanziari solo in misura limitata e che le condizioni per il rilascio della concessione sono molto severe. La vigilanza esercitata dalla CFCG è efficace e completa. Essa è responsabile dell'applicazione di tutte le disposizioni di legge concernenti le case da gioco, compresa la sorveglianza continua del rispetto delle condizioni per il rilascio della concessione e delle disposizioni di legge sulla lotta al riciclaggio di denaro.

In generale il livello di formazione in questo settore è sufficiente. Tuttavia, la concorrenza crescente dei casinò on-line e dei casinò all'estero, che beneficiano di condizioni più flessibili, rappresentano una vulnerabilità nella misura in cui l'applicazione del dispositivo potrebbe soffrire a causa della crescente pressione economica. Le risorse dedicate allo scopo dai casinò infatti varia, a seconda delle dimensioni e della situazione economica della casa da gioco.

La comparsa di nuovi rischi nel settore dei casinò è legata soprattutto ai giochi d'azzardo proposti dai casinò on-line, non autorizzati in Svizzera e al momento non soggetti al dispositivo della LRD. La CFCG si occupa attualmente di misure per i casinò on-line perché nel 2018 entrerà in vigore una nuova legge federale sui giochi in denaro (legge sui giochi in denaro, LGD) che regolamenterà in modo esaustivo tutti i giochi in denaro per la Svizzera, dalle lotterie ai casinò e ai casinò on-line.

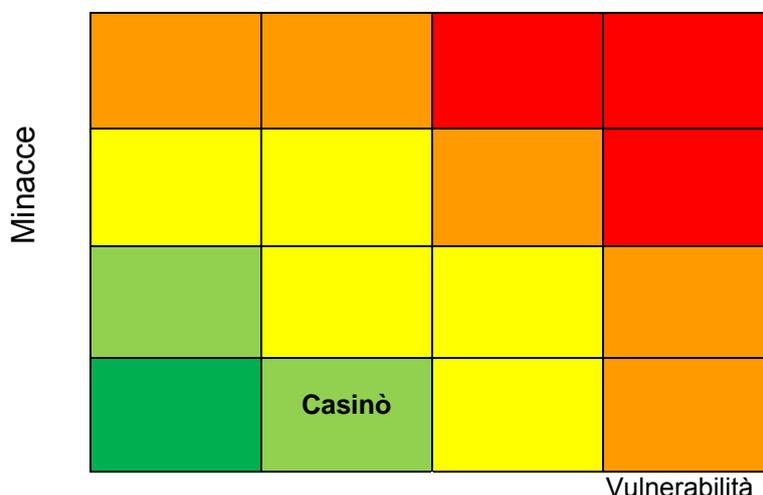
Il sistema di vigilanza e controllo stabilito dal legislatore si basa sull'assunto che sia preferibile, per ragioni di costo ed efficienza, affidare ai gestori delle case da gioco i compiti di controllo di vigilanza continua invece di incaricare la Confederazione di vigilare costantemente sulla gestione dei giochi e sulle relative transazioni finanziarie. Tuttavia, spetta alle autorità competenti in materia di concessioni e vigilanza verificare accuratamente se siano soddisfatte le condizioni per il rilascio della concessione e che continuino ad essere adempiute per tutta la durata della concessione e valutare costantemente la qualità e l'efficacia del sistema interno di controllo delle case da gioco, in relazione alla gestione dei giochi e alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. L'autorità di vigilanza effettua periodicamente dei controlli a campione sul posto. Si verificano con particolare attenzione le misure interne di sorveglianza e controllo dei casinò. Nell'ambito della LRD, i casinò sono ispezionati almeno una volta l'anno. I risultati di tali ispezioni sono comunicati ai casinò assieme alla richiesta di intraprendere misure correttive e ai relativi termini. Se necessario, la loro attuazione viene verificata in occasione di un'ulteriore ispezione.

I casinò sono inoltre tenuti a far controllare il proprio consuntivo da un organo di revisione. Quest'ultimo redige un rapporto esplicativo all'attenzione della CFCG, in cui non solo presenta chiaramente la situazione patrimoniale del casinò ma in cui deve anche esprimere il proprio parere sul rispetto delle condizioni finanziarie legate alla concessione e sull'adempimento degli obblighi di diligenza ai sensi della LRD da parte della casa da gioco.

In caso di violazioni della legge o di irregolarità, la CFCG ordina le misure necessarie per ripristinare lo stato di regolarità o eliminare le irregolarità. Può anche infliggere delle sanzioni amministrative se il concessionario ha contravvenuto alla concessione o ad una decisione passata in giudicato, a proprio

vantaggio. Tali sanzioni possono essere anche di tre volte superiori all'utile ricavato o il 20 % dell'entrata lorda dei giochi, qualora non si riesca a valutare l'utile realizzato. In casi gravi, se si accertano lacune importanti, le condizioni di rilascio della concessione non sono più soddisfatte e la concessione viene ridotta, sospesa o ritirata.

A causa dei controlli severi sulle case da gioco, svolti nel quadro del dispositivo per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, le vulnerabilità del settore sono sufficientemente sotto controllo e non sono necessarie regolamentazioni supplementari.

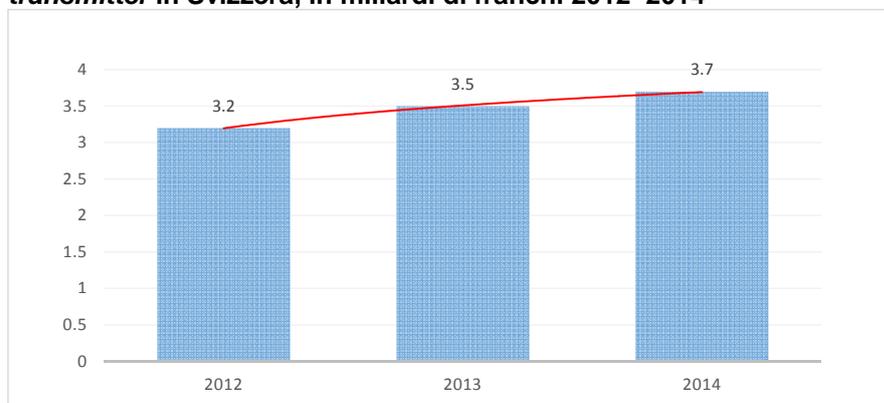


7.1.8 Trasferimento di denaro e di valori (*money transmitting*) e operazioni di cambio

I *money transmitter* sono intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 LRD. Sono gli attori principali nell'ambito del trasferimento di denaro e di valori. Oltre l'85 % dei flussi finanziari del settore concernono trasferimenti effettuati dalla Svizzera verso l'estero, in primo luogo verso Paesi che non dispongono di servizi bancari che assicurino un trasferimento affidabile e rapido. Oltre a questi *money transmitter* generalisti, che operano a livello mondiale, vi sono altre agenzie di money transfer, specializzate in determinati Paesi. I clienti dei *money transmitter* sono perlopiù persone con parenti stretti all'estero. I fondi trasferiti servono innanzitutto al sostentamento dei parenti negli Stati d'origine. I *money transmitter* hanno quindi una funzione sociale, visto che per determinati Paesi essi sono l'unica possibilità di ricevere denaro trasferito dall'estero.

Il volume complessivo delle transazioni effettuate dalla Svizzera tende ad aumentare e questo conferma la domanda costante di servizi di questo genere in Svizzera (fig. 66). Dal 2012, il numero totale dei *money transmitter* è aumentato perché si sono moltiplicati i punti di vendita presso i chioschi. Nel 2013 c'erano oltre 2000 punti vendita in Svizzera.

Figura 66: Stima dell'andamento del volume totale delle transazioni effettuate dai *money transmitter* in Svizzera, in miliardi di franchi 2012–2014

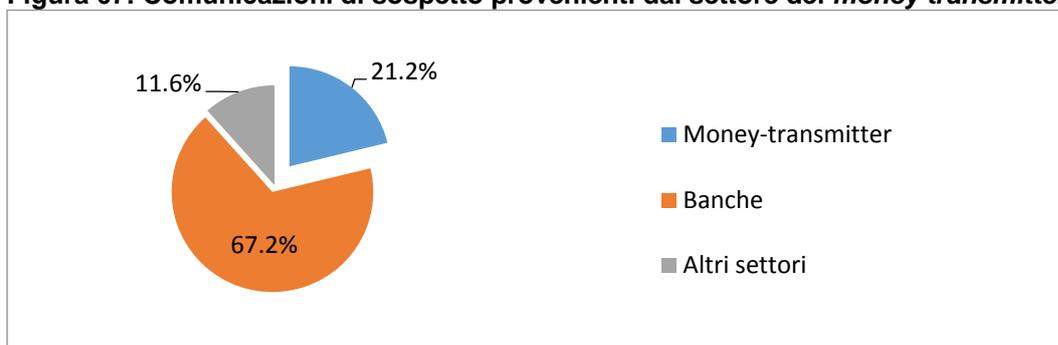


Alla luce degli elementi che rendono il settore attrattivo e i suoi attori vulnerabili, la minaccia potenziale è elevata. In effetti, i servizi proposti dal settore si distinguono per la facilità e la rapidità con le quali si possono trasferire le somme all'estero. Inoltre, i clienti trasferiscono sostanzialmente del denaro

contante, di cui è più difficile stabilire l'origine e l'avente diritto economico, anche perché i mezzi di controllo e di verifica in Svizzera e nel Paese destinatario sono spesso diversi. Anche se si applicano norme ai trasferimenti all'estero, in effetti non si può escludere che nel Paese destinatario il dispositivo di legge per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo sia più debole che in Svizzera. Inoltre, la clientela occasionale ha un ruolo importante in questo settore. I controlli e le verifiche per tali clienti sono più difficili, sia per quanto concerne l'origine che la destinazione del denaro.

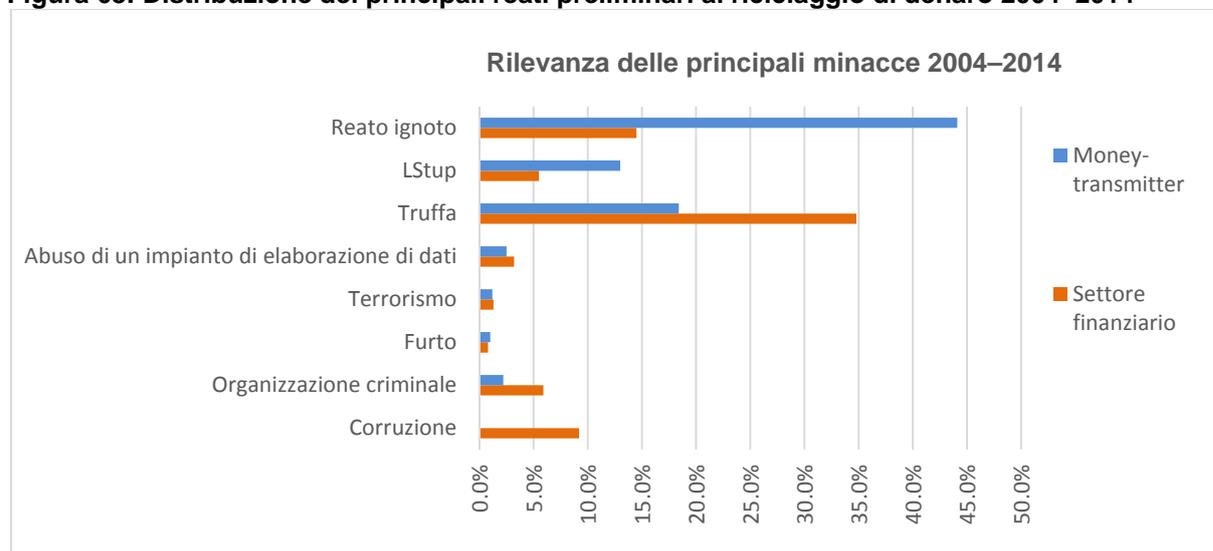
Il numero di comunicazioni di sospetto trasmesse a MROS fornisce una prima indicazione dell'entità della minaccia reale, che colloca le agenzie di money transfer al secondo posto dopo le banche, con quasi un quarto del totale delle comunicazioni (fig. 67).

Figura 67: Comunicazioni di sospetto provenienti dal settore dei *money transmitter* 2004–2014



Gli importi coinvolti sono però inferiori rispetto agli altri settori. In media si trasferiscono dai 400 ai 600 franchi, con una tendenza verso il basso dal 2012. Un secondo valore medio va dai 5000 ai 7000, in casi molto più rari. Si tratta in tal caso spesso di *money transmitter* specializzati in determinati Paesi. La minaccia legata a reati preliminari contro la legge sugli stupefacenti sussiste e talvolta è associata alla minaccia di appartenenza ad un'organizzazione criminale. Per contro, i reati preliminari legati a truffe sembrano sottorappresentati, perché generalmente per scoprirli devono essere condotte delle verifiche più approfondite (fig. 68).

Figura 68: Distribuzione dei principali reati preliminari al riciclaggio di denaro 2004–2014



In questo settore le minacce di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo possono verificarsi a causa di diverse vulnerabilità, su tre livelli: vi sono vulnerabilità a livello economico e strutturale (A), a livello di regolamentazione (B) e a livello tecnico (C).

A. Rischi economici e strutturali

La concorrenza tra gli attori del settore ha portato da qualche anno ad una concentrazione del mercato sulle imprese di maggiori dimensioni. I margini in questo settore sono determinati dal prezzo del servizio fatturato al cliente e dai profitti derivanti ai *money transmitter* dalle operazioni di cambio degli importi accumulati. Questo andamento può contribuire a ridurre il rischio nel settore perché, beneficiando di un'economia di scala, i più grandi *money transmitter* possono mobilitare maggiori risorse per adempiere

ai propri obblighi di diligenza. Effettivamente, i principali attori del settore dispongono di sistemi di filtraggio più sofisticati, che includono sistemi di analisi delle transazioni che funzionano indipendentemente dal primo filtraggio svolto dalla persona di contatto. Al contempo, la concentrazione provoca sempre maggiori discrepanze tra questi attori e i *money transmitter* più piccoli, che, in una situazione di concorrenza aspra, devono difendere i propri margini riducendo i costi.

In generale, la concorrenza tra i diversi attori del settore e cioè tra gli agenti degli intermediari finanziari e le persone ausiliarie possono indurli ad allontanarsi dal mercato regolamentato, completamente o proponendo in parallelo ad esso delle alternative, meno costose per loro e più vantaggiose per i loro clienti. In Svizzera non vi sono comunque indizi dell'esistenza di un mercato parallelo di questo tipo. Né si ha conoscenza dell'utilizzo o dell'entità di sistemi di trasferimento alternativi (come quelli «Hawala») al di fuori del mercato regolamentato. La bassa domanda in Svizzera per le destinazioni offerte da questa modalità particolare di trasferimento¹³⁹ fa ritenere che tali sistemi siano poco utilizzati.

Il settore rileva la difficoltà, costante e crescente, in Svizzera di trovare intermediari finanziari e in primo luogo istituti bancari, che mettano a disposizione conti di passaggio. In effetti le relazioni commerciali coi *money transmitter* sono considerate altamente a rischio dalle banche, che di conseguenza spesso rifiutano di intrattenere rapporti commerciali con *money transmitter* o decidono di interromperli indipendentemente dalla volontà e delle risorse messe a disposizione dai *money transmitter* per adempiere agli obblighi di diligenza. Questo rischio è ancora maggiore per i *money transmitter* di piccole e medie dimensioni perché le banche presumono che abbiano minori possibilità di rispettare gli obblighi di diligenza.

B. Rischi legati alla regolamentazione

I prestatori di servizi nel campo del trasferimento di denaro e di valori sono soggetti al dispositivo della legge sul riciclaggio di denaro, sotto la vigilanza della FINMA o di un OAD. La maggioranza dei *money transmitter* sono sorvegliati da un OAD. Per contro gli intermediari finanziari possono delegare le proprie specifiche attività di riscossione a persone private, spesso in parallelo alla principale attività commerciale. Questi soggetti devono essere legati all'intermediario da un contratto di prestazioni di servizi in esclusiva, visto che agiscono in nome e per conto dell'intermediario finanziario il quale, da parte sua, effettua il trasferimento ad altri punti di vendita. Anche questi attori sottostanno al dispositivo contro il riciclaggio di denaro applicato all'intermediario finanziario, che è il solo responsabile del rispetto degli obblighi di diligenza da parte degli attori e che è sottoposto a vigilanza. Dal punto di vista regolamentativo, questi attori sono dunque «personale ausiliario» ai sensi dell'articolo 1 capoverso 2 lettera f OAIF, perché la loro attività non costituisce un'intermediazione finanziaria autonoma. Nel 2013 su un totale di 71 intermediari finanziari attivi in questo settore avevano reti di personale ausiliario. Nella pratica è il personale ausiliario che si occupa dell'attività quotidiana di *money transmitting* per conto dell'intermediario finanziario.

L'attuale regolamentazione del personale ausiliario costituisce un fattore d'incertezza dal punto di vista della vigilanza, perché la responsabilità legale concernente il rispetto degli obblighi di diligenza ai sensi della LRD spetta all'intermediario finanziario, ivi compreso l'obbligo di comunicazione. In particolare, compete all'intermediario finanziario assicurare che sussista un rapporto di esclusività con gli ausiliari. A questo proposito, le autorità di vigilanza dipendono in larga misura da quanto dichiara l'intermediario finanziario. Ne consegue che, nella pratica, potrebbe esservi per un certo periodo una situazione irregolare di rapporti multipli, di cui gli ausiliari stessi non possono essere chiamati a rispondere visto che la LRD non è direttamente applicabile a loro. È inoltre possibile che un ausiliario col quale un intermediario finanziario ha interrotto il rapporto, ad esempio per carenza di diligenza, collabori con un altro intermediario finanziario che non è al corrente degli antefatti.

C. Rischi tecnici

In base alle disposizioni vigenti, tutti i prestatori di servizi di questo settore che sono direttamente a contatto con i propri clienti, sono tenuti ad identificare il cliente quando avviene il primo contatto, indipendentemente dall'importo in questione. In pratica, il cassiere crea in tale occasione un profilo cliente, fotocopiando o facendo una scansione del documento d'identità esibito, in modo che l'agente e il suo personale ausiliario possano evitare di verificare di nuovo i documenti d'identità in occasione di ulteriori contatti commerciali, visto che sono in grado di accertare se si tratta effettivamente della stessa

¹³⁹ FATF, The Role of Hawala and other similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing 2013.

persona.¹⁴⁰ L'analisi delle comunicazioni di sospetto rivela che il personale a contatto diretto con i clienti non è in grado di effettuare delle verifiche dei documenti che siano più approfondite di un controllo sommario. Di conseguenza vengono effettivamente scoperte solo le falsificazioni più evidenti. La clientela occasionale, che non si avvale regolarmente del prestatore di servizi, rappresenta un rischio maggiore. La bassa percentuale di comunicazioni di sospetto trasmesse da questo settore ad un'autorità di perseguimento penale suggerisce una ridotta capacità di verificare la situazione economica del cliente. L'analisi dei casi sospetti mostra che le richieste di chiarimenti sul background economico risultano più efficaci a livello dissuasivo se avvengono in tempo reale. Un'analisi delle transazioni effettuata a posteriori risulta invece meno efficace, con l'eccezione (importante) della possibilità per gli intermediari finanziari di scoprire comportamenti sospetti da parte degli ausiliari.

Le vulnerabilità nell'identificazione del cliente facilita in particolare lo «smurfing», ovvero il frazionamento, specificatamente associato a questo settore. Il metodo consiste nel suddividere in importi più piccoli i valori patrimoniali di origine criminale e trasferirli rimanendo quindi al di sotto di un certo valore soglia ed evitando così che venga scoperta la loro provenienza illecita. In Svizzera il valore soglia oltre il quale un determinato trasferimento presenta un rischio superiore è di 5000 franchi. Le comunicazioni di sospetto si trovano nella maggior parte dei casi al di sotto di tale valore. Inoltre, solo 13 su 2487 comunicazioni di sospetto analizzate in totale concernono casi di *smurfing* e questo è un indice di quanto sia difficile per i *money transmitter* scoprire questi metodi. In tali casi, il rapporto esclusivo dell'ausiliario con un solo intermediario finanziario circoscrive il rischio a tale intermediario. La situazione si complica però se un cassiere contribuisce attivamente a dissimulare l'identità del cliente, produce documenti falsi, crea un profilo cliente "fantasma" o effettua dei pagamenti avvalendosi di profili di clienti già esistenti. Molto spesso le condanne per violazione dell'obbligo di diligenza in base all'articolo 305^{ter} CP riguardano proprio il settore dei *money transmitter* e concernono in particolare il personale ausiliario. Si tratta quindi di una minaccia reale.

Un altro sistema per riciclare denaro in questo settore consiste nel servirsi di "agenti finanziari" o *money mule*. Questo metodo rientra nella minaccia crescente rappresentata dal riciclaggio di denaro attraverso truffe commesse in Internet, spesso usando dati ottenuti in Internet in modo fraudolento (*phishing*). Gli «agenti finanziari» percepiscono per i propri servizi una percentuale degli importi trasferiti. In certi casi, l'«agente finanziario» non è consapevole di agire per conto di criminali.

Visto che le truffe in Internet sono in aumento e che è complicato perseguire questo tipo di reati a causa dei loro intrecci internazionali e tecnologici, gli intermediari finanziari attivi nel trasferimento di denaro e di valori hanno un ruolo di primo piano nella riduzione dei rischi legati alle truffe informatiche, in termini sia di prevenzione che di protezione delle potenziali vittime.

Tipologie

A. L'analisi delle transazioni di un prestatore di servizi internazionale rivela che un punto vendita gestito da un ausiliare trasferisce somme insolitamente elevate in un determinato Paese. Parte di questi importi è stata trasmessa a nome dell'ausiliare stesso. Le ricerche di MROS hanno rivelato che i destinatari nel Paese di destinazione erano già stati citati in altre comunicazioni di sospetto, per valori che si presumeva provenissero dal traffico illecito di stupefacenti. Non si poteva escludere che l'ausiliare avesse contribuito consapevolmente a dissimulare l'identità del proprio cliente e la presunta origine criminale del denaro trasferito. La comunicazione di sospetto è stata trasmessa alla competente autorità di perseguimento penale, la quale ha poi rinunciato a perseguire penalmente il caso per insufficienza di prove.

B. In occasione di un controllo di routine di un punto vendita con l'aiuto di un software di rilevamento di documenti d'identità falsificati, un intermediario finanziario ha scoperto che un documento falso era stato scansionato ed utilizzato da un cliente per vari trasferimenti. Visto che non si è riusciti ad identificare o fermare la persona in questione, il procedimento, basato sulla comunicazione di sospetto inoltrata da MROS, è stato abbandonato dall'autorità di perseguimento penale.

C. Interrogato in merito ad un trasferimento di denaro verso un Paese a rischio, un cliente ha risposto di voler consentire ad una persona che aveva conosciuto in Internet di acquistare un biglietto aereo. Il cliente ha dichiarato di dover trasferire a tale persona una somma ricevuta da terzi, esibendo come prova un estratto conto attestante il ricevimento di una somma di pari importo (circa 1500 franchi). Le ricerche svolte dall'intermediario finanziario hanno rivelato che il cliente in questione aveva già trasferito alla stessa persona un'altra somma, di importo inferiore. Le modalità presentavano le caratteristiche del *phishing* e per questo è stata trasmessa una comunicazione di sospetto all'autorità di perseguimento penale, che ha deciso di non entrare nel merito visto che non era possibile dimostrare se il cliente in questione avesse agito intenzionalmente, allo scopo di riciclare denaro.

¹⁴⁰ Disposizioni analoghe all'art. 45 cpv. 2 ORD-FINMA contenute nei regolamenti dell'OAD.

Gli intermediari finanziari che effettuano operazioni di cambio molto spesso sono anche *money transmitter*. Visto che usano le stesse risorse per le verifiche, questo diminuisce la vulnerabilità di questa attività. Inoltre, gli importi cambiati sono modesti, a causa della crescente diffusione di altre modalità di pagamento, come le carte di credito e di debito. Perlopiù si tratta di cambi da valute estere in franchi svizzeri. I casi segnalati a MROS non sono quindi numerosi e provengono principalmente da zone di frontiera. Il reato preliminare al riciclaggio di denaro a ciò associato riguarda quasi esclusivamente il traffico illecito di stupefacenti.

Valutazione

I valori quantitativi indicano un rischio mediamente basso, segnatamente perché gli importi in questione sono ridotti e non vi sono rischi superiori, come il coinvolgimento di PPE o l'utilizzo di costrutti giuridici complessi. La minaccia è invece maggiore in relazione ai Paesi a rischio.

Il numero delle comunicazioni di sospetto suggerisce comunque una minaccia reale significativa. In termini di reati preliminari, in questo settore la minaccia concerne soprattutto le violazioni della legge sugli stupefacenti, la truffa e l'abuso di un impianto per l'elaborazione di dati (*phishing*) nonché, in misura minore, la tratta di esseri umani legata ad un'organizzazione criminale e il finanziamento del terrorismo. La probabilità di scoprire atti di riciclaggio di denaro connessi a questi reati è media. L'utilizzo sistematico di software per il rilevamento dei documenti falsi riduce il rischio inerente all'utilizzo di documenti falsi per dissimulare la provenienza del denaro.

Le vulnerabilità del settore sono concentrate al livello degli ausiliari, la cui capacità di adempiere agli obblighi di diligenza dipende sostanzialmente dall'impiego di risorse dell'intermediario finanziario per la formazione, l'analisi e i controlli aggiuntivi. I rischi tecnici si riferiscono in primo luogo allo *smurfing*. Tale rischio aumenta se i collaboratori diretti o gli ausiliari degli intermediari finanziari non identificano correttamente le controparti o se sono complici attivi nel dissimularne l'identità.

Il rischio nell'ambito delle operazioni di cambio è minore, soprattutto perché questo tipo di operazioni attira poco chi ricicla denaro visto che, in linea di principio, non vi sono flussi finanziari verso Paesi a rischio e gli importi in questione sono bassi.

Complessivamente, le vulnerabilità del settore sono attenuate dalle varie misure di controllo previste dalle pertinenti disposizioni, che, rispetto agli altri Paesi, sono tra le più severe visto che applicano tutte le norme internazionali. Il dispositivo non richiede regolamentazioni supplementari.

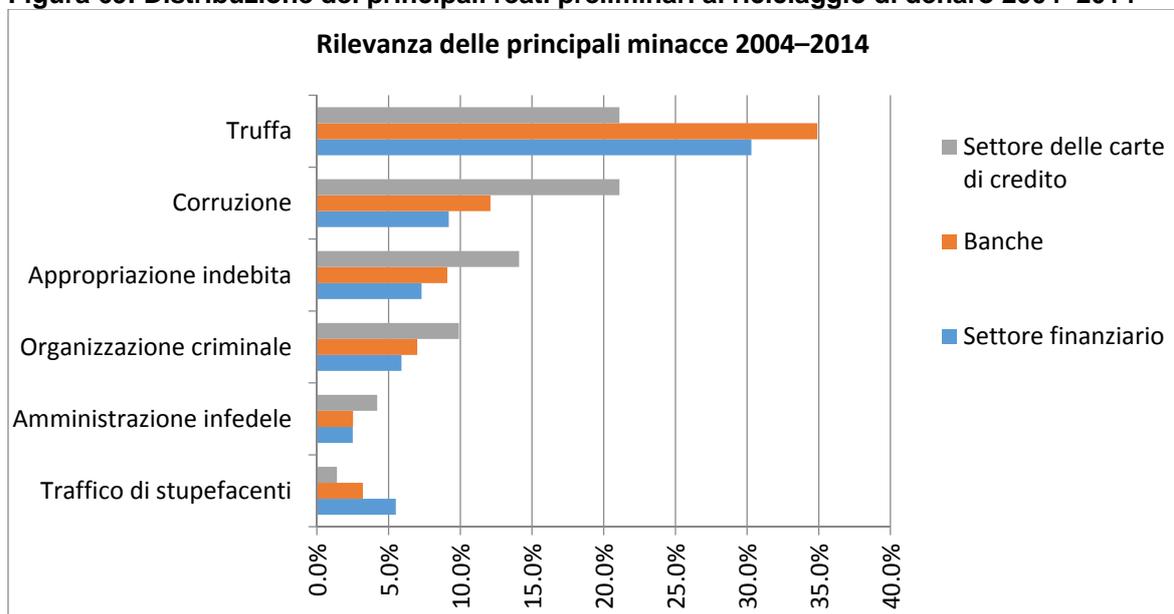
Minacce			
			<i>Money transmitter</i>
			Cambio di valuta
			Vulnerabilità

7.1.9 Servizi di credito

Gli intermediari finanziari che effettuano operazioni di credito in Svizzera a titolo professionale sono soggetti al dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro in virtù dell'articolo 2 capoverso 3 lettera a LRD. Sono coinvolti segnatamente gli intermediari finanziari che effettuano operazioni di leasing finanziario, credito al consumo e credito di finanziamento di tipo commerciale. La minaccia potenziale risiede principalmente nella fase del piazzamento, finalizzato a nascondere l'origine criminale dei fondi e a renderli disponibili per il consumo in tempi relativamente brevi. In questo settore, la minaccia del

riciclaggio di denaro si traduce in primo luogo in reati preliminari legati al traffico illecito di stupefacenti e, in misura minore, alla presunta appartenenza ad un'organizzazione criminale. Altri reati preliminari, inclusa la truffa, sono chiaramente sottorappresentati. Gli intermediari finanziari che operano in questo settore segnalano spesso la truffa come reato commesso ai loro danni, in particolare in caso di mancato pagamento di rate (fig. 69).

Figura 69: Distribuzione dei principali reati preliminari al riciclaggio di denaro 2004–2014



Le comunicazioni di sospetto relative a questo settore sono relativamente poche. In oltre l'80 % dei casi sospetti segnalati, la relazione d'affari era stata stabilita attraverso una persona giuridica domiciliata in Svizzera. In pochi altri casi si sono utilizzate società di domicilio, soprattutto quando si trattava di comunicazioni relative a potenziali reati preliminari legati al crimine organizzato. L'analisi delle comunicazioni di sospetto mostra come gli intermediari finanziari del settore siano in grado di assicurare la corretta identificazione degli aventi diritto economico che controllano le persone giuridiche. In due terzi dei casi, gli aventi diritto economico individuati erano domiciliati in Svizzera. Il rimanente terzo spesso risiedeva in un Paese limitrofo. Va segnalato in merito che, nelle operazioni di leasing, l'identificazione della controparte e dell'avente diritto economico viene affidata spesso dagli intermediari finanziari a terzi, soprattutto a garagisti. Le norme dell'OAD lo consentono.

I motivi di sospetto in questo settore sono abbastanza semplici e sono principalmente legati al pagamento in contanti o a sospetti che insorgono successivamente e che concernono la situazione economica della controparte; spesso il sospetto nasce da ritardi nei pagamenti delle rate. Nel caso dei reati preliminari legati a truffe o all'appartenenza ad un'organizzazione criminale, spesso la scoperta avviene sulla base di informazioni di terzi, segnatamente l'autorità di perseguimento penale, ad esempio quando viene sequestrato un veicolo. Gli intermediari finanziari di questo settore non utilizzano strumenti di analisi delle transazioni.

Tipologie

A. Su richiesta di un'autorità di perseguimento penale, nel quadro di un'inchiesta sul traffico illecito di stupefacenti, un'impresa di leasing finanziario ha comunicato a MROS queste informazioni: uno dei suoi clienti si era avvalso dei servizi di finanziamento offerti per procurarsi nel giro di sei mesi tre auto di lusso, del valore di oltre 100 000 franchi ciascuna. La controparte ufficiale era un'impresa diretta dalla persona oggetto dell'inchiesta penale. Per ciascuna di queste automobili era stato versato in contanti un acconto di 30 000 - 40 000 franchi. La comunicazione di sospetto è stata trasmessa all'autorità di perseguimento penale e la persona in questione è stata poi condannata per violazione della legge sugli stupefacenti ma non per riciclaggio di denaro.

B. In base ad un'informazione esterna, un'impresa di leasing ha constatato che uno dei suoi clienti, una società attiva nella vendita e nell'esportazione di automobili di lusso, in realtà lavorava in perdita. In effetti l'azienda da cinque anni sopravviveva solo grazie ad apporti di fondi esterni, come dimostravano i suoi bilanci. Grazie ad ulteriori informazioni si è accertato che l'avente diritto economico dell'impresa era vicino ad una persona a capo di un regime notoriamente corrotto e in quel momento coinvolto in una guerra civile. La segnalazione è stata trasmessa alla competente autorità di perseguimento penale,

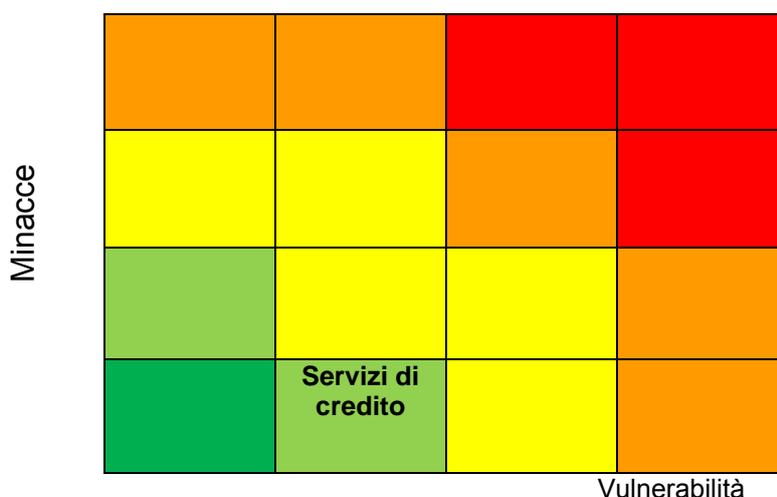
che ha deciso di non entrare nel merito perché gli elementi erano insufficienti per avviare un procedimento.

Nel campo particolare dei crediti al consumo, la minaccia è maggiore che nel settore del leasing finanziario, in relazione a reati legati al traffico illecito di stupefacenti. Inoltre, in questo campo sussiste un rischio superiore di finanziamento del terrorismo. Una modalità di finanziamento del terrorismo osservata in passato ha visto persone domiciliate in Svizzera, influenzate da un movimento considerato terrorista da autorità straniere, sottoscrivere un numero elevato di crediti al consumo per importi modesti.

Valutazione

I valori quantitativi suggeriscono un basso livello di rischio. I casi segnalati non sono molto complessi e la probabilità che vengano scoperti è abbastanza elevata, anche se spesso ciò avviene successivamente. Gli importi incriminati si aggirano sui 50 000 - 100 000 franchi. Nel settore, le operazioni di leasing sono meno esposte al rischio di riciclaggio rispetto alle operazioni di credito al consumo, soprattutto perché è sempre più difficile pagare in contanti con potenziali proventi del traffico illecito di stupefacenti, grazie all'impiego del sistema di addebito diretto. In questo modo, le transazioni sono perlopiù controllate da un istituto bancario, che dispone delle risorse aggiuntive per l'analisi delle transazioni e contribuisce così ad attenuare il rischio. Nel settore spiccano attualmente nuovi modelli di attività che consentono di concedere crediti via Internet. Visto che in questo caso non avviene alcun contatto fisico, è più difficile identificare correttamente l'avente diritto economico.

L'applicazione di nuove disposizioni di legge, introdotte ai sensi delle raccomandazioni GAFI rivedute, completerà il dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in questo settore. Si tratta in particolare di misure volte ad estendere gli obblighi di tutti gli intermediari finanziari relativamente all'identificazione degli aventi diritto economico delle persone giuridiche. Il dispositivo non richiede ulteriori regolamentazioni per questo settore.



7.1.10 Traffico dei pagamenti (carte di credito, carte prepagate, moneta elettronica)

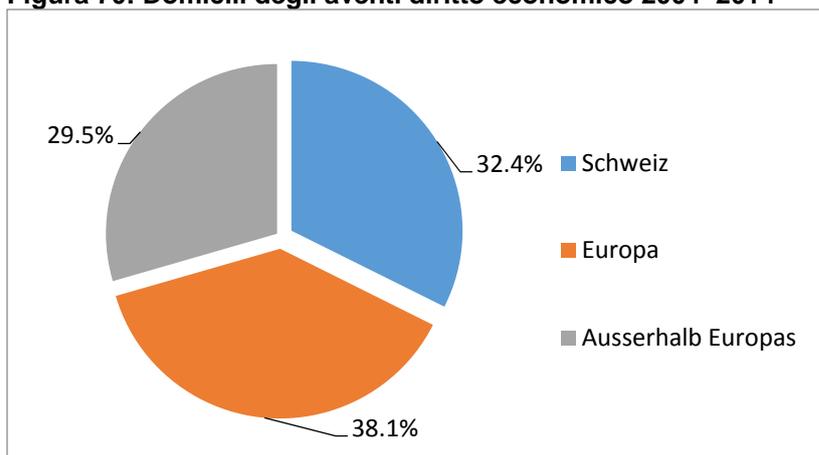
In Svizzera, chi fornisce servizi nell'ambito del traffico dei pagamenti a titolo professionale è soggetto alla legge sul riciclaggio di denaro in virtù dell'articolo 2 capoverso 3 lettera b LRD. Questa disposizione si riferisce in particolare ai prestatori di servizi nel campo delle carte di credito e delle carte prepagate nonché ai prestatori di servizi che propongono trasferimenti elettronici per conto di terzi.

A. Carte di credito e carte prepagate

L'analisi dell'insieme dei pagamenti effettuati tramite carta di credito in Svizzera indica un aumento costante di questa modalità dal 2004. La percentuale di transazioni effettuate all'estero è particolarmente importante: l'83,5 % del totale delle transazioni nel 2013.¹⁴¹ L'analisi delle relative comunicazioni di sospetto trasmesse da questo settore a MROS dal 2004 al 2013 mostra inoltre come i due terzi degli aventi diritto economico siano domiciliati al di fuori della Svizzera, nella maggioranza dei casi in Paesi europei o al di fuori dello spazio europeo (fig. 70).

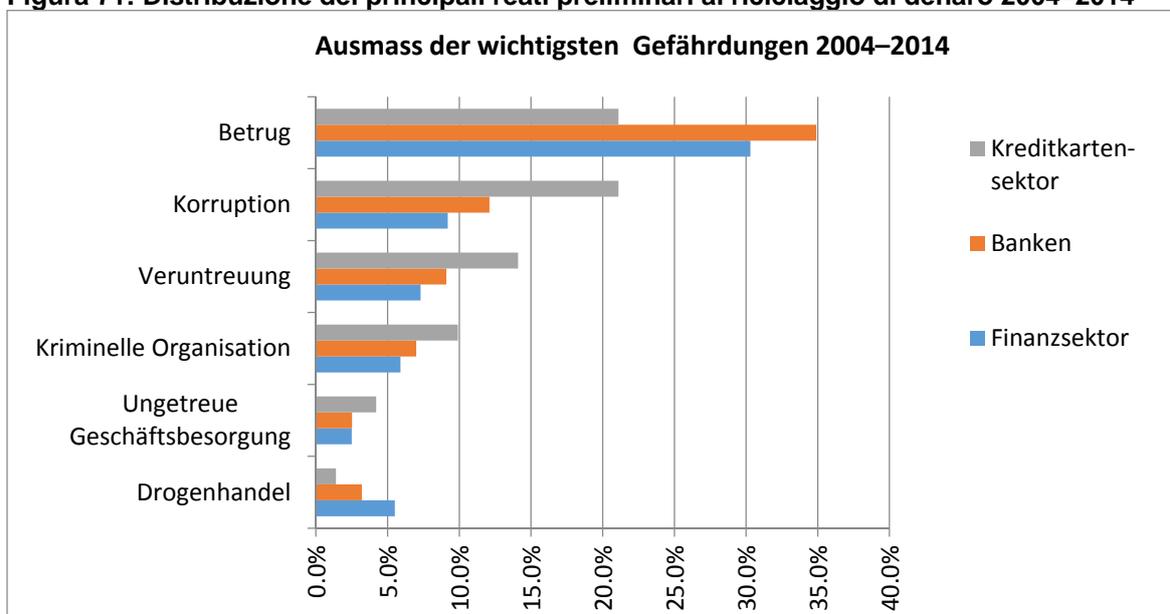
¹⁴¹ BNS 2014.

Figura 70: Domicili degli aventi diritto economico 2004–2014



I principali reati preliminari segnalati dagli intermediari finanziari di questo settore sono la corruzione, l'appropriazione indebita, l'appartenenza ad un'organizzazione criminale e il traffico di armi. Rispetto al settore finanziario nel suo complesso, i reati preliminari della truffa e del traffico illecito di stupefacenti in questo settore sono meno frequenti (fig. 71).

Figura 71: Distribuzione dei principali reati preliminari al riciclaggio di denaro 2004–2014



Nel campo delle carte di credito, spesso i casi sospetti sono scoperti tardi. In effetti, il sospetto origina perlopiù da informazioni di terzi, comunicate all'intermediario finanziario da fonti esterne o da un altro intermediario finanziario, segnatamente la banca che aveva anche presentato il cliente.

Tipologie

A. Un ente emittente di carte di credito è stato informato da un istituto bancario che uno dei suoi clienti, una PPE attiva nel commercio internazionale, è ricercato da Interpol per atti di corruzione e per amministrazione infedele nel suo Paese d'origine. Il cliente della banca in questione aveva acquistato presso l'emittente due carte prepagate: una in dollari USA e una in euro. Le carte erano state regolarmente ricaricate attingendo ai valori patrimoniali depositati presso la banca.

B. Un articolo giornalistico all'estero ha riportato che un cliente di un emittente di carte di credito, domiciliato in un Paese europeo, era implicato in attività di riciclaggio di denaro attraverso pietre preziose per conto di un'organizzazione criminale attiva in Asia. La banca corrispondente invece non aveva notato nulla di insolito, malgrado la persona indagata fosse sua cliente da oltre cinque anni. Il procedimento penale condotto dalle autorità svizzere è stato alla fine abbandonato per mancanza di prove.

C. In occasione di una ricerca di routine su banche dati, è emerso che un nuovo cliente di un emittente di carte di credito era stato arrestato in un Paese dell'America latina per appartenenza ad

un'organizzazione criminale. Questa relazione d'affari era già nota a MROS perché altre due banche, qualche mese prima, avevano già inviato altre comunicazioni di sospetto.

B. Servizi di pagamento elettronico (moneta elettronica)

In linea generale, così come nel caso dei pagamenti mediante carta di credito, il numero delle transazioni effettuate mediante servizi di pagamento elettronico aumenta costantemente in Svizzera. Usualmente queste modalità di pagamento sono utilizzate per saldare importi ridotti. Non c'è una definizione omogenea e chiara dei mezzi elettronici di pagamento o della moneta elettronica. La principale ambiguità risiede nel fatto che si sottolinea ora il carattere elettronico del supporto di trasmissione, ora la possibilità di conservazione e deposito. Ai fini della presente analisi, la moneta elettronica (*e-money*) è così definita: valori monetari aventi corso legale, registrati in forma elettronica, che sono accettati a tale titolo come mezzo di pagamento da altri attori economici nell'ambito di una determinata operazione. Per analizzare i rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo è opportuno distinguere tra le modalità di utilizzo del mezzo elettronico essenzialmente come strumento di trasmissione e le modalità *e-money* destinate a conservare in via permanente dei valori, sotto forma di depositi elettronici. Nel primo caso, i valori con corso legale restano depositati su un conto bancario e sono addebitati via via che avvengono dei trasferimenti elettronici. Nel secondo caso, i valori sono conservati in via permanente su un supporto elettronico, ad esempio un chip o un sistema informatizzato di pagamento elettronico (*network money*), o un cellulare (portafoglio elettronico o *e-wallet*). Nel valutare i rischi è opportuno differenziare i servizi di pagamento elettronico in base alle modalità che prevalgono, segnatamente quelle che concernono pagamenti tra più persone e quelle dei pagamenti effettuati per acquistare servizi o merci, in funzione dell'importanza del loro utilizzo attuale e del loro futuro utilizzo potenziale.

Attualmente la modalità di cui si avvalgono di più i consumatori svizzeri è il sistema del pagamento elettronico senza deposito elettronico (p. es. carte di debito). Il rischio principale legato a questi sistemi di pagamento elettronico consiste nel fatto che essi consentono potenzialmente di riciclare valori patrimoniali attraverso servizi commerciali inesistenti, mischiandoli ad altri prodotti regolarmente commerciati. La seconda modalità per frequenza di utilizzo concerne i servizi di pagamento elettronico con deposito permanente, come Paypal o Webmoney, coi quali i clienti che risiedono in Svizzera possono effettuare pagamenti online. In parallelo, dei fornitori con sede in Svizzera cominciano a proporre il portafoglio elettronico e questo ridurrebbe di per sé il rischio visto che tali fornitori sono soggetti alla LRD. Anche quando i consumatori svizzeri si avvalgono di servizi di pagamento elettronico, effettuati via Internet o al telefono, di fornitori non domiciliati in Svizzera, nella maggioranza dei casi c'è un legame con un intermediario finanziario soggetto alla LRD ed è quest'ultimo che effettua, per conto del suo cliente, il pagamento, con mezzi ordinari, nell'ambito del servizio di pagamento elettronico. Ne consegue che il rischio principale sussiste per gli intermediari finanziari, nella misura in cui fungono da veicolo per transazioni transnazionali fraudolente o che non perseguono realmente scopi commerciali.

Visto però che non vi sono segnalazioni concrete da parte di istituti bancari svizzeri, non è possibile quantificare la minaccia reale in Svizzera legata alla moneta elettronica utilizzata nei sistemi informatizzati di pagamento (*network money*). In effetti, attualmente il livello di regolamentazione e sorveglianza dei servizi elettronici di pagamento disponibili in Svizzera varia a seconda di dove abbia la sede il fornitore dei servizi di pagamento elettronico proposti. I consumatori svizzeri possono dunque effettuare pagamenti tramite Internet e avvalersi di servizi esteri di pagamento elettronico che non sono assoggettati al dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo o che sono soggetti ad un dispositivo che non equivale a quello svizzero. Al contrario, gli attori economici in Svizzera che intendono proporre a consumatori svizzeri ed esteri dei servizi di pagamento elettronico via Internet, sono soggetti ad un doppio controllo in quanto intermediari finanziari ai sensi della LRD. Non si differenziano quindi dagli intermediari finanziari ordinari in termini di obblighi di diligenza e vigilanza.

La presente analisi fa concludere che i servizi di pagamento elettronico più esposti ai rischi di riciclaggio di denaro in Svizzera interessano i fornitori di servizi che propongono la moneta elettronica sotto forma di *network money* e che hanno sede all'estero. Visto che non sono soggetti né alla LRD né alla vigilanza della FINMA, è difficile per le autorità di perseguimento penale ricostruire il *paper trail* delle transazioni effettuate. Il rischio aumenta se si tratta di pagamenti tra privati e se il mezzo di pagamento consente pagamenti transfrontalieri.

C. Monete virtuali

Attualmente la minaccia reale legata alle monete virtuali, come Bitcoin è bassa in Svizzera. In effetti, il numero di intermediari finanziari che in Svizzera propongono servizi e modalità di pagamento mediante

monete virtuali è molto contenuto.¹⁴² Malgrado l'anonimato virtuale che le monete virtuali possono offrire, gli intermediari finanziari sono comunque soggetti al dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 LRD e quindi sono tenuti a ridurre la minaccia che deriva da questo metodo di pagamento, segnatamente identificando la controparte ed eseguendo le verifiche richieste in virtù degli obblighi di diligenza.

Non bisogna tuttavia escludere che il numero di attori economici che accettano pagamenti in monete virtuali possa aumentare rapidamente. La principale minaccia potenziale per quanto concerne le monete virtuali risiede dunque nel fatto che sempre più intermediari finanziari in Svizzera accetteranno di cambiare, su più vasta scala, per conto dei loro clienti monete virtuali con valori non virtuali, contanti o denaro scritturale. Il carattere virtuale di queste monete fa sì che il reale depositario della moneta in questione possa non coincidere con il ricevente. La seconda potenziale minaccia legata alla diffusione delle monete virtuali in Svizzera consiste nel fatto che possano essere utilizzate per trasferire fondi all'estero e che facciano quindi concorrenza ai tradizionali *money transmitter*, non avvalendosi della loro intermediazione finanziaria. Per i criminali, la principale attrattiva della trasmissione di valori mediante monete virtuali consiste nel fatto di poter celare l'identità di chi invia e di chi riceve i fondi. Il principio di base del funzionamento delle monete virtuali è che le transazioni effettuate con tali monete fanno a meno di un intermediario che possa garantire i termini del cambio, sostituendo ad esso degli elementi crittografici. Le minacce potenziali legate alle monete virtuali in termini di reati preliminari rilevati a livello mondiale consistono principalmente nel traffico illecito di stupefacenti, nel riciclaggio di denaro da parte di organizzazioni criminali, in truffe commesse su Internet, ivi compreso il finanziamento di atti preparatori al *phishing*, e nel finanziamento del terrorismo. La minaccia attuale per la Svizzera è comunque molto bassa.

Valutazione

I valori quantitativi per il settore indicano una minaccia media, simile a quella del settore bancario. Però, per quanto concerne gli importi coinvolti e l'implicazione diretta di società di domicilio, il rischio è minore rispetto alle banche perché si tratta perlopiù di transazioni per piccoli importi.

La principale vulnerabilità del settore nel suo insieme risiede nel moltiplicarsi dei fornitori di servizi di pagamenti informatizzati, non soggetti al dispositivo della LRD perché domiciliati all'estero, che consentono a chi risiede in Svizzera di effettuare pagamenti online (*network money*).

Anche se a volte la scoperta avviene tardivamente, la tracciabilità delle transazioni effettuate mediante carta di credito resta eccellente se i valori patrimoniali sono depositati presso una banca. Anche i controlli svolti dalle banche depositarie dei valori patrimoniali, soggette al dispositivo della LRD, contribuiscono ad attenuare il rischio, anche se i servizi di pagamento elettronico possono essere usati per riciclare denaro, trasferendo valori patrimoniali in cambio di prestazioni commerciali inesistenti o sovrappagate. In questo modo è possibile controllare sufficientemente le vulnerabilità degli intermediari finanziari in questo settore. In tale contesto, l'applicazione di nuove disposizioni introdotte ai sensi delle raccomandazioni GAFI rivedute, rafforzerà il dispositivo per il settore, segnatamente estendendo gli obblighi degli intermediari finanziari in relazione all'identificazione degli aventi diritto economico delle persone giuridiche. Il dispositivo non richiede regolamentazioni supplementari per gli intermediari finanziari del settore soggetti alla LRD.

¹⁴² Rapporto del Consiglio federale sulle monete virtuali in risposta ai postulati Schwaab (13.3687) e Weibel (13.4070).

Minacce				
		Traffico dei pagamenti mediante carte	<i>Network money</i>	
			Monete virtuali	
	Vulnerabilità			

7.1.11 Commercio in metalli preziosi

Il settore svizzero del commercio in metalli preziosi occupa una posizione importante a livello mondiale. È soggetto alla legge sul riciclaggio di denaro ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 lettera c LRD. La legge sul controllo dei metalli preziosi del 20 giugno 1933 (LCMP)¹⁴³ assoggetta inoltre la concessione della patente o autorizzazione per esercitare attività in questo settore alla condizione fondamentale che sia garantita un'attività commerciale ineccepibile. Questa condizione vale peraltro, ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 lettera c LBCR anche per le banche. Inoltre, l'ordinanza sul controllo dei metalli preziosi dell'8 maggio 1934 (OCMP)¹⁴⁴ definisce i metalli preziosi secondo il criterio della purezza e obbliga i titolari di una patente di fonditore, in particolare, ad assicurare la provenienza lecita delle materie da fondere, a rispettare le disposizioni della LRD e a tenere un registro dei loro acquisti (art. 168 lett. a bis c OCMP).

In questo settore, il commercio in oro ha una posizione preminente: complessivamente, quasi due terzi del commercio mondiale in oro passa per la Svizzera. La capacità di fusione dell'oro della Svizzera tocca il 40 % circa della capacità mondiale.¹⁴⁵ Tra i nove leader mondiali del settore, quattro concentrano una parte molto importante della loro attività in Svizzera. Le importazioni di oro in Svizzera concernono principalmente l'oro grezzo (minerale d'oro o oro rosso), l'oro non monetario (polvere d'oro) o i cascami d'oro. Le fonderie situate in Svizzera lavorano l'oro grezzo o rifondono articoli in oro già esistenti. Contrariamente al commercio di altre materie preziose tramite la Svizzera, l'oro commerciato e raffinato in Svizzera transita fisicamente dal Paese.

Nel settore vi è una duplice minaccia di riciclaggio di denaro: la prima concerne l'origine delle materie preziose, che potrebbero essere state acquisite in modo criminale, ad esempio ricorrendo ad atti di corruzione, a furti o ad altri reati e la seconda le materie preziose stesse, usate direttamente per riciclare denaro o come mezzi per finanziare altri crimini.

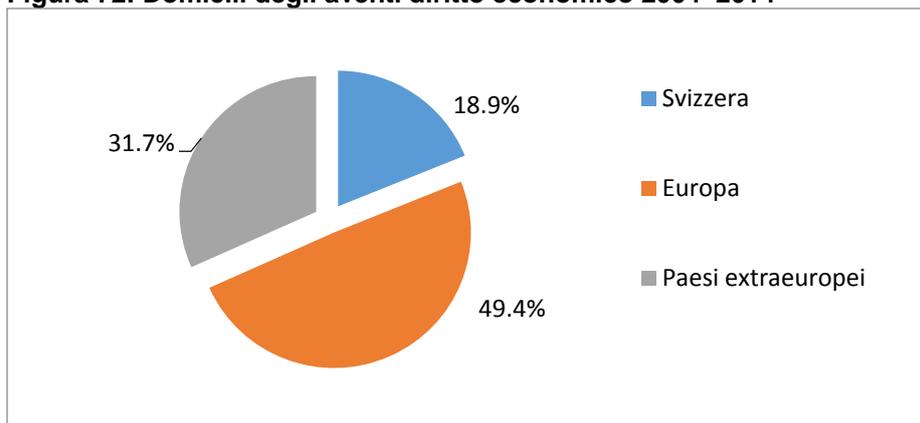
Il numero di comunicazioni di sospetto provenienti ogni anno da questo settore (da una a tre) è ridotto. Il domicilio degli aventi diritto economico nelle relazioni d'affari segnalate si trova in oltre l'80 % dei casi fuori dalla Svizzera, perlopiù in un Paese europeo (fig. 72).

¹⁴³ RS 941.31.

¹⁴⁴ RS 941.311. Secondo l'art. 178 cpv. 2 OCMP, sono considerati metalli preziosi bancari: (a) le verghe e le granaglie d'oro con il titolo minimo di 995 millesimi; (b) le verghe e le granaglie d'argento con il titolo minimo di 999 millesimi e (c) le verghe e le schiume di platino e palladio con il titolo minimo di 999,5 millesimi. Cfr. anche la circolare FINMA 2011/1 «Attività di intermediazione finanziaria ai sensi della LRD» e in particolare nm. 75 - 79.

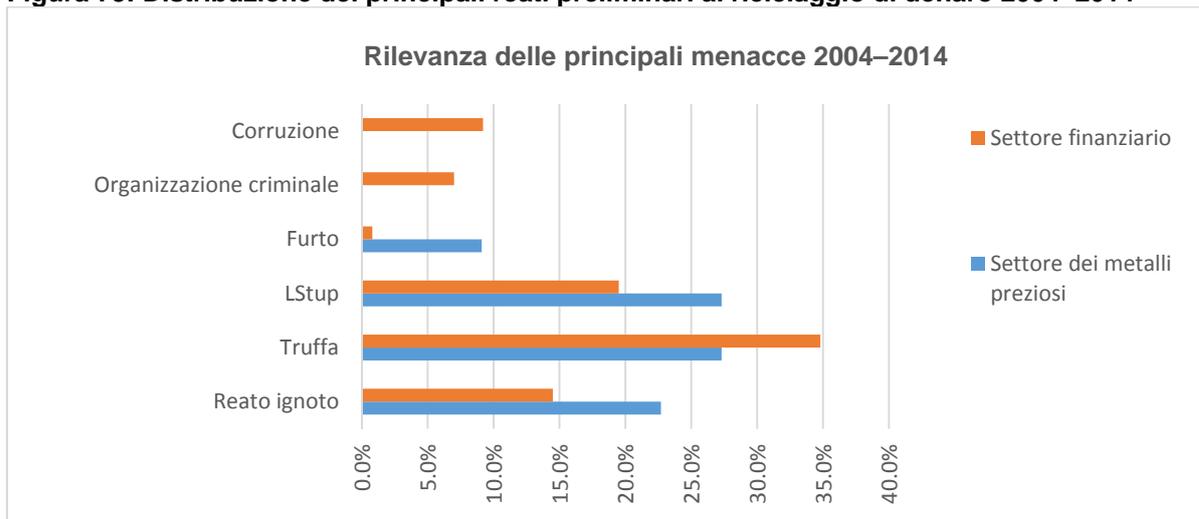
¹⁴⁵ World Gold Council 2013.

Figura 72: Domicili degli aventi diritto economico 2004–2014



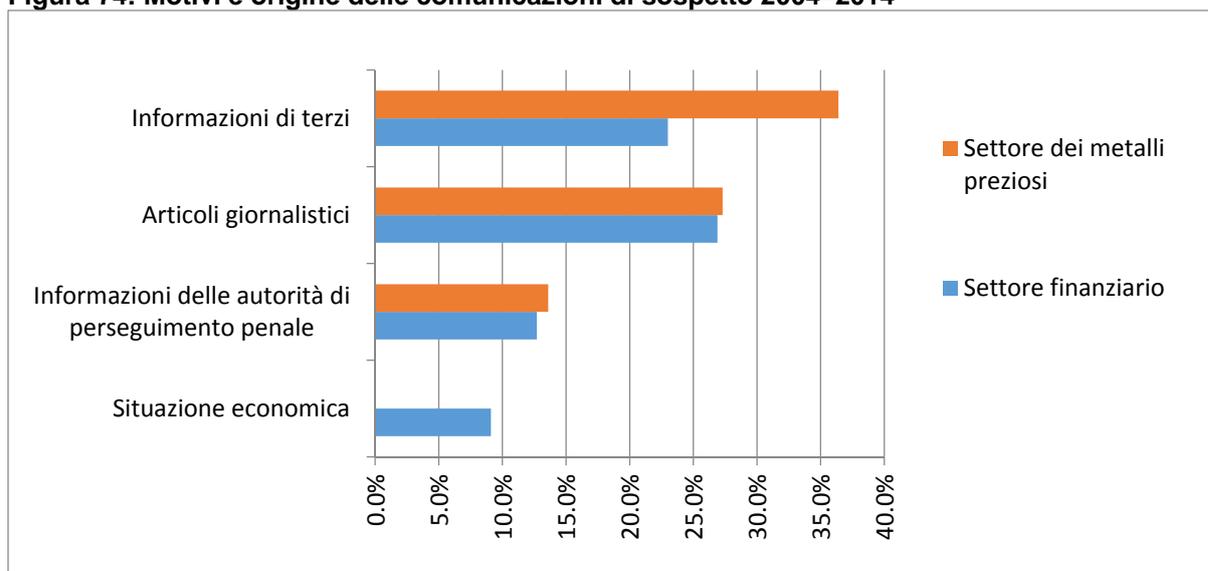
I presunti reati preliminari concernono in primo luogo valori patrimoniali che provengono dal traffico illecito di stupefacenti, da furti o truffe volte all'acquisto di metalli preziosi. Rispetto al settore finanziario nel suo insieme, non sono presenti le minacce principali della corruzione o dell'appartenenza ad un'organizzazione criminale. L'assenza di comunicazioni di sospetto in relazione a queste due minacce principali parrebbe essere in contraddizione con la potenziale attrattiva esercitata da questo settore sui criminali, in particolare visti i vantaggi che offre e visto che consente di ridurre la tracciabilità, attraverso la fusione di oggetti, il loro deposito e il trasporto di valori patrimoniali. La quota di reati preliminari non identificati è particolarmente significativa in questo settore (fig. 73).

Figura 73: Distribuzione dei principali reati preliminari al riciclaggio di denaro 2004–2014



L'analisi dell'origine delle comunicazioni di sospetto trasmesse a MROS mostra come il settore si affidi prevalentemente alle informazioni di terzi, come gli articoli giornalistici o i contatti locali. Le analisi degli intermediari finanziari del settore contribuiscono poco in linea generale all'instaurarsi di sospetti. Ciò vale in particolare per le analisi approfondite delle transazioni e delle condizioni economiche (al di là dell'obbligo di indicare l'avente diritto economico) (fig. 74).

Figura 74: Motivi e origine delle comunicazioni di sospetto 2004–2014



La maggioranza delle vendite effettuate dai commercianti di metalli preziosi coinvolgono società commerciali che acquistano soprattutto lingotti d'oro a fini commerciali e di investimento (come ad esempio i fondi d'investimento) o anche per vendite all'industria orafa e orologiera. Sembra quindi che la vendita di metalli preziosi a privati avvenga solo in misura ridotta. Vi sono tuttavia commercianti di metalli preziosi che offrono ai privati la possibilità di acquistare metalli preziosi, persino via Internet, e/o la loro custodia in casseforti presso un intermediario finanziario in Svizzera. In questi casi, gli intermediari finanziari richiedono ai loro clienti di dichiarare l'avente diritto economico dei valori patrimoniali utilizzati per acquistare le materie preziose (formulario A).

Nel caso della clientela composta da società commerciali, l'ampio utilizzo di strutture societarie complesse rende più difficile ricercare gli aventi diritto economico. In effetti, nella misura in cui la relazione d'affari implica in realtà l'intervento di intermediari finanziari, come avviene in questo settore, non è garantito che i dati concernenti gli effettivi fornitori siano conservati e messi a disposizione. Questa vulnerabilità emerge soprattutto nella seconda fase della minaccia, quando gli intermediari finanziari del settore effettuano pagamenti per conto dei loro clienti a strutture legittime o a terzi che in realtà hanno un legame con i loro clienti. Ciò vale principalmente per l'acquisto di metalli preziosi da raffinare. L'analisi dell'origine delle comunicazioni mostra come il settore abbia possibilità limitate di informarsi sulla situazione economica dei clienti e di svolgere analisi delle transazioni.

Al fine di ridurre la principale minaccia potenziale, la maggioranza dei raffinatori soggetti alla LRD come intermediari finanziari si assoggettano volontariamente ad almeno una normativa internazionale, che li obbliga a svolgere controlli lungo l'intera catena di fornitura. Le più importanti iniziative internazionali a cui aderiscono gli attori del settore sono la «Responsible Gold Guidance» della London Bullion Market Association e il «Code of Practices» e «Chain-of-Custody Standard» del Responsible Jewellery Council.

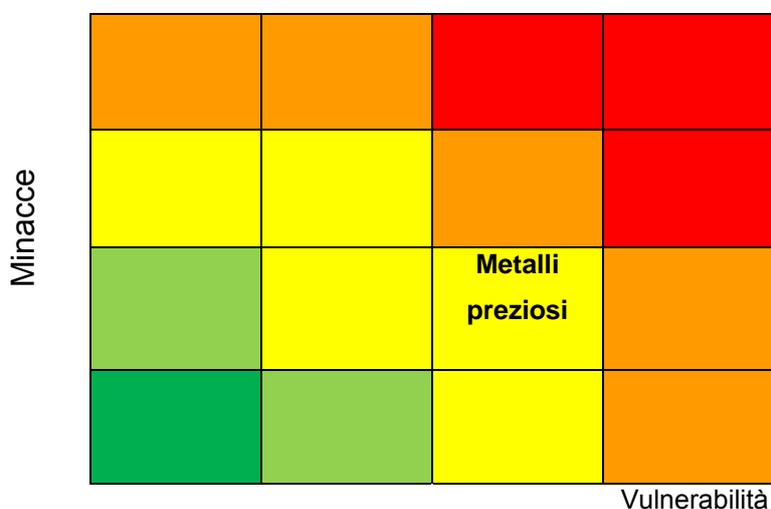
Valutazione

A fronte dell'importanza del commercio in metalli preziosi in Svizzera, dell'attrattiva di questo settore per il riciclaggio di denaro e della complessità delle strutture coinvolte, i valori quantitativi suggeriscono che la minaccia in questo settore è sottostimata. Ciò vale in particolare per i reati preliminari di corruzione ed appartenenza ad un'organizzazione criminale. Si tratta soprattutto della seconda minaccia (sopra descritta), legata all'utilizzo di materie prime preziose, molto spesso oro o pietre preziose, come veicoli per riciclare valori patrimoniali di provenienza criminale. Visto che si tratta in tali casi della seconda e della terza fase del ciclo del riciclaggio di denaro e che spesso sono coinvolte strutture complesse, la possibilità di trovare delle prove è ridotta rispetto alla seconda minaccia, che concerne materie preziose acquisite in modo criminale o illecito. In effetti, oltre agli obblighi derivanti dall'OCMP, la maggioranza degli intermediari finanziari del settore dei metalli preziosi si sono assoggettati volontariamente a norme internazionali aggiuntive, che prevedono l'obbligo di diligenza. I controlli che questi standard prevedono vanno oltre quanto richiesto dalla LRD in materia di conoscenza e vigilanza sulle relazioni d'affari. In tal modo si riduce anche la vulnerabilità del settore relativamente alla prima minaccia. Quando si acquista oro grezzo, i controlli possono comprendere, tra l'altro, visite sul posto, controlli della situazione finanziaria delle miniere e delle loro autorizzazioni, una valutazione delle procedure pratiche nelle stesse e delle lettere di referenza. Nel caso concreto però la prima

minaccia non esclude la seconda. Tuttavia, la seconda minaccia per le raffinerie in Svizzera è in una certa misura limitata, visto che la maggioranza della clientela è istituzionale.

Peraltro, l'acquisto e la vendita di oro usato sono liberi e non sono soggetti alla legge sul riciclaggio di denaro, contrariamente al commercio di oro grezzo o di articoli come i lingotti d'oro, sottoposti a diversi dispositivi di controllo. Dal 2009, il volume di oro usato venduto da privati in Svizzera, perlopiù in cambio di contanti, è aumentato notevolmente. A questo proposito va detto che le raffinerie in Svizzera acquistano pochissimo materiale dagli acquirenti di oro usato, per via dei loro obblighi di diligenza. Ne consegue che gran parte dell'oro usato acquistato in Svizzera viene probabilmente rivenduto all'estero. Si tratta di una vulnerabilità, perché così parte del commercio in oro in Svizzera resta escluso dal dispositivo della LRD. Aumenta così la probabilità che si concretizzino determinate minacce di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Tuttavia, gli importi coinvolti mostrano come queste minacce si concentrino su reati preliminari legati alla cosiddetta criminalità di strada, in Svizzera e all'estero, come furti, violazioni della legge sugli stupefacenti e truffe. Non bisogna inoltre escludere che il rischio di riciclaggio di denaro del settore delle materie preziose nel suo complesso si sposti su altre attività, non soggette, diversamente dai metalli preziosi, al dispositivo della LRD ma simili per attrattiva e minacce, ad esempio le pietre preziose.

In proposito il nuovo tenore della LRD dovrebbe ridurre il rischio del settore e impedire l'intensificarsi dei fenomeni di spostamento. Essa prevede, dal 1° gennaio 2016, obblighi di diligenza per i commercianti nel caso di transazioni commerciali che superino i 100 000 franchi in contanti (verifica dell'identità della controparte e identificazione dell'avente diritto economico nonché, se la transazione appare anomala, chiarimento della provenienza dei valori patrimoniali) oppure prescrive che la transazione avvenga attraverso un intermediario finanziario soggetto alla LRD. Per gli intermediari finanziari soggetti alla LRD, l'applicazione delle nuove disposizioni integrate nella legge rafforzerà in futuro il dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, segnatamente con misure volte a migliorare la trasparenza delle persone giuridiche e l'estensione degli obblighi di tutti gli intermediari finanziari coinvolti in una relazione d'affari, a livello di identificazione degli aventi diritto economico delle persone giuridiche.



7.2 Analisi dei settori non soggetti alla LRD

7.2.1 Settore immobiliare

Il riciclaggio di denaro nel settore immobiliare è un tema di attualità periodicamente ripreso dai media svizzeri negli ultimi anni, anche in relazione ad acquisti immobiliari da parte di ricchi cittadini della Comunità di Stati Indipendenti che hanno destato scalpore. Si suppone che il crimine organizzato e certi autocrati corrotti si servano del mercato immobiliare svizzero per riciclare denaro. La questione è stata anche oggetto di vari interventi parlamentari.

Attrattiva del mercato immobiliare per il riciclaggio di denaro

Si individuano quattro fattori che rendono il mercato immobiliare interessante per chi ricicla denaro:

1. Il commercio di beni immobiliari consente di piazzare importi superiori alla media, anche in contanti. Inoltre, le operazioni illecite sono favorite dal fatto che il valore reale di un immobile, in particolare in regioni di pregio come nella regione lemanica o del lago di Zurigo, è difficile da stimare.
2. Gli immobili sono beni d'investimento sostanzialmente interessanti perché sono un valore certo, in particolare nei periodi di crisi economica. Non sono esposti agli effetti del cambio e possono essere affittati con un certo profitto.
3. Il commercio dei beni immobiliari offre numerose possibilità di riciclare denaro perché i fondi di origine criminale possono essere utilizzati non solo per l'acquisto di un bene ma anche, come mostra l'elenco sottostante delle modalità operative (non esaustivo), per finanziamenti, per il suo uso o per lavori di trasformazione.
4. In Svizzera, contrariamente a quanto accade nell'UE, il commercio immobiliare non è soggetto alla LRD per ragioni inerenti al sistema adottato: la LRD si applica in effetti esclusivamente all'intermediazione finanziaria e non a specifiche attività commerciali. I mediatori immobiliari e i notai non sono quindi tenuti a verificare l'origine dei fondi utilizzati¹⁴⁶.

Possibili modalità operative

Le modalità operative del settore immobiliare sono variegata e possono essere combinate tra loro o modificate:

- Piazzamento di denaro contante: gli immobili offrono numerose possibilità di piazzare contante:
 - acquisto in contanti di un immobile;
 - pagamento di affitti (o garanzie di affitto) in contanti¹⁴⁷;
 - pagamento in contanti di lavori di ristrutturazione, risanamento o trasformazione ed ampliamento;
 - investimenti in immobili locativi, ristoranti o hotel (i cosiddetti „cash-intensive business“). Queste attività offrono ulteriori possibilità di riciclare denaro in modo sistematico perché i fondi di provenienza illecita possono essere presentati come redditi locativi o redditi derivanti dall'attività di ristorazione o alberghiera.
- Ipoteche: visto che i piazzamenti sono considerati sicuri, i beni immobiliari consentono di ottenere fondi da istituti finanziari sotto forma di ipoteche. Questo è particolarmente interessante per chi ricicla denaro e ha bisogno di liquidità di provenienza lecita. Sono ipotizzabili diverse possibilità:
 - pagamento in contanti dell'immobile (con fondi provenienti dal riciclaggio) e poi accensione di un'ipoteca;
 - accensione di un'ipoteca e poi ammortamento o pagamento degli interessi con fondi riciclati;
 - per evitare di passare attraverso un istituto bancario come prestatore, i criminali possono anche concedersi tra loro dei prestiti destinati all'acquisto di immobili. L'origine del denaro può essere ulteriormente nascosta usando prestanome e società fantasma, generalmente con connessioni internazionali (il cosiddetto *loan back scheme*).
- Prezzi rincarati: più costa il bene, più soldi si possono piazzare.¹⁴⁸ I criminali, all'interno di una banda o attraverso società interposte possono vendere un immobile più volte allo stesso avente diritto economico e aumentare il prezzo ad ogni nuova transazione (cosiddette „vendite a cascata“).
- Acquisto dell'immobile da parte di strutture societarie internazionali complesse o holding: ciascuna società interposta complica il lavoro dell'autorità di perseguimento penale che cerca di ricostruire la traccia del denaro riciclato, perché per ogni azienda vanno chiariti i rapporti proprietari. Un altro elemento che ostacola le indagini è la dimensione internazionale delle reti

¹⁴⁶ Si ritiene che l'agente immobiliare agisca come intermediario finanziario ai sensi della LRD e debba di conseguenza osservare gli obblighi di diligenza solo se, su mandato dell'acquirente, trasferisce al venditore il prezzo d'acquisto e non si tratta di una prestazione accessoria di una prestazione contrattuale principale. Non è invece soggetta alla LRD l'attività di incasso dell'agente immobiliare che agisce su mandato del venditore (Circolare FINMA 2011/1 sull'attività di intermediazione finanziaria ai sensi della LRD, nm. 129).

¹⁴⁷ Si prestano allo scopo in particolare le pigioni subordinate all'evoluzione della cifra d'affari perché sono variabili e offrono quindi una grande flessibilità a chi ricicla denaro.

¹⁴⁸ Negli acquisti di immobili a prezzi esorbitanti, spesso il riciclaggio di denaro non rappresenta l'unico motivo o il motivo principale della decisione d'acquisto. La discrezione che deve necessariamente accompagnare queste transazioni si traduce sempre in un aumento di prezzo al quale il riciclatore deve far fronte ma si può anche presumere che l'acquisto di immobili nella fascia di prezzo più alta sia soprattutto una questione di prestigio.

di imprese, a causa della necessità di ricorrere all'assistenza giudiziaria per ottenere le informazioni necessarie. Si tratta spesso di un processo lungo, che a volte non produce risultati. Gli immobili possono anche fungere da conferimento in natura nella costituzione di una società anonima. In tal caso sono trasferiti alla società e va identificato l'avente diritto economico.

Situazione in Svizzera in materia di riciclaggio di denaro sul mercato immobiliare

La valutazione di una quarantina di inchieste preliminari e procedure di investigazione in corso o concluse, in cui si presume sia stato riciclato denaro attraverso il mercato immobiliare svizzero mostra come il commercio di immobili attragga molto chi ricicla denaro e come in questo settore si osservino con regolarità casi sospetti nel nostro Paese. Si tratta soprattutto di acquisti di immobili residenziali di fascia alta. I valori patrimoniali riciclati sul mercato immobiliare provengono principalmente, e in percentuali simili, dai seguenti tre reati preliminari: truffa/appropriazione indebita, sostegno e/o partecipazione ad un'organizzazione criminale e violazioni della legge sugli stupefacenti. I casi analizzati presentano spesso una dimensione internazionale; nella maggioranza dei casi il reato preliminare è stato commesso all'estero. Inoltre, dai casi esaminati risulta che non sono state applicate modalità operative complesse come descritto in letteratura. La maggior parte degli immobili vengono acquistati attraverso una transazione bancaria ed è comune il finanziamento parziale da parte dell'istituto finanziario. Se l'acquisto in contanti di un immobile è stato osservato solo in alcuni casi, non è raro un suo finanziamento parziale in contanti o che si paghino con denaro contante gli affitti o i lavori di trasformazione dell'edificio. Sembra inoltre che nella maggioranza dei casi l'obiettivo dell'acquisto di un immobile non consista nel confondere le tracce documentate del denaro ma effettivamente nell'utilizzo dei valori patrimoniali. Dalle statistiche cantonali risulta inoltre che, in generale, solo una piccolissima parte degli acquisti di immobili sono effettuati da società. Invece nei casi di riciclaggio di denaro analizzati, molto spesso l'acquirente è proprio una società. Questa differenza fa concludere che negli acquisti di beni immobiliari finalizzati al riciclaggio sono coinvolte società molto più spesso che nel caso delle transazioni immobiliari regolari. In alcuni casi le società sono state appositamente costituite per acquistare un immobile e non hanno svolto altre attività operative; questo rafforza ulteriormente i sospetti di riciclaggio di denaro. Naturalmente, il fatto che una società acquisti un immobile non è di per sé un indizio di riciclaggio ma, se si aggiungono altri elementi, il sospetto può essere fondato. Altri indicatori di atti di riciclaggio possono essere, ad esempio, prezzi di acquisto esorbitanti o progetti di trasformazione o ampliamento sovradimensionati, che secondo gli esperti non sono economicamente vantaggiosi o che sono irrealizzabili per questioni legate alla tutela dei monumenti storici. Infine, il fatto che degli alloggi restino vuoti a lungo, apparentemente senza motivo, o che ristoranti e hotel continuino l'attività per anni malgrado non abbiano clienti deve destare dei sospetti.

Anche se il mercato immobiliare è particolarmente interessante per il riciclaggio di denaro, l'analisi delle procedure di investigazione fa concludere che il mercato immobiliare non sia più colpito dal fenomeno del riciclaggio di altri settori, come il commercio di beni di lusso. Tuttavia, visto che per definizione le cifre oscure in relazione al riciclaggio di denaro sono elevate, non si possono fare affermazioni certe. L'acquisto di un bene di lusso, inoltre, non ha lo stesso impatto sociale di quello degli immobili residenziali perché l'alloggio è un bisogno fondamentale dei cittadini e perché ogni aumento dei prezzi si ripercuote negativamente su una vasta parte della popolazione. In molte regioni gli alloggi già scarseggiano e ciò peggiorerà in futuro. In questo contesto, il fatto che si percepisca un peggioramento ulteriore della situazione a causa del riciclaggio di denaro può avere conseguenze negative per la pace sociale, anche se nella realtà la percezione è infondata. In più, gli investimenti nel settore alberghiero e della ristorazione non solo offrono ulteriori possibilità di riciclaggio di denaro agli ambienti criminali ma fanno anche aumentare il numero di posti di lavoro che essi controllano. Il riciclaggio di denaro è quindi una minaccia generale più grave nel settore immobiliare che in altri.

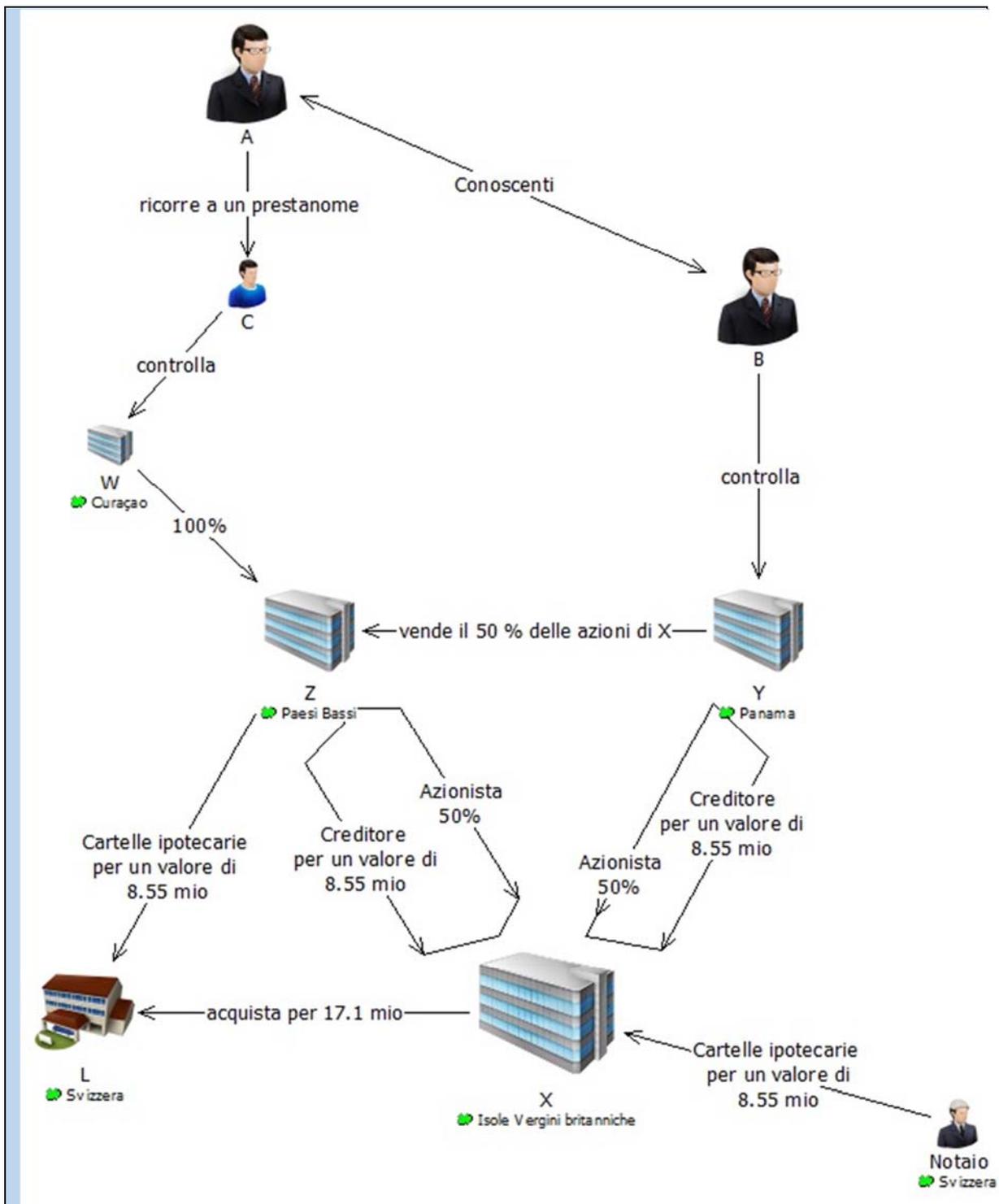
I casi di riciclaggio di denaro nel commercio immobiliare non comportano a priori delle speciali necessità per le autorità di perseguimento penale. L'analisi ha mostrato che solo in casi rari è un problema addurre le prove di una transazione immobiliare. Anzi, sono spesso le transazioni sospette nel settore immobiliare a destare sospetti di riciclaggio di denaro e a far aprire un procedimento. L'ostacolo maggiore da superare, come nella maggior parte dei casi di riciclaggio di denaro, è provare la provenienza criminale dei valori patrimoniali coinvolti, in particolare se il reato preliminare è stato commesso all'estero.

Tipologie

Caso 1: Acquisto di beni immobiliari da parte di una struttura societaria complessa

A è accusato di aver approfittato della propria posizione di responsabile della compagnia petrolifera

nazionale di un paese produttore di petrolio per arricchirsi illegalmente. Parte dei fondi incriminati sarebbero transitati per diverse società prima di essere utilizzati da parte di una prestanome per acquistare un immobile in Svizzera. In termini semplificati, l'acquisto è avvenuto in questo modo: la società Z (sede nei Paesi Bassi) compra dalla società Y (Panama) il 50 per cento delle azioni della società X (Isole Vergini britanniche). Dietro la società Y c'è B, conoscente e presunto complice di A. La società Z è al 100 per cento di proprietà della società W (Curaçao), che a sua volta è di proprietà di C, da molti anni uomo di fiducia e prestanome di A. Fino a quel momento la società X era esistita solo sulla carta e non aveva mai svolto attività operative. Dopo la transazione, essa appartiene al 50 per cento alle società Y e Z. La persona autorizzata a firmare è una persona di fiducia di B. Come prima ed unica operazione, X acquista l'immobile L per la somma di 17,1 milioni di franchi, che le viene prestata dalla società Y. Non appena l'acquisto è stato perfezionato, la società Z presta alla società X 8,55 milioni di franchi ed ottiene come contropartita delle cartelle ipotecarie dell'immobile L per il valore del prestito. X trasferisce la somma a Y. La situazione della società X è quindi la seguente: Y e Z sono azioniste al 50 per cento ciascuna di X ed entrambe vantano un credito nei suoi confronti per 8,55 milioni di franchi. Z possiede cartelle ipotecarie dell'immobile L del valore di 8,55 milioni di franchi, le rimanenti cartelle ipotecarie sono depositate presso un notaio svizzero. L'immobile è stato nel frattempo demolito e, secondo quanto riferiscono i media, A e B progettano di costruire al suo posto un hotel di lusso. La competente autorità di perseguimento penale ha inviato una domanda di assistenza giudiziaria allo Stato in cui si presume sia stato commesso il reato preliminare. Le investigazioni condotte sul posto però concludono che le accuse nei confronti di A sono prive di fondamento e che il denaro arrivato in Svizzera è di provenienza legale. In mancanza di prove dell'origine criminale dei valori patrimoniali, in Svizzera si è dovuto abbandonare il procedimento.



Caso 2: Acquisto di una particella con proventi del traffico di stupefacenti

Nel 2008, A, un fiduciario svizzero, e B, esponente di alto livello di una banda internazionale di trafficanti di droga, si incontrano grazie ad un conoscente comune. A è in cerca di un finanziamento per acquistare una particella su cui intende costruire varie ville nella fascia di prezzo più alta. B cerca invece dei modi per investire e riciclare denaro proveniente dal traffico di cocaina tra il Brasile e la Svizzera. A fonda varie società fantasma e riceve da B in due tranches del contante per un valore complessivo di 1,2 milioni di franchi. Versa circa 400 000 franchi a suo nome sul conto di una di queste società e li usa per acquistare per B un appartamento a San Paolo. I restanti 800 000 franchi vengono depositati da A presso un avvocato svizzero e, aggiungendo 200 000 franchi provenienti dai suoi fondi, ottiene un credito ipotecario di 1,5 milioni di franchi da una banca svizzera. Acquista poi una particella in nome di una delle società fantasma per circa 2,5 milioni di franchi. Nel 2009 in Brasile, B viene giudicato colpevole di traffico illecito di stupefacenti e condannato a 33 anni di prigione. Nel 2013 A è condannato in Svizzera con procedura semplificata, per reati tra cui il

riciclaggio di denaro e la falsità in documenti, ad una pena pecuniaria con la condizionale e ad un'ammenda.

Valutazione

La presente analisi mostra come il settore immobiliare sia esposto ad una minaccia che può essere considerata media. In particolare, sussiste il rischio che dei valori patrimoniali provenienti da atti di corruzione commessi all'estero o dal crimine organizzato siano riciclati in Svizzera. Anche se il settore immobiliare in quanto tale non è soggetto alla LRD, nella maggior parte dei casi gli intermediari finanziari coinvolti nelle transazioni, in primo luogo le banche e i fiduciari, fanno dei controlli. Inoltre, poiché i fondi incriminati sono generalmente riciclati non solo sul mercato immobiliare ma anche attraverso altri canali, la probabilità che siano scoperti è leggermente maggiore. Il dispositivo della LRD riveduta prevede altresì che dal 1° gennaio 2016 tutte le operazioni in contanti per oltre 100 000 franchi svizzeri debbano avvenire per il tramite di un intermediario finanziario o che il commerciante debba obbligatoriamente identificare la controparte e determinare l'identità dell'avente diritto economico nonché, qualora la transazione appaia anomala, la provenienza dei valori patrimoniali. Questo dispositivo riduce il rischio che fondi di origine criminale vengano riciclati attraverso l'acquisto e la vendita di beni immobili in Svizzera.

Infine, le operazioni immobiliari realizzate ricorrendo a strutture complesse, come le società di domicilio o a relazioni d'affari con intermediari finanziari all'estero, consentono spesso di dissimulare l'avente diritto economico. La proposta di modificazione del codice civile prevede quindi di garantire l'identificazione uniforme ed univoca dei soggetti con il numero d'assicurato AVS. Questo consente anche di effettuare ricerche a livello nazionale delle proprietà immobiliari. In questo modo, da un lato aumenterà la trasparenza relativa ai rapporti di proprietà dei beni immobiliari e dall'altro si ridurrà il rischio che valori patrimoniali di provenienza criminale vengano riciclati con discrezione in Svizzera sul mercato immobiliare¹⁴⁹.

7.2.2 Organizzazioni non profit

Basi

In Svizzera, le organizzazioni non profit (NPO), ai sensi delle raccomandazioni del GAFI, sono generalmente denominate organizzazioni di pubblica utilità oppure organizzazioni o istituzioni senza scopo di lucro. Tali organizzazioni generalmente hanno lo statuto di associazioni o fondazioni. La caratteristica della pubblica utilità non deriva però dalla forma giuridica dell'organizzazione ma da criteri di diritto fiscale.

a. L'associazione

L'associazione ha personalità giuridica propria ed è composta da un'assemblea generale e da una direzione eletta da quest'ultima. I suoi statuti devono essere redatti in forma scritta e contenere le disposizioni necessarie relative al suo scopo, le sue risorse e la sua organizzazione. Al di là di questo requisito, la creazione e la gestione di un'associazione non sono pressoché soggetti a prescrizioni: un'associazione non necessita di alcuna autorizzazione o capitale sociale, non deve essere registrata, non è sottoposta a vigilanza e non sottostà all'obbligo di revisione¹⁵⁰. Se l'associazione non si iscrive volontariamente al registro di commercio o presso un organismo di certificazione, le autorità non dispongono quindi di informazioni sui suoi soci, il suo finanziamento e le attività che svolge, a meno che non le ottengano attraverso misure coercitive.

b. La fondazione

La fondazione ha per oggetto la destinazione di beni per il conseguimento di un fine particolare. La forma più frequente è quella della cosiddetta fondazione classica. Il massimo organo, solitamente il consiglio di fondazione, rappresenta la fondazione e la dirige. Rispetto all'associazione, la creazione e l'utilizzo di una fondazione devono soddisfare più requisiti e di conseguenza le autorità dispongono di maggiori informazioni che sono pubblicamente accessibili: tranne che nel caso della fondazione di famiglia, tutte le fondazioni devono essere iscritte nel registro di commercio e soggiacciono agli obblighi

¹⁴⁹ FF 2014 3095 (CC art. 949c (nuovo)).

¹⁵⁰ Costituiscono un'eccezione le associazioni che per il raggiungimento del proprio scopo esercitano un'impresa in forma commerciale, tenute ad iscriversi nel registro di commercio (art. 91 dell'ordinanza sul registro di commercio del 17 ottobre 2007, ORC; RS 221.411). Tutte le altre associazioni sono libere di registrarsi o meno. Tuttavia, se un'associazione per due anni consecutivi supera due dei tre valori specificati all'art. 69b CC (somma di bilancio di 10 milioni di franchi, cifra d'affari di 20 milioni di franchi o 50 posti di lavoro a tempo pieno in media annua), essa deve far verificare la sua contabilità mediante revisione ordinaria, effettuata da un ufficio di revisione ed è tenuta ad iscriversi nel registro di commercio.

contabili e di revisione¹⁵¹. A seconda dello scopo della fondazione (di portata locale, cantonale o nazionale), spetta rispettivamente al Comune, al Cantone o alla Confederazione vigilare che tale scopo sia perseguito conformemente alla volontà del fondatore e degli statuti. Qualora vi siano delle carenze a livello organizzativo o direttivo della fondazione, l'autorità di vigilanza competente può adottare misure di diritto amministrativo di carattere preventivo e repressivo. Tra gli strumenti di sorveglianza di tipo preventivo vi sono ad esempio la verifica dei rapporti annuali di gestione, l'approvazione dei regolamenti e delle loro modifiche nonché l'approvazione delle modifiche statutarie. Gli strumenti repressivi spaziano dalle diffide al blocco dei conti e la revoca del consiglio di fondazione, arrivando anche allo scioglimento della fondazione.

c. Pubblica utilità

Secondo la definizione dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, sussiste lo scopo di pubblica utilità in presenza dei seguenti due elementi cumulativi: da un lato l'organizzazione deve operare nell'*interesse generale* il che significa, in particolare, che la cerchia dei destinatari deve essere aperta e non limitata, ad esempio, ad una famiglia o a chi svolge una certa professione. D'altro lato, le attività svolte dall'organizzazione devono essere *disinteressate*, non devono cioè perseguire gli interessi propri dell'organizzazione come persona giuridica o dei suoi membri.

d. Dati statistici

Secondo uno studio internazionale di vasto respiro del settore delle organizzazioni non profit del 2008¹⁵² si stima che in Svizzera esistano circa 90 000 NPO. Esse occupano circa 180 000 persone (equivalenti tempo pieno) e generano il 4,7 % circa del prodotto interno lordo svizzero. A ciò si aggiungano le prestazioni lavorative dei volontari, che corrispondono a circa 80 000 posti a tempo pieno.

Vulnerabilità delle organizzazioni senza scopo di lucro al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo

La letteratura specializzata considera le organizzazioni non profit dei veicoli interessanti per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, per varie ragioni: innanzitutto le organizzazioni senza fini di lucro godono di grande fiducia da parte della popolazione. Così gli intermediari finanziari, le autorità di vigilanza, doganali e di perseguimento penale non considererebbero a priori le organizzazioni senza fini di lucro come una categoria a rischio e non sottopongono a particolari controlli le loro transazioni finanziarie e i loro trasporti di merci. In secondo luogo, queste organizzazioni hanno spesso accesso a mezzi finanziari significativi, anche in denaro contante e in diverse valute. Inoltre, le varie modalità e gli importi variabili dei versamenti ricevuti, un numero elevato di donatori diversi (anche stranieri) o i versamenti di grossi importi in contanti rientrano nel profilo delle NPO come clienti bancari e non attirano per questo una particolare attenzione. In terzo luogo, molte NPO operano a livello internazionale, compresi i Paesi dove lo stato di diritto è debole e dove dilaga la corruzione. È difficile, tenendo conto della varietà di regioni, partner, attività, culture, sistemi giuridici coinvolti e delle distanze geografiche a volte notevoli, esercitare un controllo appropriato sulle risorse delle organizzazioni senza scopo di lucro. In quarto luogo, poiché le loro risorse finanziarie sono comunque limitate, le NPO destinano solo un minimo di esse all'amministrazione, in particolare la contabilità e i controlli interni. In molti casi queste mansioni sono svolte in modo piuttosto informale dai membri che possiedono solo delle conoscenze tecniche rudimentali. Ben poche NPO dispongono di meccanismi di compliance, di codici di condotta o di regolamenti analoghi. Infine, in Svizzera in particolare, le associazioni non sono sottoposte ad alcun controllo e solo alcune sono tenute a far verificare la contabilità da un ufficio di revisione. Senza misure coercitive disposte da un ministero pubblico spesso è impossibile ottenere informazioni sull'organizzazione, i membri e i finanziamenti.

Situazione della Svizzera in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo attraverso le organizzazioni non profit

Malgrado l'attrattiva delle NPO per il finanziamento del terrorismo e i numerosi elementi di sospetto, rilevati in particolare negli USA dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, sono pochi i casi noti di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo ad opera di organizzazioni non profit e ancora meno sono quelli in cui gli atti criminali sono stati perseguiti dal giudice. Di conseguenza non bisogna confondere i rischi d'abuso e gli abusi effettivi. Tale discrepanza è dovuta a varie ragioni. Le cifre oscure sono estremamente alte. Visto che in Svizzera le organizzazioni senza scopo di lucro non sono pressoché sottoposte a controlli o a meccanismi di sorveglianza, spesso mancano anche gli indizi di atti criminali.

¹⁵¹ Oltre alle fondazioni di famiglia, neanche le fondazioni ecclesiastiche devono designare un ufficio di revisione o iscriversi nel registro di commercio.

¹⁵² Cfr. Helmig, Bernad et al.: Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2010.

Nella pratica si è visto che le NPO tipicamente non finanziano singoli atti terroristici ma tendono a sostenere dei gruppi terroristici nel loro insieme (logistica e infrastruttura). Nella maggior parte dei casi, i gruppi terroristici dispongono di una vetrina politica o sociale, che si presume non violenta, e un'ala paramilitare. Le loro azioni si accompagnano ad attività quasi statali in molti ambiti e di conseguenza è quasi impossibile determinare a quali progetti concreti siano effettivamente destinati i fondi. La difficoltà è ulteriormente aggravata dal fatto che spesso il terrorismo viene finanziato trasferendo piccole somme, ricorrendo a mezzi informali e alternativi di pagamento.

In Svizzera, le organizzazioni senza scopo di lucro che presentano un rischio di finanziamento del terrorismo vanno ricercate principalmente nell'ambiente islamista-nazionalista o jihadista o etnonazionalista. Anche se si è constatato in vari casi sospetti che esistono dei contatti o dei legami tra le NPO in Svizzera e le strutture terroristiche, non è stato pressoché possibile sinora confermare davvero il sospetto finanziamento del terrorismo.

Tipologie

Caso 1: Gli agenti finanziari caritatevoli

L'esempio che presentiamo è un grosso caso internazionale di *phishing* e riciclaggio di denaro in cui ci si è avvalsi dei cosiddetti agenti finanziari¹⁵³. I mandanti degli attacchi di phishing, probabilmente originari della Russia o dell'Ucraina, hanno affermato di aver raccolto denaro per A, un presunto ente caritatevole per l'infanzia con sede in Polonia ed hanno rimandato ad un sito web all'apparenza molto serio. Ad un esame più attento si è però rapidamente appurato che tutti i testi, senza alcuna eccezione, erano stati copiati da siti di vere opere caritatevoli. Gli agenti finanziari venivano reclutati attraverso offerte d'impiego ed istruiti di mettere a disposizione il loro conto bancario per ricevere dei trasferimenti. Dovevano quindi prelevare in contanti, il più rapidamente possibile, le donazioni pervenute e inviarle, avvalendosi di un istituto per il trasferimento del denaro, a dei destinatari in Russia. A loro spettava il dieci per cento della somma, come provvigione. Nel corso del 2007 MROS ha ricevuto varie segnalazioni concernenti questo caso e le ha trasmesse ai Cantoni competenti. La pagina Internet della presunta associazione benefica è stata chiusa. Nella maggior parte dei casi, le inchieste penali contro gli agenti finanziari coinvolti sono state abbandonate perché questi ultimi non potevano sapere che il denaro era di provenienza illegale e quindi non sussisteva l'elemento soggettivo del reato. Anche l'inchiesta penale nei confronti dei mandanti degli attacchi di phishing è stata abbandonata.

Caso 2: NPO islamiche legate ad un'organizzazione islamista-nazionalista in Medio Oriente

Già nel 2003 le autorità svizzere avevano collegato A, un'organizzazione senza scopo di lucro svizzera, al finanziamento del terrorismo. Fondata nel 1994 come sede locale dell'organizzazione madre in Francia, A era all'epoca la più grande organizzazione non profit svizzera nel campo degli aiuti al Medio Oriente. A aveva uffici a Ginevra e Basilea e raccoglieva donazioni nelle moschee e nei centri islamici, per poi inviarle a NPO in Medio Oriente. Secondo uno dei fondatori e segretario dell'organizzazione, le somme fino al 2002 andavano da 500'000 a 1 milione di franchi l'anno. A asseriva che le donazioni venivano usate per aiutare orfani, disabili e bisognosi nonché per progetti per infrastrutture e agricoltura. A è stata accusata, come altre NPO operanti in Medio Oriente, di sostenere indirettamente attività terroristiche, facendo pervenire donazioni ad organizzazioni che si riteneva svolgessero tali attività. Il Ministero del tesoro statunitense ha indicato nel 2003 cinque NPO legate ad organizzazioni mediorientali come strutture terroristiche globali (*Specially Designated Global Terrorists*), tra cui sia l'organizzazione madre in Francia che A in Svizzera. Da allora quest'ultima è nell'elenco delle *Designated Charities and Potential Fundraising Front Organizations for Foreign Terrorist Organizations* del Ministero del tesoro USA, come una dei „principali raccoglitori di fondi” (*primary fundraisers*) di un'organizzazione terroristica in Medio Oriente. A è poi apparsa sotto diversi pseudonimi su una lista, chiamata „Lista Bush”, pubblicata dall'ex Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro del Dipartimento federale delle finanze (oggi Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, FINMA). Inoltre, dal 2003 al 2004, A è stata oggetto di indagini della PGF, che però – come spesso accade con le NPO – non sono riuscite a raccogliere prove di finanziamento del terrorismo utilizzabili in giudizio. Nel 2004 è stata fondata la NPO B, poi ribattezzata C, perché succedesse ad A. Nel 2007, basandosi su una comunicazione di MROS che segnalava trasferimenti sospetti di denaro da parte di A e B in Medio Oriente, l'MPC ha avviato un'inchiesta di polizia giudiziaria contro ignoti per sospetto finanziamento del terrorismo secondo l'art. 260^{quinquies} CP. L'inchiesta ha permesso di stabilire che i fondi provenivano da donazioni private per supposti finanziamenti di progetti umanitari e adozioni a distanza di bambini ma

¹⁵³ Persone reclutate generalmente attraverso annunci che mettono a disposizione il loro conto bancario per ricevere pagamenti e poi trasferire il denaro all'estero, secondo le istruzioni ricevute, a fronte di un corrispettivo.

non è stato possibile raccogliere prove di finanziamento del terrorismo che fossero giuridicamente sufficienti. Dopo sei mesi il procedimento è stato quindi abbandonato.

Valutazione

La presente analisi mostra che in Svizzera il rischio si concentra su *singole* NPO o *singoli* ambiti non profit *critici*.

In relazione al finanziamento del terrorismo, le NPO sono particolarmente critiche se operano in regioni dove lo stato di diritto è debole o inesistente e collaborano con organizzazioni partner sospettate di sostenere attività terroristiche. Per quanto concerne l'identificazione di organizzazioni critiche, essa richiede uno scambio regolare di informazioni tra i servizi coinvolti. In particolare, la mancanza di trasparenza in materia di destinazione ed impiego delle donazioni, informazioni incomplete o contraddittorie sugli aventi diritto economico, i versamenti in contanti, i trasferimenti di importi significativi sui conti dei membri della direzione dell'organizzazione senza scopo di lucro e le transazioni frequenti tramite money transmitter nei Paesi a rischio sono indizi di possibili scenari criminali o di intenzioni criminali della NPO.

Per quanto riguarda i rischi di riciclaggio di denaro, le NPO che operano in Svizzera si sono fatte notare soprattutto in relazione a truffe volte a dissimulare gli aventi diritto economico sui valori patrimoniali di origine criminale.

Infine, nel caso delle fondazioni, contrariamente alle associazioni, la loro sorveglianza consente di controllare regolarmente che rispettino lo scopo della fondazione e questo riduce il rischio di riciclaggio di denaro. In proposito, la futura integrazione delle fondazioni di famiglia e delle fondazioni ecclesiastiche nel dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro ridurrà ulteriormente questo rischio. Infatti queste fondazioni saranno tenute ad iscriversi al registro di commercio dal 1° gennaio 2016.

7.2.3 Movimenti transfrontalieri di liquidità

In Svizzera il controllo del trasporto transfrontaliero di denaro contante si basa sul sistema di informazione che, secondo gli standard internazionali GAFI, equivale al sistema di dichiarazione.

Conformemente all'articolo 95 capoverso 1^{bis} della legge del 18 marzo 2015 sulle dogane (LD)¹⁵⁴, l'AFD, nell'ambito dei propri compiti, sostiene la lotta contro il riciclaggio di denaro e contro il finanziamento del terrorismo. Non ha però competenze di polizia giudiziaria o di perseguimento penale. Le sue attribuzioni sono limitate al sequestro provvisorio. Inoltre, in determinate circostanze, può far valere il diritto di pegno doganale.

Nel quadro della propria mansione di sorveglianza sulla circolazione di persone e merci (controlli doganali), l'AFD effettua, in funzione dei rischi, controlli a campione dei movimenti transfrontalieri di liquidità, verificando in particolare se il contante trasportato supera i 10 000 franchi. L'importazione, l'esportazione e il transito di contanti non è quindi vietato, indipendentemente dall'importo.

Il sistema di informazione prevede che la persona soggetta all'obbligo di dare informazioni sia tenuta, in occasione del controllo doganale, a fornire, dietro espressa richiesta, informazioni:

- a. sulla propria persona;
- b. sull'importazione, l'esportazione e il transito di somme in contanti di almeno 10 000 franchi o il controvalore qualora si tratti di valuta straniera;
- c. sull'origine e l'utilizzo previsto del contante;
- d. sull'avente economicamente diritto.

Se sospetta il riciclaggio di denaro o il finanziamento del terrorismo, l'ufficio doganale può richiedere tali informazioni anche se la somma non arriva alla soglia dei 10 000 franchi o del loro corrispettivo in valuta estera.

La persona soggetta all'obbligo è tenuta a dare informazioni su di sé e sulla somma in contanti e se rifiuta o fornisce dati falsi, è punibile per inosservanza di prescrizioni d'ordine. Non incorre in sanzioni se rifiuta di dare informazioni sull'origine e l'utilizzo previsto del denaro contante o sull'avente diritto economico. Con questa restrizione si tiene conto del divieto riconosciuto dal Tribunale federale di costringere una persona ad autoincriminarsi¹⁵⁵.

¹⁵⁴ RS 631.0

¹⁵⁵ Cfr. DTF 131 IV 36 ss., cons. 2 e 3

Tali controlli possono essere svolti in relazione a qualsiasi tipo di traffico, in particolare quello turistico ma anche quello di prodotti commerciali. Bisogna in effetti distinguere tra le procedure di dichiarazione nel traffico di prodotti commerciali e in quello turistico. I controlli competono al Corpo delle guardie di confine e alla parte civile dell'amministrazione delle dogane. In pratica viene controllato soprattutto il traffico turistico in ingresso nel Paese.

Il personale della dogana, nello svolgimento delle proprie mansioni, si basa, per identificare i casi sospetti di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo su indizi (*red flags/indicators*), riportati nelle «International Best Practices: Detecting and preventing the illicit cross-border transportation of cash and bearer negotiable instruments» pubblicate dal GAFI il 19 febbraio 2010.

Se sospetta un reato, l'AFD può sequestrare provvisoriamente il denaro contante che poi consegna alla Polizia o al Ministero pubblico. Può accadere però che la liquidità sequestrata non possa essere trasferita all'autorità competente. Se l'avente diritto è introvabile o se il denaro è sicuramente di origine criminale, esso viene attualmente confiscato formalmente come diritto di pegno doganale e versato nella cassa federale. Ciò vale in particolare per i contanti provenienti dal traffico illecito di stupefacenti. Le relative misure sono entrate in vigore il 1° marzo 2014.

I seguenti fatti possono costituire un indizio della provenienza del denaro contante dal traffico illecito di stupefacenti: le banconote sono di piccolo taglio, il contante trasportato è stato nascosto o la persona è coinvolta in reati legati agli stupefacenti. L'esame viene svolto servendosi di uno spettrometro a mobilità ionica (IMS). Non è obbligatorio esaminare il denaro in relazione ad una possibile contaminazione con stupefacenti ma è sempre possibile procedere in tal senso, il denaro contante manifestamente contaminato da droga deve essere sequestrato in via provvisoria e consegnato alla Polizia o al Ministero pubblico. Se la Polizia o il Ministero pubblico non prendono in carico il denaro contante provvisoriamente sequestrato, viene sequestrato e confiscato formalmente come diritto di pegno doganale. Non appena la decisione di sequestro entra in vigore, i contanti sono inviati alla Banca nazionale svizzera per essere distrutti, in modo che non possano essere reimmessi nel circolo finanziario. L'AFD ha più volte formalmente sequestrato denaro contaminato da droga.

Con la revisione, attualmente in corso, della legge sulle dogane¹⁵⁶ l'AFD acquisirà la competenza di sequestrare definitivamente il denaro legato ad attività criminali, senza dover far valere il diritto di pegno doganale.

Qualsiasi importazione, esportazione e transito di contanti per somme pari ad almeno 10 000 franchi e tutti i casi di sospetti fondati di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo sono registrati nel sistema d'informazione del Corpo delle guardie di confine (sistema «RUMACA»), indipendentemente dal fatto che il denaro sia poi lasciato alla persona tenuta a dare informazioni (se non vi sono indizi di azioni che costituiscono reato) o che sia provvisoriamente sequestrato per il sospetto di un reato, per essere consegnato alla Polizia o al Ministero pubblico. Il sistema «RUMACA» contiene dati sull'identità della persona soggetta all'obbligo di segnalazione, sull'importo della somma di denaro contante sequestrato, sull'origine e l'utilizzo previsto del contante e sull'avente diritto economico.

La statistica per il 2013 e il 2014 delle somme in contanti dichiarate spontaneamente, rilevate in seguito alla richiesta di informazioni o trovate in occasione di un controllo doganale e rilevanti sotto il profilo della lotta al riciclaggio di denaro, si presenta come segue:

Ann o	Casi traffico o in ingre sso	Casi traffico in uscita	Casi nel Paese	Casi traffico stradale	Casi traffico aereo	Casi traffico ferrovi ario	Totale	Importo totale per tutti i controlli in CHF	Importo medio per evento, in CHF
2013	247	42	3	41	244	7	292	36 620 027	125 411
2014	263	23	28	70	217	27	314	30 882 373	98 351

Fonte: AFD

¹⁵⁶ Messaggio concernente la modifica della legge sulle dogane del 6 marzo 2015, FF 2015 2395

Di seguito vengono descritti alcuni casi reali, a titolo di esempio:

- A. Al suo arrivo in Svizzera in aereo, un uomo d'affari kuwaitiano ha dichiarato 27 000 euro in contanti; il denaro era per le vacanze.
- B. In vari casi, persone giunte in aereo dalla Libia hanno dichiarato contanti destinati all'acquisto di un veicolo.
- C. Mentre lasciavano la Svizzera in auto, due persone sono state sottoposte ad un controllo del denaro contante su richiesta della Polizia; il denaro era ritenuto il frutto di estorsioni. Entrambe sono state perquisite e su ciascuna sono stati trovati circa 20 000 euro. I soggetti e il denaro sono stati consegnati alla Polizia.
- D. Un veicolo in arrivo dall'Italia è stato sottoposto ad un controllo doganale. Alla domanda se trasportasse denaro contante, il guidatore ha risposto di no. La verifica svolta successivamente ha fatto scoprire 50 000 euro in un nascondiglio nell'automobile, che presentava anche tracce di cocaina in dodici diversi punti.

Valutazione

Si può ritenere che il sistema di informazione funzioni bene, visto che nel traffico turistico vengono regolarmente accertate e verificate somme di almeno 10 000 franchi in contanti (o il loro controvalore in valute estere). Va ricordato che ogni giorno oltre 700 000 persone oltrepassano il confine doganale svizzero (in entrambe le direzioni)¹⁵⁷, inclusi circa 270 000 - 287 000 frontalieri, che lavorano in Svizzera (2013/14). Il tasso di controllo va dal 2 al 5 per cento nel caso delle domande e dallo 0,5 all'1 per cento nel caso dei controlli materiali.

Realisticamente, visto che molti valichi di confine di frontiera non sono presidiati costantemente e che, in base al principio sancito dall'accordo di Schengen, i controlli delle persone sono basati sui sospetti, bisogna dire che non è possibile procedere a controlli sistematici alle frontiere. Bisogna quindi presumere che dei movimenti di liquidità non siano scoperti e che quindi non si possa quantificare l'entità dei contanti non dichiarati che varcano il confine. In più, nel quadro del controllo del traffico transfrontaliero di contanti è difficile stabilire se esista un legame col riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo o comunque è più difficile che per altri reati.

Spesso, invece di porre delle domande, si procede direttamente all'ispezione del veicolo e dei bagagli e ad una perquisizione della persona, in conformità col diritto doganale. Nei controlli doganali di questo tipo è possibile, avvalendosi di specifici apparecchi che consentono di rilevare tracce di stupefacenti sulle persone e sulle banconote e di scoprire nascondigli nel veicolo, corroborare abbastanza rapidamente e facilmente eventuali sospetti di traffico di stupefacenti o altri reati (p. es. furto con scasso).

Infine, per garantire uno svolgimento il più efficace possibile dei controlli in relazione ai rischi e per determinare rapidamente se le persone che trasportano liquidità abbiano adempiuto al loro obbligo di dichiarazione in base al diritto UE, è essenziale che il flusso di informazioni tra l'amministrazione delle dogane del nostro Paese e quelle dei Paesi membri dell'UE funzioni bene. Questo flusso di informazioni è ancora migliorabile.

7.2.4 Deposito franco doganale¹⁵⁸

Il deposito franco doganale è un luogo di deposito sul territorio nazionale per merci di provenienza straniera, per le quali il pagamento dei diritti e delle tasse doganali è differito illimitatamente. Le merci depositate sono (nella maggioranza dei casi) merci in transito o merci importate destinate ad essere rivendute sul territorio nazionale. In quest'ultimo caso si prelevano su di esse dazi d'importazione ed altre tasse. Contrariamente alla finalità originaria dei depositi franchi doganali, che consiste nell'agevolare il commercio internazionale prelevando i diritti di dogana e gli altri dazi solo nel momento dell'effettiva immissione in consumo della merce, i depositi franchi doganali in Svizzera, così come in molti altri Paesi, vengono sempre più utilizzati come depositi a lungo termine di valori patrimoniali, spesso di grande valore. I depositi franchi doganali offrono infatti riservatezza e sicurezza per i valori patrimoniali depositati. I beni di grande valore sono considerati investimenti a lungo termine più sicuri

¹⁵⁷ Non si dispone di cifre precise.

¹⁵⁸ L'analisi si basa su informazioni di pubblico accesso, colloqui con la Direzione generale delle dogane (DGD) e gli uffici doganali dei depositi franchi doganali nonché sul rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF) intitolato «Ports francs et entrepôts douaniers ouverts. Evaluation des autorisations et des activités de contrôle» del 2014.

ma necessitano spesso di particolari condizioni di deposito.¹⁵⁹ La riservatezza consiste innanzitutto nella discrezione offerta ai proprietari dei beni patrimoniali depositati nei confronti delle autorità e dei soggetti privati, visto che il locatario del magazzino non coincide necessariamente col proprietario dei valori depositati.¹⁶⁰ Tale riservatezza permette anche, ad esempio, di dissimulare la provenienza o il percorso delle merci.¹⁶¹

Visto il loro sempre maggiore utilizzo l'attrattiva che esercitano per via della riservatezza, i depositi franchi doganali sono esposti in misura crescente al rischio di essere usati per dissimulare e riciclare valori patrimoniali di origine criminale. La situazione in Svizzera presenta un quadro variegato: dato che si dispone di nuovi strumenti (depositi doganali aperti), l'importanza del deposito franco doganale nel suo insieme è diminuita e il loro numero è calato dai diciotto del 2008 agli attuali dieci.¹⁶² Varia considerevolmente la loro superficie (dai 200 ai 46 000 metri quadri) e anche il numero di locatari (da tre ad oltre 500). Costituiscono però un'eccezione i due depositi franchi doganali di Ginevra (raggruppati in un'unica società), che offrono la più grande superficie di deposito della Svizzera e che hanno visto aumentare le proprie attività grazie alla specializzazione nel deposito di beni di grande valore (vini pregiati, gioielli, opere d'arte, beni culturali).¹⁶³ In effetti, alla luce delle fluttuazioni dei mercati finanziari degli ultimi anni, queste merci sono diventate dei beni di investimento.

In Svizzera l'attività di gestione di un deposito franco doganale non costituisce intermediazione finanziaria ai sensi della LRD. Per contro, gli intermediari finanziari secondo la LRD, i cui clienti si avvalgono dei servizi di un deposito franco doganale, sono soggetti agli obblighi di diligenza. Questo significa che le transazioni finanziarie che avvengono in un deposito franco doganale e che passano per un intermediario finanziario domiciliato in Svizzera devono essere obbligatoriamente controllate. Questo vale tra l'altro per l'origine dei valori patrimoniali in questione e per gli aventi diritto economico. Allo stesso tempo, anche se gli uffici doganali dei depositi franchi doganali non hanno il mandato di verificare l'origine dei valori patrimoniali, vengono fatti estesi controlli della conformità fiscale delle merci depositate. I depositi franchi doganali sono infatti soggetti alla LD (artt. da 62 a 67) e all'ordinanza sulle dogane del 1° novembre 2006 (OD)¹⁶⁴ (artt. da 175 a 185).

In precedenza, i depositi franchi doganali erano considerati territorio straniero e la legge prevedeva solamente controlli delle merci in ingresso e in uscita. Dall'entrata in vigore della nuova legge, il 1° maggio 2007, i depositi franchi doganali sono parte integrante del territorio doganale svizzero ed è obbligatoria la presenza nel deposito franco doganale di un ufficio doganale. Da allora, i servizi doganali hanno il diritto di controllare tutte le merci che si trovano nei locali del deposito franco doganale. Inoltre, il gestore dei depositi franchi doganali in Svizzera deve essere in possesso dell'autorizzazione delle autorità doganali e tenere un elenco dei locatari e di eventuali sottolocatori di locali nel deposito franco doganale. L'elenco deve contenere in particolare il nome, l'indirizzo e il ramo d'attività nonché un recapito in Svizzera, se il domicilio di queste persone si trova all'estero.¹⁶⁵ Queste informazioni sono necessarie perché il locatario (depositante) può anche sublocare tali spazi.¹⁶⁶ Su richiesta dell'AFD, il depositario deve presentare l'inventario senza indugio.¹⁶⁷ Contrariamente ai depositi doganali aperti, che godono di una maggiore flessibilità in termini di accesso ed ingresso/uscita delle merci, in un deposito franco doganale vanno strettamente rispettati gli orari di apertura dell'ufficio doganale in loco. Al di fuori dagli orari di apertura, nessuno può accedere al deposito franco doganale.¹⁶⁸ Quando effettuano i controlli, i servizi doganali hanno accesso a tutti i documenti doganali legati ai movimenti della merce (ingresso, uscita, transito), indipendentemente dal fatto che questi documenti provengano dal proprietario stesso o da una società (dichiarante).

¹⁵⁹ Ad esempio una temperatura idonea (come nel caso del vino) e la possibilità di immagazzinare oggetti voluminosi (come sculture o oggetti di antiquariato molto grandi).

¹⁶⁰ Rapporto del CDF 2014, pp. 41–42 (dell'originale in francese).

¹⁶¹ Della merce acquistata nel Paese X è destinata ad essere venduta nel Paese Y. Nel frattempo viene depositata nel deposito franco doganale in Svizzera, dove viene riconfezionata e rietichettata per essere infine esportata nel Paese Y. Il paese di provenienza della merce è quindi celato, dato che i documenti di esportazione indicano l'esportazione dalla Svizzera al Paese Y.

¹⁶² Rapporto del CDF 2014, p. 34 dell'originale in francese.

¹⁶³ Rapporto del CDF 2014, pp. 20–21 e 34 dell'originale in francese. Nel rapporto si menzionano vari articoli giornalistici svizzeri e stranieri sui depositi franchi doganali di Ginevra. Questi articoli evidenziano l'aumento degli oggetti di valore depositati e ne quantificano il valore in oltre 100 miliardi di franchi.

¹⁶⁴ RS 631.01

¹⁶⁵ Art. 183 OD.

¹⁶⁶ Nel maggiore deposito franco doganale svizzero, il depositante principale è una società specializzata nella conservazione di opere d'arte.

¹⁶⁷ Art. 183 OD.

¹⁶⁸ Rapporto del CDF 2014, p. 42 dell'originale in francese.

Chi gestisce i depositi franchi doganali deve inoltre tenere un inventario delle merci sensibili come biglietti di banca, monete, diamanti e pietre preziose, metalli preziosi, gioielli, bevande alcoliche e spiritose, tabacchi, oggetti d'arte e di antichità.¹⁶⁹ Questo inventario deve contenere una serie di indicazioni aggiuntive come il nome e l'indirizzo della persona autorizzata a decidere o disporre delle merci depositate, il valore della merce depositata, la prova d'origine o il genere del documento doganale precedente e successivo con la data dell'accettazione da parte dell'ufficio doganale.¹⁷⁰ Invece il nome dell'effettivo proprietario non deve essere (ancora) indicato nell'inventario per ragioni di riservatezza e questo può comportare un certo rischio. Inoltre questi obblighi perseguono essenzialmente finalità di tipo fiscale. Il gestore non è responsabile delle merci depositate dai suoi locatari (ed eventuali sottolocatari). In particolare, il gestore – al di là dal suo obbligo di tenere un inventario – non è tenuto a verificare il contenuto delle cabine.¹⁷¹

L'analisi del rischio costituisce l'elemento centrale della strategia delle dogane in materia di controlli. Questi ultimi devono essere svolti sulla base di informazioni precedentemente verificate ed analizzate: il nome della persona o della società che deposita la merce, la sua attività, la superficie di deposito, i movimenti della merce e la loro frequenza ecc. La sezione dell'AFD responsabile dell'analisi dei rischi collabora col servizio antifrode. L'analisi può anche estendersi alle transazioni effettuate nel corso di un anno e concentrarsi, ad esempio, sui locatari privati o sui grossi importi. In proposito, i servizi doganali ravvisano i seguenti rischi: deposito di agenti terapeutici non autorizzati, importati o immagazzinati in un deposito doganale, deposito e riesportazione di beni strategici (materiale bellico, beni a duplice impiego) in o da un deposito doganale senza autorizzazione della SECO, evasione fiscale in relazione a oggetti d'arte (IVA), falsa dichiarazione o mancata dichiarazione della spedizione di diamanti grezzi, falsità in documenti, manipolazioni non autorizzate, merci insufficientemente o non inventariate, numero erroneo di colli in entrata o uscita dal deposito, inventario non aggiornato o assente, modifica della marcatura sui certificati d'origine (inganno sull'origine), mancato rispetto delle disposizioni non doganali, in particolare quelle relative al trasferimento di beni culturali, sublocazione di cabine senza informare il gestore e l'ufficio doganale. Il rischio di riciclaggio di denaro non è menzionato.¹⁷²

Secondo l'AFD, le merci in transito, che costituiscono la maggior parte delle merci depositate nei depositi franchi doganali, presentano meno rischi (in relazione alla probabilità di insorgenza di un rischio e alle conseguenze finanziarie) rispetto alle importazioni (rischi legati alla riscossione di diritti e tasse) e alle esportazioni (rischi concernenti le dichiarazioni d'origine). Ritiene inoltre che sia più difficile riciclare merci in un deposito franco doganale per via dei controlli e del fatto che c'è un ulteriore passaggio doganale.¹⁷³

Valutazione

In Svizzera non sono noti procedimenti penali per riciclaggio di denaro legato a valori patrimoniali in un deposito franco doganale. Vi sono stati invece procedimenti penali per reati concernenti beni a duplice impiego, contraffazioni o beni culturali illeciti. I reati connessi alle tasse doganali e alle dichiarazioni d'origine ovvero all'ingresso e all'uscita delle merci sono più rari.¹⁷⁴ Fintantoché i reati fiscali gravi non saranno introdotti come reati preliminari al riciclaggio di denaro, come previsto dalla legge del 12 dicembre 2014 e in assenza di dati in materia, non è possibile stimare al momento attuale la minaccia di riciclaggio di denaro legata alla frode fiscale.

Su raccomandazione del Controllo federale delle finanze (CDF), il Consiglio federale nel suo messaggio del 6 marzo 2015 si è pronunciato sulla gestione e il controllo dei depositi franchi doganali e dei depositi doganali aperti ed ha formulato una strategia che può essere così sintetizzata: i depositi franchi doganali e i depositi doganali aperti non sono sacche di impunità in Svizzera. Fanno parte del territorio doganale e devono conformarsi all'ordinamento giuridico svizzero. L'esistenza di un quadro giuridico chiaramente definito contribuisce in misura determinante ad evitare eventuali abusi. In tal senso si devono adempiere le seguenti condizioni:

- I depositi doganali sono soggetti alla vigilanza e al controllo dell'AFD, che deve essere in grado di svolgere pienamente la propria funzione di vigilanza e controllo, al fine di garantire il rispetto dell'ordinamento giuridico e per lottare contro eventuali abusi.

¹⁶⁹ Cfr. allegato 2 dell'OD.

¹⁷⁰ Art. 184 OD.

¹⁷¹ Rapporto del CDF 2014, p. 61 dell'originale in francese.

¹⁷² Rapporto del CDF 2014, pp. 55–56 dell'originale in francese.

¹⁷³ Il primo passaggio è l'entrata in Svizzera e il secondo è l'ingresso nel deposito franco doganale.

¹⁷⁴ Rapporto del CDF 2014, p. 64 dell'originale in francese.

- Va assicurata la necessaria trasparenza in relazione alle merci depositate, nei confronti sia delle autorità nazionali che estere. Il depositario ovvero il depositante delle merci deve essere perciò tenuto, in applicazione delle leggi, a fornire all'AFD tutti i dati e le informazioni necessarie, in modo che l'AFD possa svolgere in modo efficiente ed efficace le proprie mansioni, sulla base di un'analisi del rischio commisurata alla situazione.
- Nel caso concreto, vanno sfruttate in modo sistematico le possibilità di collaborazione nazionale ed internazionale previste dalla LD. Nei confronti degli Stati esteri, si presta assistenza amministrativa e giudiziaria in materia di merci straniere nei depositi doganali.
- I disposti federali di natura non doganale (art. 95 LD) precisano per quali merci estere il deposito nei depositi doganali sia soggetto a restrizioni o persino vietato (si veda la legislazione in materia di controllo dei beni, protezione delle specie, materiale bellico, agenti terapeutici, stupefacenti o beni immateriali).
- Le merci tassate per l'esportazione devono anche essere effettivamente esportate entro il termine stabilito.
- In futuro l'inventario dovrà indicare il nome del proprietario delle merci in deposito.

Per concretizzare questa strategia e le raccomandazioni del CDF, l'AFD ha ricevuto il mandato di presentare un rapporto sulle misure da intraprendere e di elaborare una proposta per le necessarie modifiche legislative.

7.2.5 Commercio di opere d'arte

I valori significativi raggiunti da alcuni anni dalle transazioni del mercato dell'arte danno adito a sospetti, non solo per quanto concerne la provenienza dei fondi usati per acquistare le opere ma anche in relazione ai meccanismi che governano il commercio e il passaggio di proprietà in tale mercato. Recentemente la questione è stata più volte oggetto di attenzione, in particolare da parte della stampa europea e americana.

Questa situazione preoccupante va ricondotta da un lato alle peculiarità del mercato dell'arte e dall'altro alla recente evoluzione dei rapporti tra questo mercato e il settore finanziario internazionale.

Caratteristiche del mercato dell'arte che favoriscono il riciclaggio di denaro

Mentre per i principali settori economici e finanziari sono state introdotte norme e restrizioni severe per la lotta al riciclaggio di denaro, i legislatori hanno curiosamente ignorato anche in Svizzera il mercato dell'arte. Lo straordinario aumento dei prezzi delle opere d'arte ha però attirato l'attenzione degli osservatori del mercato, che vi ravvisano l'influenza di investimenti sospetti e di manipolazioni e accordi. Le seguenti caratteristiche del mercato dell'arte favoriscono gli investimenti fraudolenti:

- Il commercio d'arte è difficilmente controllabile, per via della sua riservatezza e mancanza di trasparenza.
- È difficile identificare gli oggetti d'arte.
- È difficile determinare il valore degli oggetti, perché soggettivo.
- Le somme in gioco sono elevate.
- Le operazioni di riciclaggio di denaro influenzano il valore degli oggetti e questo produce manipolazioni del mercato.
- La frode fiscale è diffusa in questo settore.
- Le transazioni possono avvenire in segreto.
- Le parti della transazione possono restare anonime, virtuali.
- Le vendite all'asta sono facilmente manipolabili.

Le tecniche di riciclaggio di denaro

Le tecniche sono numerose e di vario tipo. Le più probabili sono le seguenti:

- Falsa fatturazione per l'acquisto fittizio di un'opera d'arte.
- Finta asta, in cui l'opera del proprietario viene acquistata da un complice con denaro del proprietario stesso.
- Asta telefonica o su incarico, col deposito di un assegno di garanzia che non verrà utilizzato ma che sarà restituito da parte o in nome di un istituto bancario riconosciuto allorquando non avviene l'acquisto dell'opera.
- La speculazione consente di arrivare a somme molto alte.

Situazione in Svizzera

Le statistiche sul mercato dell'arte sono imprecise a livello internazionale, così come nazionale. La valutazione più recente è quella del rapporto TEFAF 2014, redatto su richiesta di „The European Fine Art Foundation (TEFAF)“. La cifra d'affari del mercato mondiale dell'arte e dell'antiquariato ammonta a 47,4 miliardi di euro (55 miliardi di dollari USA). In Svizzera nel 2013 la cifra d'affari realizzata su questo mercato era compresa tra 1 e 1,5 miliardi di franchi.

I mercati principali per ordine d'importanza sono:

- 1) Stati Uniti (38 %)
- 2) Cina (24 %)
- 3) Regno Unito (20 %)
- 4) Francia (6 %)
- 5) Svizzera (2 %)**
- 6) Altri (9 %)

Visto che la Svizzera è tra i quattro, cinque mercati d'arte più importanti del mondo, bisogna supporre che sia toccata anche dal fenomeno del riciclaggio di denaro attraverso questo mercato.

La Svizzera ha circa 500 antiquari, 1200 gallerie d'arte, 15 case d'asta, 1073 musei e dai 1500 ai 3000 mercati delle pulci e dell'antiquariato. Le case d'asta sono le istituzioni più esposte del mercato dell'arte. Le due case d'asta internazionali attive in Svizzera si concentrano su una clientela abbiente. Una succursale di una delle due case internazionali, con sede a Zurigo, si è specializzata in arte svizzera di alto livello, il cui valore negli ultimi anni è cresciuto significativamente (Amiet, Anker, Hodler ecc.). Peraltro questa stessa multinazionale è molto attiva anche nella vendita di gioielli presso aste a Ginevra. La vendita di gioielli genera ricavi molto elevati e questo dovrebbe attirare chi ricicla denaro. Anche la vendita di orologi, che è un'altra specializzazione della sede di Ginevra, produce sicuramente gli stessi effetti. L'altra casa d'aste internazionale, anch'essa attiva a Zurigo e Ginevra ma anche a St. Moritz, presenta lo stesso profilo di rischio (gioielli, piccoli oggetti di altissimo valore, arte svizzera di livello internazionale).

Tra le case d'asta svizzere, solo una può competere con le grandi case internazionali. È attiva in tutti i settori di mercato (gioielli, dipinti, disegni, arti grafiche, mobili e sculture, tappeti, libri e autografi, fotografia, arte asiatica, moda, articoli di lusso e d'epoca, argenteria, porcellane, vini, arte africana, orologi, arte svizzera di alto livello e arte internazionale). Le aste della casa hanno luogo a Zurigo e due volte l'anno a Ginevra. Il profilo di rischio è identico a quello delle grandi case d'asta internazionali. Lo stesso vale per un'altra casa d'aste a Berna, che si è specializzata in arti grafiche e arti visive di alto livello.

Il segmento di mercato intermedio è dominato da quattro case d'asta, di cui due hanno sede a Berna, una a Lucerna e un'altra a Ginevra. Il profilo di rischio di queste quattro case d'asta è più basso, perché le opere d'arte che offrono non arrivano a cifre così elevate come nel caso delle società di cui sopra. Tuttavia, alcuni mercati di nicchia attirano degli investitori particolari e generano importi di vendita significativi. Ciò vale, ad esempio, per le somme record ricavate dalla vendita di oggetti storici russi all'Hôtel des Ventes di Ginevra o per certe antiche armi, offerte da un'altra casa, che sono in grado di mobilitare somme importanti.

Le gallerie tradizionali e gli antiquari presentano gli stessi rischi, nella misura in cui le opere possono cambiare proprietario in modo relativamente semplice e assolutamente discreto (ad esempio nei depositi franchi doganali). Un ulteriore elemento da considerare sono gli acquisti online, visto che ogni attore del mercato ha creato una struttura di vendita in Internet. Anche in questo campo le somme in gioco possono essere significative.

Tipologie

A. Una banca ha informato MROS di una relazione d'affari, nel frattempo conclusasi, con un commerciante svizzero di strumenti a corda classici di valore. In occasione di un controllo interno, si era constatato che il cliente era stato accusato in un Paese vicino di truffa ed appropriazione indebita in relazione al commercio internazionale di strumenti a corda. Anche in Svizzera era stata aperta nei suoi confronti una procedura d'inchiesta per reati analoghi. L'ulteriore analisi delle transazioni effettuate ha fatto emergere numerosi accrediti e prelievi sospetti, direttamente correlati al commercio di violini e che coinvolgevano altre persone, anch'esse sospettate e citate in svariate occasioni dai media. Varie informazioni presenti nelle banche dati e ulteriori ricerche sui soggetti in questione hanno rivelato che all'estero erano già state avviate delle indagini. MROS ha quindi trasmesso la comunicazione di sospetto al competente procuratore pubblico cantonale ed è stata aperta un'indagine.

B. Una banca ha segnalato a MROS una relazione d'affari col cliente X. Sul conto di X sono state effettuate delle transazioni legate alla vendita di opere d'arte contemporanea, prima che gli importi fossero accreditati ad un soggetto terzo (Y). Oltre a delle spiegazioni poco convincenti, X ha fornito alla banca un attestato di autenticità di alcune opere d'arte ed ha segnalato di esserne il proprietario. L'analisi condotta da MROS ha permesso di mettere in dubbio l'autenticità della firma sull'attestato. Ulteriori ricerche svolte da MROS hanno consentito di stimare in modo realistico il valore delle opere d'arte in questione, che era chiaramente inferiore al valore esorbitante indicato da X. Sulla base di queste informazioni, MROS ha ritenuto i ruoli di X ed Y sufficientemente sospetti da giustificare la trasmissione della comunicazione di sospetto alle competenti autorità di perseguimento penale, che non hanno però avviato alcun procedimento penale.

C. In seguito ad articoli giornalistici in cui X veniva indicato come ex capo di un'organizzazione criminale eurasiatica attiva nel riciclaggio di denaro, un intermediario finanziario ha analizzato le proprie relazioni d'affari con X. L'analisi ha permesso di evidenziare trasferimenti di fondi sospetti e in particolare vari depositi in contanti per importi elevati. Questi elementi hanno indotto la banca a segnalare le relazioni d'affari intrattenute da anni con X. Le ricerche svolte da MROS hanno permesso di appurare che X era ricercato da due anni in un altro Paese con l'accusa di commercio illegale di beni culturali, principalmente di monete antiche. Anche le autorità di altri Paesi si interessavano ad X, sempre per il commercio di monete antiche. MROS ha trasmesso la comunicazione di sospetto all'autorità di perseguimento penale competente.

Valutazione

Il mercato svizzero dell'arte è regolamentato dalle legge del 20 giugno 2003 sul trasferimento internazionale dei beni culturali (LTBC)¹⁷⁵, entrata in vigore il 1° giugno 2005. La legge concerne in particolare i seguenti ambiti:

- tutela del patrimonio culturale della Svizzera (esportazione di beni culturali dal Paese);
- contributo alla tutela del patrimonio culturale di altri Stati (importazione di beni culturali in Svizzera);
- incoraggiamento dello scambio internazionale tra i musei (rilascio di garanzie di restituzione per i musei);
- obblighi di diligenza nell'ambito del commercio d'arte delle aste pubbliche.

L'articolo 2, capoverso 1 fornisce la seguente definizione di «bene culturale»: «Per bene culturale si intende un bene importante, sotto il profilo religioso o laico, per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza, appartenente a una delle categorie definite nell'articolo 1 della Convenzione UNESCO 1970.» Dall'entrata in vigore della LTBC, le persone operanti sul mercato dell'arte devono quindi adempiere a degli obblighi di diligenza (art. 16). Lo scopo delle disposizioni di legge è far rispettare la conformità dei trasferimenti di beni culturali, in modo che siano trasferiti solo beni culturali che «non sono stati rubati, non sono andati persi contro la volontà del proprietario né sono stati rinvenuti con scavi illeciti e non sono stati importati illecitamente». A tal fine le persone operanti nel commercio d'arte e nelle aste pubbliche sono tenute a:

- a) stabilire l'identità dei fornitori e dei venditori ed esigere dagli stessi una dichiarazione scritta concernente il loro diritto di disporre del bene culturale;
- b) informare la clientela in merito alle norme d'importazione e d'esportazione vigenti negli Stati contraenti;
- c) tenere un registro dei dati concernenti l'acquisto di beni culturali, menzionandovi in particolare l'origine dei beni culturali, se è nota, il nome e l'indirizzo del fornitore o venditore, la descrizione e il prezzo d'acquisto dei beni;
- d) fornire al Servizio specializzato tutte le informazioni necessarie per l'adempimento degli obblighi di diligenza.

I registri e i documenti giustificativi sono conservati per 30 anni. L'articolo 962 capoverso 2 del Codice delle obbligazioni si applica per analogia.

Il controllo del rispetto degli obblighi di diligenza compete al Servizio specializzato dell'Ufficio federale della cultura (UFC) (art. 17), secondo queste modalità di legge:

- a) il Servizio specializzato è autorizzato ad accedere ai locali commerciali e ai depositi delle persone operanti nel commercio d'arte e nelle aste pubbliche.

¹⁷⁵ RS 444.1.

- b) Se ha il sospetto fondato che sia stato commesso un reato ai sensi della LTBC, il Servizio specializzato sporge denuncia all'autorità competente per il perseguimento penale.

Si noti che in base all'articolo 20 dell'ordinanza sul trasferimento internazionale dei beni culturali del 13 aprile 2005 (OTBC¹⁷⁶; ordinanza d'esecuzione della LTBC), il Servizio specializzato annuncia in anticipo i controlli in loco, a meno che il bene culturale o la relativa documentazione non rischino di essere sottratti al controllo.

Se il principio del controllo della provenienza dei beni culturali è chiaramente sancito dalla LTBC, essa non prevede il controllo dell'origine dei valori patrimoniali serviti all'acquisto del bene culturale stesso. Per questo i controlli della provenienza saranno completati dall'inserimento di nuove disposizioni nella LRD che prevedono, dal 1° gennaio 2016, degli obblighi di diligenza per le transazioni commerciali che superano i 100 000 franchi in denaro contante (verifica dell'identità della controparte e identificazione dell'avente diritto economico e, se la transazione appare anomala, chiarimento della provenienza dei valori) o che la transazione avvenga attraverso un intermediario finanziario soggetto alla LRD. In proposito, varie case d'asta di medie dimensioni hanno già stabilito come soglia massima per le transazioni in contanti la somma di 10 000 franchi. In questo modo si riduce il rischio che si sfrutti il commercio di opere d'arte in Svizzera per riciclare denaro.

7.2.6 Commercio di materie prime

In Svizzera il commercio di materie prime è soggetto alla LRD, alla condizione che tale attività sia esercitata per conto di terzi (cfr. art. 2 cpv. 3 lett. c LRD in relazione all'art. 5 cpv. 2 lett. b dell'ordinanza concernente l'esercizio professionale dell'attività di intermediazione finanziaria [OAIF]). Il commercio di materie prime per conto proprio non soggiace alla LRD. La ragione risiede nel fatto che in tal caso, non si è in presenza di valori patrimoniali appartenenti a terzi che vengono accettati o custoditi nel quadro di un'attività commerciale. Chi commercia per proprio conto non intrattiene infatti alcuna relazione con la clientela e non dispone di valori patrimoniali appartenenti a terzi. Assoggettare il commercio per conto proprio alla LRD non avrebbe del resto molto senso perché il commerciante, in quanto controparte e avente diritto economico sulla merce, dovrebbe applicare a se stesso gli obblighi di diligenza previsti dalla LRD e verificare il contesto della propria transazione. Adottare una disposizione di questo tipo sarebbe dunque opinabile già a livello concettuale, tanto più che la sua applicazione rischierebbe di generare numerosi conflitti d'interesse. Se un investitore effettua invece degli investimenti in materie prime attraverso la propria banca, questa transazione finanziaria è soggetta alla LRD.

Anche se il commercio di materie prime per conto proprio non è assoggettato alla LRD, la disposizione di base del Codice penale (articolo 305^{bis} CP) punisce il riciclaggio di denaro, indipendentemente dal fatto che avvenga nel quadro del commercio di materie prime per conto di terzi o per conto proprio.¹⁷⁷

La Svizzera ospita alcune delle più grandi società del mondo che commerciano materie prime nonché numerose imprese di medie dimensioni. Le attività del settore si concentrano nella regione lemanica e nei Cantoni di Zugo e Ticino.

Con una quota di mercato del 20% circa, nel campo del commercio del petrolio greggio e dei minerali la Svizzera è attualmente la piazza commerciale più importante a livello mondiale (figg. 75 e 76). Infatti, circa un terzo del commercio mondiale di petrolio avviene dalla Svizzera. E il 75 % circa del greggio russo è negoziato a Ginevra.¹⁷⁸ Inoltre, la Svizzera è una piattaforma importante per il commercio di zucchero, cotone e carbone. Per il 2013 si stima in oltre 800 miliardi di franchi la cifra di affari del settore delle materie prime, con una crescita annua dal 2011 del 5 - 7 %, che si è stabilizzata ad un alto livello rispetto al resto del mondo.¹⁷⁹

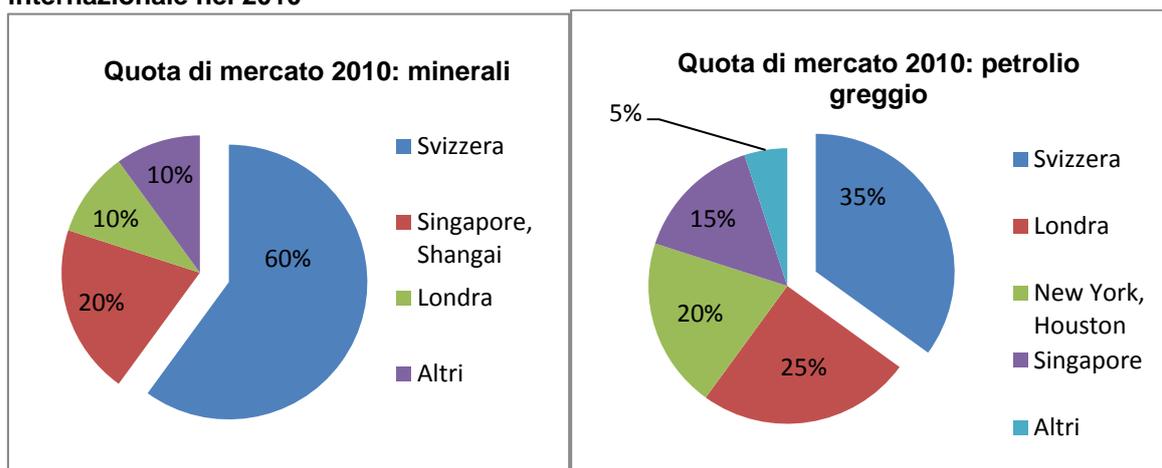
¹⁷⁶ RS 444.11

¹⁷⁷ Cfr. anche la risposta del Consiglio federale alla mozione Wyss 11.4161 «Nessun riciclaggio di denaro nel commercio di materie prime per conto proprio».

¹⁷⁸ Rapporto di base sulle materie prime, DFAE, DFF, DEFR, 2013: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30135.pdf>.

¹⁷⁹ BNS, Bilancia dei pagamenti 2011, 2012.

Figure 75 e 76: Quote di mercato del commercio delle principali materie prime a livello internazionale nel 2010



Fonte: «Rapporto di base sulle materie prime», DFAE, DFF, DEFR, 2013.

La maggior parte delle aziende che operano in questo settore in Svizzera uniscono attività di estrazione e di commercio delle materie prime mentre un gruppo più piccolo di società di medie dimensioni si concentra esclusivamente sul loro commercio. Il settore comprende anche numerosi fornitori di servizi. In Svizzera «secondo le stime [...] operano in questo settore (che oltre al commercio comprende anche attività di logistica, finanziamento, ispezione e controllo della merce) circa 500 società con un totale di circa 10 000 collaboratori.»¹⁸⁰ Solo a Ginevra sono attive in questo settore circa 400 società. Il forte aumento dell'importanza della Svizzera come piazza commerciale delle materie prime, unito ad una concentrazione di una serie di attività ausiliarie legate al commercio, ha comportato anche un aumento della minaccia potenziale nel settore. Ad esempio, il 22 % dei trasporti marittimi di materie prime è organizzato da Ginevra.¹⁸¹

Una delle caratteristiche del commercio di materie prime consiste nella necessità di finanziamenti importanti e disponibili velocemente (*Commodity Trade Finance*). Per questo le banche sono i principali intermediari finanziari a cui si rivolgono gli attori del settore. Il 75 % del commercio di materie prime in Svizzera è finanziato da una quindicina di banche specializzate in questo campo. Si tratta in particolare di grosse banche, di alcune banche cantonali e di succursali di banche straniere, domiciliate in Svizzera e che sono in grado di offrire anche soluzioni di finanziamento dall'estero. Alcuni commercianti di materie prime finanziano o garantiscono parte del commercio anche con derivati sulle materie prime negoziate in borsa. Tali derivati sono negoziati nella maggior parte dei casi con controparti straniere, al di fuori del mercato borsistico svizzero.¹⁸² Questi metodi di finanziamento utilizzati dalle società che commerciano materie prime celano delle vulnerabilità, perché l'identità dell'avente diritto economico della controparte è poco chiara e per il possibile coinvolgimento di persone politicamente esposte (PPE).

La minaccia principale deriva in questo settore da atti di corruzione in cui sono implicati pubblici ufficiali stranieri e società che commerciano materie prime. È noto come le industrie estrattive siano al primo posto tra le attività esposte alla corruzione transnazionale.¹⁸³ Dal punto di vista del riciclaggio di denaro, la minaccia si concretizza nel momento in cui un soggetto corrotto cerca di piazzare o investire i fondi direttamente provenienti dall'atto di corruzione. Il sistema svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro tiene conto di questo rischio, nel senso che il piazzamento dei valori patrimoniali avviene generalmente presso un intermediario finanziario soggetto alla LRD. A partire da quel momento intervengono i meccanismi legali per il rilevamento dell'origine sospetta e la sua segnalazione alla cellula di informazioni finanziarie.

Dal punto di vista del perseguimento penale è però difficile stabilire il nesso di causalità tra l'atto di corruzione (finalizzato, ad esempio, ad ottenere un contratto di sfruttamento) e tutti gli aspetti della produzione e del commercio di materie prime che ne derivano. Secondo il Tribunale federale, per poter essere considerati il prodotto del reato preliminare, i valori patrimoniali che sono il frutto dell'assegnazione di un contratto (guadagno del corruttore) devono essere in un rapporto causale naturale e adeguato col reato preliminare in questione, senza che debbano per forza esserne la diretta

¹⁸⁰ «Rapporto di base sulle materie prime», DFAE, DFF, DEFR, 2013.

¹⁸¹ Geneva Trading and Shipping Organisation (GTSA), 2012.

¹⁸² «Rapporto di base sulle materie prime», DFAE, DFF, DEFR, 2013, da p. 14 a 15.

¹⁸³ OECD Foreign Bribery Report, OCSE, 2014.

conseguenza.¹⁸⁴ Questo nesso di causalità è però difficile da stabilire nel settore delle materie prime, che sono beni fungibili normalmente trattati in grossi quantitativi, spesso mischiati con materie prime ottenute in modo lecito e rapidamente consumati. La giustizia penale in Svizzera e all'estero incontra quindi dei limiti sistemici nell'adempimento dei propri compiti.

A ciò si aggiunga la difficoltà di qualificare il reato preliminare al riciclaggio di denaro. Nel campo del commercio delle materie prime il reato preliminare non deve consistere necessariamente in un atto di corruzione da parte di terzi ma può anche derivare da infedeltà nella gestione pubblica o amministrazione infedele da parte di persone fisiche. Spesso si tratta di PPE che controllano effettivamente l'offerta di materie prime nel Paese produttore. In questa situazione, le modalità di acquisto delle materie prime sul mercato internazionale sono ad esempio falsate dal fatto che si garantiscono condizioni privilegiate a società di comodo, operanti in Svizzera e all'estero e in realtà controllate dalle PPE. Grazie alle condizioni più favorevoli, queste società possono ad esempio acquistare materie prime nel paese produttore senza partecipare a gare di appalto o possono accedere più facilmente a finanziamenti. In questi casi è difficile identificare esattamente i valori patrimoniali di provenienza criminale, che magari costituiscono dei rimborsi diretti ad altre società, perché i guadagni frutto dell'attività di acquisto e di vendita di queste società commerciali fanno già parte del patrimonio controllato dalla PPE. Inoltre, questa modalità può anche fare a meno dell'intermediario in Svizzera, in particolare per quanto concerne il finanziamento e così le attività commerciali avvengono al di fuori del dispositivo LRD.

MROS ha ricevuto da delle banche comunicazioni di sospetto direttamente correlate a commercianti di materie prime. L'analisi di queste comunicazioni consente di ricavare una serie di indicazioni sulla minaccia reale. Va precisato che due terzi delle informazioni analizzate da MROS in relazione a comunicazioni concernenti questo settore provengono da omologhi esteri. Ciò conferma la dimensione internazionale della minaccia nel settore delle materie prime, che rende gli atti di riciclaggio particolarmente difficili da scoprire. Inoltre, gli schemi che risultano dall'analisi della minaccia reale rivelano una notevole complessità. Spesso sono implicati una serie di soggetti (consulenti che fungono da intermediari/procacciatori d'affari, società commerciali o società di domicilio). Accanto alle società commerciali, nella maggior parte dei casi i vari soggetti sono legati ad una struttura di holding, che facilita il frazionamento e la moltiplicazione dei contatti con le diverse entità proposte dagli intermediari/procacciatori d'affari. Spesso, vari intermediari finanziari, banche, avvocati o fiduciari, attivi in Svizzera o all'estero, sono coinvolti a vari livelli nelle relazioni sospette segnalate e ciò aumenta ulteriormente la complessità della situazione. In questi casi i pagamenti vengono effettuati a cascata attraverso vari canali e sono spesso scaglionati nel tempo. Questa complessità, propria del settore, è dovuta al suo carattere prettamente internazionale. Le strutture giuridiche e/o commerciali non sono necessariamente finalizzate ad evitare la confisca dei proventi delle attività criminali ma rendono più difficile per le autorità di perseguimento penale stabilire il nesso di causalità.

La base del commercio è assicurata da contratti di servizio confidenziali, che vincolano la parte a procurare al commerciante condizioni vantaggiose per l'acquisto delle materie prime. In vari casi segnalati, questa parte è vicina ad una PPE. Secondo questo schema, i pubblici ufficiali stranieri corrotti sono talvolta indotti dagli intermediari/procacciatori d'affari delle società commerciali in questione ad effettuare dei pagamenti a terzi per i servizi resi o a finanziare l'acquisto di beni e servizi, ad esempio di beni immobiliari.

Valutazione

Nel settore del commercio delle materie prime, la Svizzera rischia di fungere da piattaforma per il riciclaggio di valori patrimoniali che sono il frutto di atti di corruzione commessi all'estero, nei Paesi produttori, al fine di ottenere commesse. In effetti, una parte significativa del commercio delle materie prime e del suo finanziamento a livello mondiale passano per la Svizzera. La tendenza è in aumento da una decina di anni. Il commercio che avviene in Svizzera concerne soprattutto materie prime che non entrano né escono fisicamente dalla Svizzera, come nel caso, ad esempio, del commercio di bauxite tra Guinea e USA. Fisicamente la merce non passa per la Svizzera, dove viene prestato esclusivamente un servizio commerciale. I dati commerciali sono raccolti e presentati in conformità con il nuovo standard internazionale del Fondo Monetario Internazionale „*Balance of Payments and International Investments Position Manual (BPM6)*“.¹⁸⁵ In Svizzera è la BNS a raccogliere i dati commerciali. Essi presentano un certo livello di granularità, a seconda del Paese e della categoria commerciale. Forniscono un quadro dei flussi legati alle attività commerciali, le provenienze e le destinazioni. Il livello di granularità non è però sufficiente a rappresentare individualmente ogni Paese.¹⁸⁵ Le categorie commerciali comprendono

¹⁸⁴ Si veda in merito DTF 137 IV 79.

¹⁸⁵ Per questo l'Africa subsahariana è suddivisa in tre gruppi: Sud Africa, Nigeria e altri Paesi.

i prodotti agricoli, le pietre e i metalli, i prodotti energetici e altre categorie marginali. Non sono disponibili ulteriori informazioni dettagliate per queste categorie, né c'è una suddivisione individuale delle categorie commerciali per ciascun Paese. Non è quindi possibile procedere ad un'analisi del rischio precisa sulla base di queste statistiche.

Tuttavia, l'analisi della minaccia reale delinea in questo settore degli schemi criminali molto complessi, che molto spesso coinvolgono vari intermediari, in molte giurisdizioni. L'utilizzo sistematico di strutture giuridiche a cascata, come quelle delle società di domicilio e dei contratti di servizio, consente di dissimulare l'avente diritto economico, i valori patrimoniali incriminati e i vari pagamenti effettuati dopo l'atto di corruzione. Così è poco probabile che vengano scoperti. Come mostrano le comunicazioni analizzate da MROS, gli importi coinvolti nei reati di riciclaggio di denaro legati a questo settore economico sono elevati e spesso sono coinvolte delle PPE. Il perseguimento penale in questo settore è difficile per via della complessità delle relazioni d'affari e delle relative domande di assistenza giudiziaria internazionale, spesso non sufficientemente risolutive o che restano inevase.

In relazione ad una possibile attenuazione dei rischi, è opportuno distinguere in linea generale tra gli obblighi di diligenza previsti dalla LRD, applicabili alle attività di intermediazione finanziaria, e le altre misure, al di fuori della LRD, che si applicano direttamente alle società commerciali stesse. Per quanto concerne il commercio di materie prime per conto di terzi, gli obblighi di diligenza sanciti dalla LRD sono sufficienti. I problemi riguardano soprattutto la scoperta dei reati, a causa della complessità dei casi e delle difficoltà del perseguimento penale. Questi problemi non possono essere risolti rafforzando unicamente gli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari. Per quanto riguarda il commercio di materie prime per proprio conto, l'assoggettamento alla LRD non è una soluzione. Come già indicato, non avrebbe molto senso perché comporterebbe l'obbligo per la società commerciale di applicare a se stessa gli obblighi di diligenza, ad esempio in relazione ai chiarimenti circa le proprie transazioni o l'origine dei propri fondi. Per attenuare il rischio nel campo del commercio delle materie prime si devono invece prevedere misure diverse rispetto a quelle della lotta contro il riciclaggio di denaro, che siano direttamente applicabili alle società commerciali. Si tratta in particolare di applicare principi etici e regole di condotta nonché di aumentare la trasparenza sull'origine delle materie prime stesse o sulle relative transazioni. In questo contesto si possono citare due progetti che, se portati a buon fine, potrebbero assicurare in futuro una maggiore trasparenza:

- Il progetto della legge sulle infrastrutture finanziarie (LInFi) prevede che in futuro chi commercia materie prime sia tenuto a dichiarare, come gli altri partecipanti al mercato finanziario, l'acquisto e la vendita di tutti i derivati in Svizzera, compresi i derivati sulle materie prime. Aumentando la trasparenza di questi prodotti finanziari, tale obbligo contribuirà a ridurre la vulnerabilità del settore.
- Inoltre, la revisione del diritto della società anonima mira a rendere il settore svizzero delle materie prime più trasparente e consentirà di mitigare il rischio del settore. Le disposizioni dell'avamprogetto obbligano le imprese di estrazione delle materie prime a comunicare i versamenti effettuati a uffici pubblici. La normativa concerne le grandi imprese che producono minerali, petrolio, gas naturale e legno. Queste imprese devono indicare in un rapporto i pagamenti fatti a partire da 120 000 franchi per anno di esercizio. Inoltre è previsto che il Consiglio federale sia autorizzato ad estendere tali obblighi alle imprese attive nel commercio delle materie prime, nel quadro di una procedura coordinata sul piano internazionale.

8 Conclusioni e raccomandazioni

Da molti anni la Svizzera è attivamente impegnata nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Le autorità competenti già effettuavano in passato regolarmente delle analisi dei rischi nei loro rispettivi ambiti di competenza, ora il presente rapporto per la prima volta riunisce in un unico documento le analisi delle minacce e delle vulnerabilità in Svizzera. Ciò offre al contempo una valutazione globale ma anche differenziata del rischio effettivo di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo nel nostro Paese. Il lavoro del GCRF, sostenuto anche da contributi di vari specialisti del settore privato, ha permesso agli attori coinvolti nel processo di sviluppare una cognizione condivisa delle principali minacce, comprendendo meglio i rischi associati ai loro rispettivi ambiti di attività.

Le analisi contenute in questo rapporto si concentrano essenzialmente sui rischi nel settore finanziario e di conseguenza sulle attività che rientrano nel campo di applicazione della LRD. Sono state però estese anche ad altri settori economici, che sono stati oggetto di una particolare attenzione da parte delle autorità e dei cittadini. Bisogna tuttavia rilevare che, contrariamente al settore finanziario, per il

quale si dispone di una solida base di dati quantitativi, le analisi negli altri settori poggiano in larga misura su elementi qualitativi. Mentre le attività di intermediazione finanziaria in questi settori sono già soggette agli obblighi di diligenza previsti dalla LRD, i rischi di attività criminali nelle transazioni commerciali non possono essere mitigati con gli strumenti classici, applicabili al settore finanziario. Per questo, nel rapporto è opportuno differenziare le conclusioni a seconda che si tratti di intermediari finanziari o di altre attività economiche. Tuttavia, nella misura in cui i flussi finanziari associati alle transazioni commerciali in questi settori passano per degli intermediari finanziari soggetti alla LRD, si può ritenere che gli obblighi di diligenza producano indirettamente l'effetto di ridurre i rischi anche nei settori non assoggettati alla LRD.

Dal rapporto risulta che la Svizzera non è risparmiata dalla criminalità finanziaria. Il rapporto evidenzia in particolare che la Svizzera continua ad attrarre chi ricicla valori patrimoniali che sono il frutto di reati preliminari commessi in gran parte all'estero. Le minacce principali per il settore finanziario svizzero, in termini di reati preliminari, sono la truffa e l'appropriazione indebita, la corruzione e l'appartenenza ad un'organizzazione criminale. L'analisi dei reati preliminari fa inoltre concludere che parte delle attività internazionali di riciclaggio vengono svolte da attori specializzati. Le minacce legate alla corruzione all'estero e all'appartenenza ad un'organizzazione criminale presentano una vulnerabilità superiore a causa della loro maggiore complessità, che rende più complicato scoprire e reprimere questi reati. Per questo, sempre di più, è necessario collaborare a livello internazionale per lottare in modo efficace contro il riciclaggio di denaro legato a questi reati preliminari. Sono così aumentate in questi ultimi dieci anni sia le domande di assistenza che la Svizzera rivolge all'estero che quelle che provengono dall'estero per la Svizzera. Questo indica che le autorità competenti si avvalgono estesamente di questo strumento. Le autorità di perseguimento penale trasmettono inoltre spontaneamente informazioni ad autorità all'estero, per sostenere le procedure penali in altri Paesi o in vista della loro apertura. La trasmissione spontanea di informazioni dall'estero alla Svizzera è invece rara.

Intermediari finanziari

A livello generale, l'aumento delle comunicazioni di sospetto in questi ultimi anni, la quota significativa di comunicazioni trasmesse alle autorità di perseguimento penale e il numero crescente delle condanne mostrano una maggiore sensibilità e vigilanza nonché un maggiore impegno da parte degli intermediari finanziari in relazione alla lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Ciò è dovuto anche alla peculiarità del sistema svizzero, che prevede la piena inclusione degli intermediari finanziari nel dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Gli intermediari finanziari, al di là dell'obbligo di inviare comunicazioni a MROS, hanno infatti il compito sancito dalla legge di individuare i casi sospetti di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo e per questo svolgono un ruolo decisivo nel dispositivo antiriciclaggio svizzero.

Rispetto all'insieme dei settori soggetti alla LRD, la valutazione globale dei rischi di riciclaggio di denaro mostra un livello di rischio medio. I rischi specifici sono però diversi a seconda del settore analizzato. La minaccia più elevata è quella delle banche universali. Le misure antiriciclaggio già in vigore riducono comunque molto le vulnerabilità del settore e ciò fa concludere che il rischio, per quanto sia elevato, è adeguatamente controllato. Lo stesso vale per le banche private, i gestori patrimoniali, gli avvocati e i notai, i fiduciari e i servizi di trasferimento di denaro e di valori. Le analisi hanno dimostrato che i settori delle assicurazioni, delle case da gioco e dei servizi di credito sono esposti in Svizzera ad una minaccia bassa. Gli altri settori analizzati (banche retail, commercianti di valori mobiliari, commercianti di metalli preziosi, operazioni di cambio, traffico dei pagamenti [incluse le monete virtuali e i sistemi di pagamento online]) presentano invece un livello di rischio da medio ad elevato. Le misure esistenti di prevenzione ed attenuazione dei rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo sono quindi commisurate alle minacce identificate. Ne risulta un rischio limitato per tali settori.

Minacce		Banche universali		
			<i>Private banking</i> Gestori patrimoniali Fiduciari Avvocati/notai <i>Money transmitter</i>	
	Assicurazioni	Banche retail Traffico dei pagamenti mediante carte	Commercianti di valori mobiliari Commercianti di metalli preziosi <i>Network money</i>	
		Casinò Servizi di credito	Operazioni di cambio Monete virtuali	
				Vulnerabilità

Il rischio nel campo del finanziamento del terrorismo è limitato secondo gli esiti dell'analisi, anche se è chiaro che il verificarsi di un evento può comunque avere conseguenze gravi. Inoltre, in questo ambito il rischio potrebbe aumentare nell'ipotesi in cui le reti di finanziamento del terrorismo utilizzassero in modo più sistematico sistemi alternativi di trasferimento dei fondi in Svizzera, aumentando così sia la minaccia che la vulnerabilità del nostro Paese. Attualmente sono maggiormente esposti al rischio di finanziamento del terrorismo i seguenti intermediari finanziari: banche, servizi di trasferimento di denaro e di valori e servizi di credito. Le somme coinvolte sono generalmente ridotte. Le autorità collaborano strettamente in questo ambito, sia a livello nazionale che internazionale. Per controllare il rischio, è essenziale portare avanti e rafforzare tale collaborazione, soprattutto tra i servizi delle attività informative, sensibilizzare gli attori sociali potenzialmente interessati dal problema del finanziamento del terrorismo ed applicare altri mezzi giuridici disponibili nella lotta contro il finanziamento del terrorismo. Inoltre, nel contesto delle attuali minacce terroristiche, le direzioni di fedpol, del SIC e della Segreteria generale del DFAE hanno istituito una task force (Task-Force TETRA per TErrorist TRAvellers), allo scopo di scambiare informazioni in modo efficace e di coordinare gli sforzi a livello nazionale per contrastare la minaccia terroristica legata ai viaggiatori jihadisti.

Il GCRF ritiene che l'esistente dispositivo di legge, completato dalla legge del 12 dicembre 2014 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012, e le altre misure di attenuazione presentate in sintesi in questo rapporto rispondano in modo adeguato ai rischi attuali di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Esso ritiene tuttavia che debba migliorare ulteriormente l'applicazione a livello operativo degli strumenti previsti dalla legge. Per questo il GCRF raccomanda in particolare le seguenti misure:

1. Il dialogo col settore privato sui rischi andrà intensificato. Ciò implica, da un lato che MROS e FINMA sensibilizzino ancora di più gli intermediari finanziari sui rischi nelle loro rispettive attività. Dall'altro si istituirà, nel quadro del GCRF e in coordinamento con le autorità in questione, un dialogo costante con il settore finanziario e, laddove necessario, con altri settori sui risultati dei prossimi lavori di valutazione dei rischi e sui mezzi per affrontarli. Tale dialogo si estenderà anche ai rischi emergenti, nell'ottica di un sistema di reciproco "allertamento precoce" tra il settore pubblico e quello privato.

2. Il Ministero pubblico della Confederazione porterà avanti la raccolta e l'analisi delle informazioni in materia di riciclaggio di denaro/finanziamento del terrorismo presso le autorità di perseguimento penale cantonali e federali, in particolare per stilare statistiche consolidate sul trattamento di questi casi.
3. Gli attori pubblici e privati coinvolti nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo svilupperanno e renderanno sistematiche le statistiche, tenendo conto dei metodi quantitativi applicati nel presente rapporto. Ciò include segnatamente il rilevamento di dati concernenti i presunti reati preliminari e il luogo in cui sono stati commessi. Queste informazioni saranno messe a disposizione di MROS su base annua, ai fini di una loro adeguata integrazione nel rapporto annuale di MROS.
4. Il GCRF porterà avanti le analisi dei rischi. Da un lato si tratterà di adeguare le analisi in corso agli sviluppi nel campo del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e dall'altro di estendere le analisi a nuovi reati preliminari, per i quali non esistono ancora analisi dei rischi, in particolare i reati preliminari fiscali.

Altri temi e settori

Il GCRF ha integrato nel proprio rapporto analisi preliminari di sei settori non soggetti alla LRD. Questi settori sono stati selezionati in base alla loro importanza economica e all'attenzione che determinate attività al loro interno hanno suscitato in Svizzera negli ultimi anni. Si tratta del settore immobiliare, delle organizzazioni non profit, del traffico transfrontaliero di contanti, del deposito franco doganale, del commercio di opere d'arte e del commercio di materie prime. In risposta ad un intervento parlamentare¹⁸⁶ si svolgerà un'analisi distinta delle cassette di sicurezza messe a disposizione da imprese non soggette alla LRD.

Tutti questi settori ed attività sono accomunati dal fatto che non rientrano nella maggioranza dei casi nell'intermediazione finanziaria, che è il criterio per l'assoggettamento alla LRD. I rischi di abuso di questi settori da parte di criminali sono quindi contrastati in primo luogo applicando la disposizione fondamentale del codice penale che riguarda ogni atto di riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP). Inoltre, se i flussi finanziari di tali attività coinvolgono degli intermediari finanziari soggetti alla LRD, il rafforzamento degli obblighi di diligenza introdotti nella LRD il 12 dicembre 2014 contribuisce indirettamente a ridurre i rischi in tali settori. Infine, come indicato nel rapporto, altre misure sono state introdotte nei settori citati, che comprendono in particolare disposizioni sul traffico transfrontaliero di contanti, il dispositivo legislativo per la lotta contro la corruzione e il dispositivo legislativo sul commercio di beni culturali. A ciò si aggiungono le nuove disposizioni introdotte nella LRD, in vigore dal 1° gennaio 2016, che prevedono l'obbligo per tutte le transazioni commerciali in contanti per un valore superiore ai 100 000 franchi di avvenire per il tramite di un intermediario finanziario sottoposto alla LRD o di rispettare gli obblighi di diligenza (verifica dell'identità della controparte e identificazione dell'avente diritto economico e, se la transazione appare anomala, chiarimento della provenienza dei valori patrimoniali). Questa misura mira a ridurre i rischi nei settori del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo per tutte le transazioni commerciali, in particolare nel settore immobiliare, in quello del commercio di opere d'arte o del commercio di materie prime.

Il GCRF ha nondimeno identificato alcune misure complementari, che sono necessarie per colmare le lacune rilevate nel rapporto:

5. Per ridurre le vulnerabilità identificate nel settore immobiliare, deve essere rapidamente introdotto il registro fondiario nazionale previsto nel messaggio del Consiglio federale del 16 aprile 2014¹⁸⁷, accessibile alle autorità confederali. Il registro nazionale si limiterebbe però a registrare i numeri d'assicurato AVS dei proprietari di immobili. Per consentire alle autorità confederali di svolgere ricerche efficaci anche sui proprietari stranieri di immobili in Svizzera, tali ricerche dovrebbero poter essere svolte anche in base a cognomi e nomi o alle ragioni sociali delle persone giuridiche proprietarie di immobili.
6. Per rafforzare la vigilanza e mitigare così il rischio di abusi delle fondazioni ai fini del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, l'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni va rafforzata e dotata di ulteriori risorse. Il GCRF collaborerà anche con le autorità responsabili

¹⁸⁶ Interpellanza 14.4049, Fabio Abate: «Offerta di cassette di sicurezza fuori dalle banche»

¹⁸⁷ Messaggio del 16 aprile 2014 concernente la modifica del Codice civile svizzero (Atti dello stato civile e registro fondiario) (FF 2014 3059, p. 3084)

della vigilanza sulle fondazioni e con le corrispondenti autorità nel campo delle organizzazioni non profit, per elaborare, laddove necessario, proposte di misure concrete.

7. La strategia del Consiglio federale in materia di depositi doganali¹⁸⁸ va soprattutto implementata applicando le raccomandazioni del Controllo federale delle finanze e creando le basi legali a livello di ordinanza. In particolare, il deposito di merci in vista della loro esportazione dovrà essere autorizzato solo per periodi di tempo limitati e si dovrà estendere il contenuto degli inventari così come l'obbligo d'informare del depositario o del depositante. Per quanto concerne l'applicazione delle raccomandazioni del Controllo federale delle finanze, va assicurata innanzitutto una maggiore coerenza dei controlli pratici effettuati nei depositi franchi doganali.
8. Le proposte contenute nell'avamprogetto di modifica del Codice delle obbligazioni (diritto delle ditte commerciali)¹⁸⁹ concernenti le regole contabili per le imprese che operano nel settore della produzione di materie prime e finalizzate ad aumentare la trasparenza, così come l'estensione di tali regole al settore del commercio di materie prime nel quadro di un approccio coordinato a livello internazionale, dovrebbero essere riprese nel futuro progetto di legge e relativo messaggio all'attenzione del Parlamento.

Visto che i criminali adeguano costantemente i propri metodi, l'analisi nazionale dei rischi rappresenta un processo continuo. Pertanto questo rapporto andrà aggiornato periodicamente e completato da altri rapporti e da altre analisi. Solo così infatti è possibile valutare l'efficacia del dispositivo svizzero e reagire alle nuove minacce. Il Consiglio federale ha istituito il GCRF, formato dalle autorità federali coinvolte, come struttura permanente, proprio per rispondere al bisogno continuo di analisi dei rischi e per assicurare, se necessario, i relativi adeguamenti del dispositivo svizzero rispetto alle nuove minacce.

¹⁸⁸ Cfr. Messaggio concernente la modifica della legge sulle dogane del 6 marzo 2015, FF 2015 2395, p.2403

¹⁸⁹ Avamprogetto di modifica del Codice delle obbligazioni (diritto delle ditte commerciali), in consultazione dal 28 novembre 2014 al 15 marzo 2015.

9 Allegati

9.1 Calcolo del rischio

1. Procedimento di calcolo dei rischi con la matrice quantitativa

In un primo momento, le 10 491 comunicazioni di sospetto pervenute a MROS dal 2004 al 2013 (N^{total}) sono state valutate secondo cinque criteri di rischio, individuati sulla base della ORD-FINMA e cioè i rischi legati (A) al Paese coinvolto /ai Paesi coinvolti, (B) all'ammontare dei valori patrimoniali coinvolti, (C) al numero di attori coinvolti (fattore di complessità I), (D) all'implicazione di società di domicilio (fattore di complessità II) ed (E) alla presenza di PPE (rischio superiore). Il risultato di ciascuna valutazione è espresso da un numero. In un secondo momento sono stati ponderati i risultati ottenuti per ciascun fattore di rischio in base ad un coefficiente ritenuto pertinente:

Fattore A: rischio Paese (**coeff. 3**)= $A*3=a^r$

Fattore B: rischio finanziario (**coeff. 1**)= $B=b^r$

Fattore C: rischio legato alla complessità I: numero di attori coinvolti (**coeff. 2**)= $C*2=c^r$

Fattore D: rischio legato alla complessità II: utilizzo di società di domicilio (**coeff. 4**)= $D*4=d^r$

Fattore E: rischio politico legato a PPE (**coeff. 4**)= $E*4=e^r$

In un terzo momento si sono infine selezionate le comunicazioni provenienti da ciascun settore (N^{set}) e le si sono comparate col livello di rischio massimo raggiungibile sulla base di tutte le segnalazioni del settore in questione, esprimendo la differenza su una scala da 0 a 5.

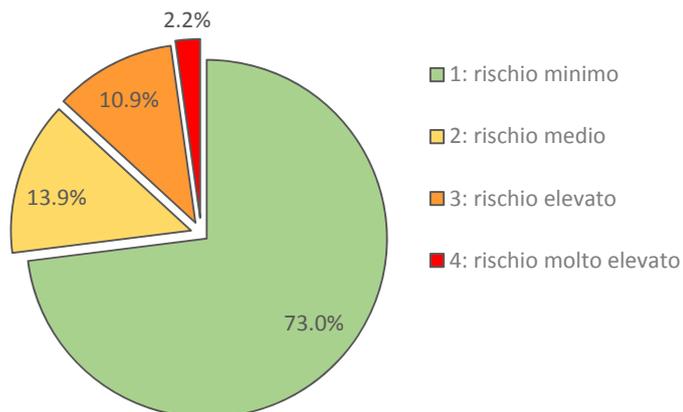
$$\Delta \frac{\sum_{N^{set}} (a^r \times b^r \times c^r \times d^r \times e^r)}{\sum_{N^{set}} (a^{max} \times b^{max} \times c^{max} \times d^{max} \times e^{max})} \times 0,05 =$$

A. Rischio legato al Paese coinvolto /ai Paesi coinvolti

Per valutare il rischio del Paese coinvolto, si sono considerati quattro livelli di rischio, tenendo conto di una serie di indicatori come ad esempio il livello di criminalità, la conformità alle norme GAFI, il grado di corruzione e il rispetto del principio dello stato di diritto.

	Numero N	Percentuale utilizzabile	Percentuale cumulativa
1: Rischio minimo	7645	73,0 %	73,0 %
2: Rischio medio	1458	13,9 %	86,9 %
3: Rischio elevato	1143	10,9 %	97,8 %
4: Rischio molto elevato	231	2,2 %	100,0 %
Numero N delle comunicazioni utilizzabili	10 477	100,0 %	
Totale (Σ)	10 491		

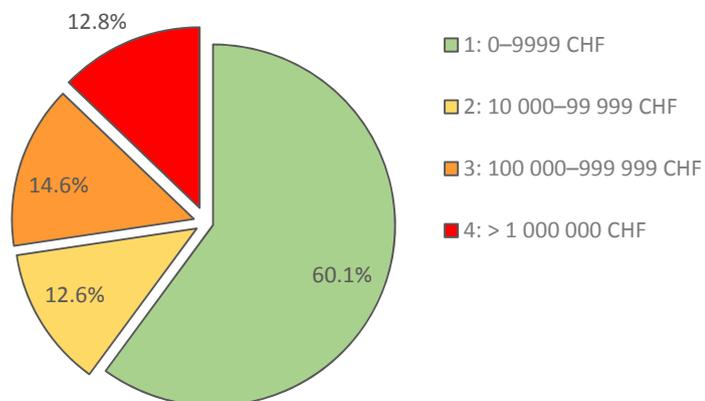
A: Rischio legato ai Paesi coinvolti



B. Rischio legato all'importo implicato/ agli importi implicati

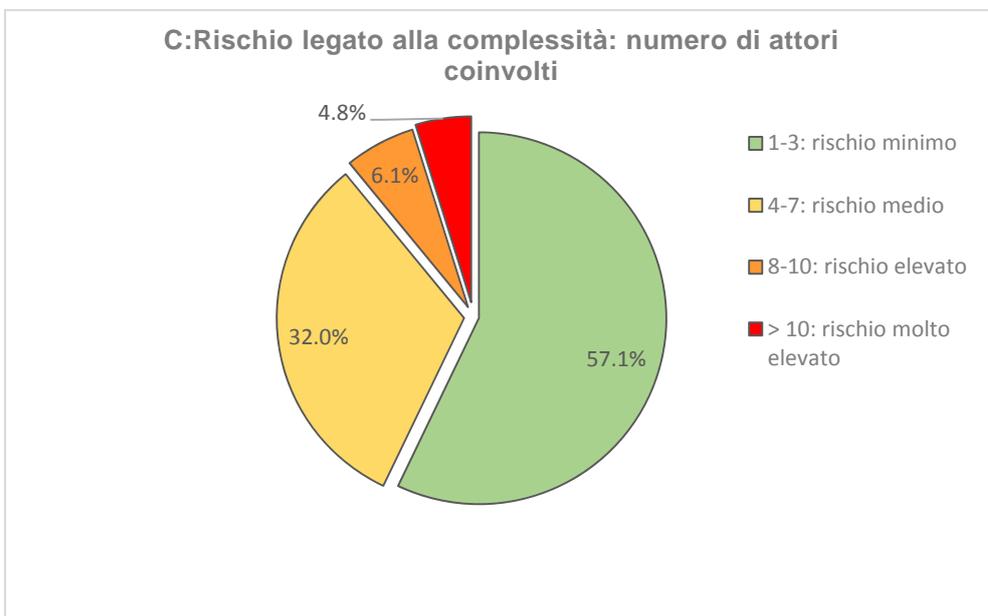
in CHF	Numero N	Percentuale utilizzabile	Percentuale cumulativa
1: 0-9999 CHF	6300	60,1 %	60,1 %
2: 10 000-99 999 CHF	1319	12,6 %	72,6 %
3: 100 000-999 999 CHF	1532	14,6 %	87,2 %
5: > 1 000 000 CHF	1340	12,8 %	100,0 %
Numero N delle comunicazioni utilizzabili	10 491	100,0 %	

B: Rischio legato aall'importo dei valori patrimoniali



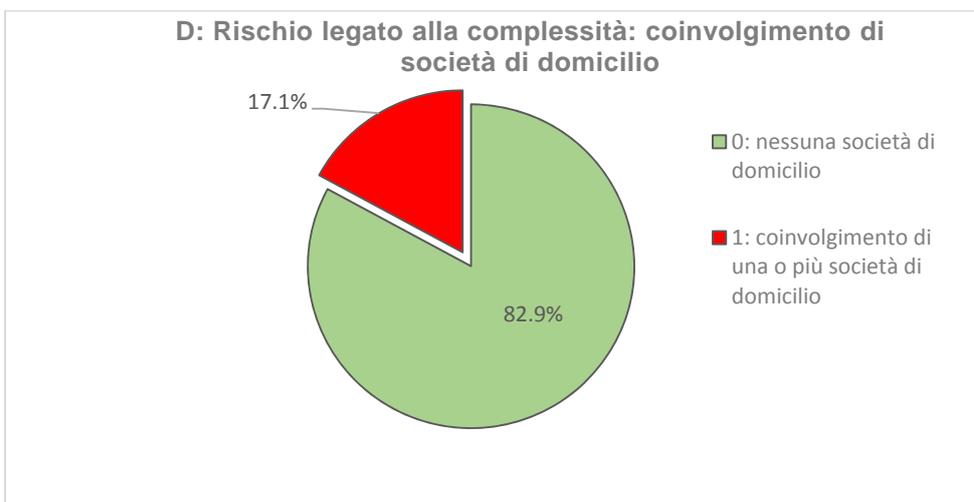
C. Rischio legato alla complessità (I): numero di attori coinvolti

Numero di attori	Numero N	Percentuale utilizzabile	Percentuale cumulativa
1: 1–3: rischio minimo	5756	57,1 %	57,1 %
2: 4–7: rischio medio	3223	32,0 %	89,1 %
3: 8–10: rischio elevato	620	6,1 %	95,2 %
4: > 10: rischio molto elevato	479	4,8 %	100,0 %
Numero N delle comunicazioni utilizzabili	10 078	100,0 %	
Totale (Σ)	10 491		



D. Rischio legato alla complessità (II): coinvolgimento di società di domicilio

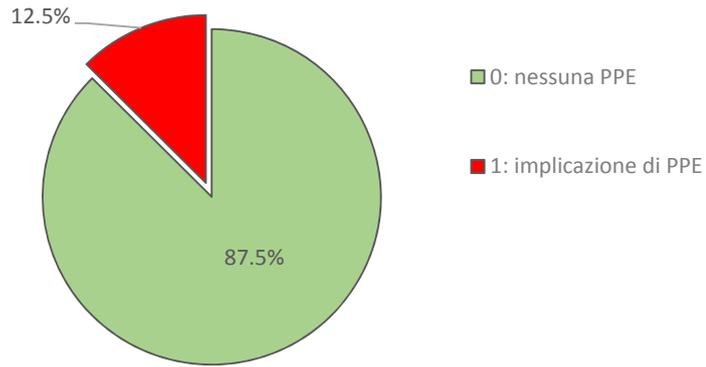
	Numero N	Percentuale utilizzabile	Percentuale cumulativa
0: nessuna società di domicilio	8697	82,9 %	82,9 %
1: coinvolgimento di una o più società di domicilio	1794	17,1 %	100,0 %
Numero N delle comunicazioni utilizzabili	10 491	100,0 %	



E: Rischio superiore a causa dell'implicazione di una o più persone politicamente esposte (PPE)

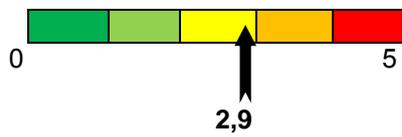
	Numero N	Percentuale utilizzabile	Percentuale cumulativa
0: nessuna PPE	3565	87,5 %	87,5 %
1: con PPE	509	12,5 %	100,0 %
Numero N delle comunicazioni utilizzabili	4074	100,0 %	
Totale (Σ)	6738		

E: Livello di rischio legato all'implicazione di PPE

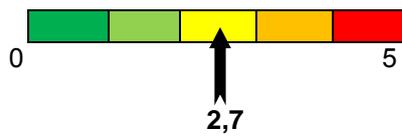


2. Calcolo dei rischi con la matrice quantitativa specifica del settore

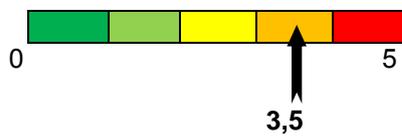
Banche



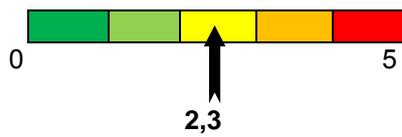
Banche della categoria 1



Banche della categoria 2



Banche della categoria 3



Commercianti di valori mobiliari



Gestori patrimoniali

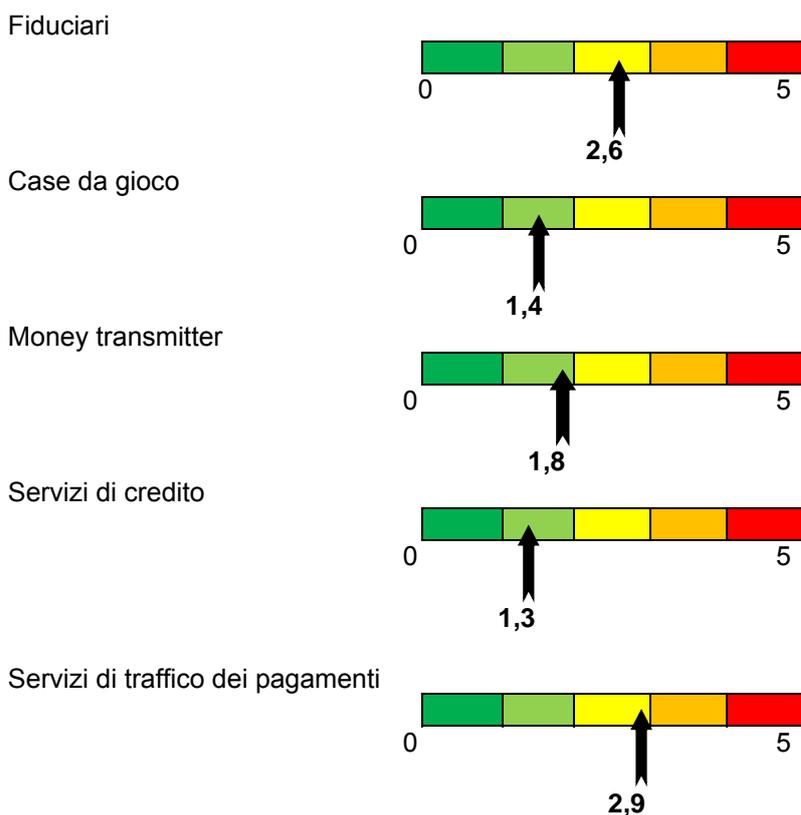


Assicurazioni



Avvocati e notai





(Il numero delle comunicazioni di sospetto del settore dei commercianti di metalli preziosi è troppo basso e quindi non è statisticamente significativo.)

9.2 Fonti

Fonti statistiche ufficiali consultate

- Ufficio federale di statistica (UST), statistica criminale di polizia (SCP), 2009–2013
- Ufficio federale di statistica (UST), statistica delle condanne penali (SUS), 2009–2014
- Banca nazionale svizzera (BNS), bollettini mensili di statistica bancaria, 2011–2014

Banche dati e statistiche, messe a disposizione dal GCRF

- Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS), banca dati delle comunicazioni di sospetto e altre informazioni ((non trovato nome ufficiale esteso)) (GEWA), 2004–2014

Rapporti e documentazioni nazionali consultati

- Messaggio del 17 giugno 1996 concernente la legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario, FF 1996 III 993
- Messaggio del 13 dicembre 2013 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) rivedute nel 2012 FF 2014 563
- Rapporti annuali dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), 2004–2014
- Rapporti annuali dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS), 2004–2014
- Rapporto annuale del Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI), 2013
- Rapporto «Riciclaggio di denaro nel settore immobiliare», Ufficio federale di polizia (fedpol), 2013
- Rapporto «Sentenze in materia di riciclaggio in Svizzera», Ufficio federale di polizia (fedpol), 2008
- Rapporto «Geldwäschereiurteile in der Schweiz», Ufficio federale di polizia (fedpol), 2014
- Rapporto «Traffico di migranti a scopo di lucro e sue implicazioni per la Svizzera», Ufficio federale di polizia (fedpol), 2014

- Rapporti sulla situazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), 2010–2014
- Rapporto «Ports francs et entrepôts douaniers ouverts. Evaluation des autorisations et des activités de contrôle.», Controllo federale delle finanze (CDF), 2014
- Rapporto della piattaforma interdipartimentale sulle materie prime all'attenzione del Consiglio federale, «Rapporto di base sulle materie prime», Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), Dipartimento federale delle finanze (DFF), Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), 2013
- Strategia della Svizzera inerente il blocco, la confisca e la restituzione degli averi dei potentati, Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), 2014
- Rapporto del Consiglio federale sulle monete virtuali in risposta ai postulati Schwaab (13.3687) e Weibel (13.4070), 2014
- Risposta del Consiglio federale alla mozione Wyss 11.4161 «Nessun riciclaggio di denaro nel commercio di materie prime per conto proprio», 2012
- Risposta al postulato 13.3365 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale «Maggiore trasparenza nel settore delle materie prime», 2013
- Risposta del Consiglio federale al postulato Abate (14.4049) : «Offerta di cassette di sicurezza fuori dalle banche», 2015

- National Risk Assessment, Anti-Money Laundering/Counteracting Financing of Terrorism, New Zealand Police, 2010
- Singapore National Money Laundering and Terrorist Financing Assessment Report, 2013
- National Risk Assessment of Money Laundering in the Republic of Serbia, 2013

- Rapporti interni/confidenziali

- Risposte ai mandati conferiti da MROS ad autorità e al settore privato

Documenti della FINMA consultati

- Comunicazione FINMA 18 (2010), Trattamento delle assicurazioni sulla vita con tenuta separata di conto/deposito.
- Posizione della FINMA sui rischi giuridici e di reputazione nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie (2010)
- Circolare FINMA 2008/4 «Giornale dei valori mobiliari»
- Circolare FINMA 2011/1 «Attività di intermediazione finanziaria ai sensi della LRD»
- Circolare FINMA 2011/2 «Margine di fondi propri e pianificazione del capitale - banche»
- Circolare FINMA 2013/3 «Attività di audit»
- Circolare FINMA 2013/8 «Regole di condotta sul mercato»
- Obblighi di diligenza delle banche svizzere in relazione ai valori patrimoniali di «persone politicamente esposte (PPE)» – analisi della FINMA, 2011

Rapporti consultati del GAFI e di altri organismi internazionali coinvolti nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

- Terzo rapporto di valutazione della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo in Svizzera da parte del GAFI, 2005
- Rapporto di valutazione reciproca, rapporto di follow-up, Svizzera, 2009.

- Money Laundering and Terrorist Financing in the Securities Sector, 2009
- Detecting and preventing the illicit cross-border transportation of cash and bearer negotiable instruments, 2010
- Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment, 2010
- Money Laundering Using New Payment Methods, 2010
- Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation, 2010
- Laundering the Proceeds of Corruption, 2011
- Report on Money Laundering Vulnerabilities of Free Trade Zones, 2011
- Money Laundering Risks arising from Trafficking in Human beings and Smuggling of Migrants, 2011
- Money Laundering and Terrorism financing Vulnerabilities of Legal professionals, 2013
- National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, 2013
- Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22), 2013

- The Role of Hawala and other Similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing, 2013
- Risk of Terrorist Abuse in Non-profit Organizations, 2014
- Fondo Monetario Internazionale (FMI), «Macroeconomic Implications of Money Laundering», Peter J. Quirk, International Monetary Fund, Monetary and Exchange Affairs Department, 1996
- Fondo Monetario Internazionale (FMI), «Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering – Background paper», 2001
- Nazioni Unite, Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), World Drug Reports, 2001–2011
- Nazioni Unite, Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), «Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and other Transnational Organized Crime, Research Report», 2011
- Nazioni Unite, Counter-terrorism Implementation Task Force (CTITF), «Tackling the Financing of Terrorism», Working Group Report, New York, 2009
- House of Lords, Money Laundering and the Financing of Terrorism, Londra, 2009
- Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), Typology report - Trade based money laundering, 2012
- Banca dei regolamenti internazionali (BRI), Derivative Statistics, 2014
- OCSE, OECD Foreign Bribery Report, An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials, Paris, 2014
- European Union Terrorism Situation and Trend Report, Europol 2014

Rapporti consultati di associazioni e organizzazioni non governative

- Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB), «Der Finanzplatz Schweiz und seine Bedeutung», 2012
- Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB), «La Gestion de fortune dans le monde et en Suisse 2013», 2013
- SwissBanking, «Die Schweiz als Rohstoffhandelsplatz», 2013
- The Boston Consulting Group, «Global Wealth», 2013
- Associazione bancaria ticinese, «La piazza finanziaria ticinese», 2014
- World Gold Council, Quarterly Statistics, 2012–2013
- World Gold Council, PricewaterhouseCoopers, The Direct Economic Impact of Gold, 2013
- Geneva Trading and Shipping Organization (GTSA), Annual Activity Report 2013–2014
- Global Financial Integrity, «Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2010», 2012
- Global Financial Integrity, «Illicit Financial Flows from Developing Countries 2003-2012», 2014
- Qatar Financial Centre, «The Global Financial Centres Index 15–16», Londra, 2014
- Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2015

Fonti scientifiche

- Anthony Amicelle, «Les professionnels de la surveillance financière. Le malentendu comme condition de possibilité», Criminologie, vol. 46, n. 2, 2013, pp. 195–219.
- Isabelle Augsburger-Bucheli (dir.), Blanchiment d'argent: actualité et perspectives suisses et internationales, Parigi, 2014
- A. Bergmann et al., Regulierungskostenanalyse zum Finanzinstitutsgesetz, ZHAW School of Management and Law, Zurigo, 2014
- Paolo Bernasconi, Finanzunterwelt. Gegen Wirtschaftskriminalität und organisiertes Verbrechen, Zurigo, 1988
- Claudio Besozzi, «Organisierte Kriminalität – Synthese der Forschungsprojekte», in: Mark Pieth (dir.), Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität – Die Ergebnisse eines nationalen Forschungsprogramms, Berna, Stoccarda, Vienna, 2002, pp. 71–150
- Marie Boillat, Trafic illicite de biens culturels et coopération judiciaire internationale en matière pénale, Schulthess éditions romandes, Ginevra, 2012
- Fausto Martin, De Sanctis, Money Laundering through Art. A Criminal Justice Perspective, Cham 2013
- Stefan D. Heigner, Friedrich Schneider, Florian Wakolbinger, «Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism: A Survey», Economics of Security Paper 65, Berlino, 2012
- Bernad Helmig, Hans Lichtsteiner, Markus Gmür (dir.), Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projekt (CNP), Berna, Stoccarda, Vienna, 2010
- Martin Killias et al., Sondage au sujet des expériences et opinions sur la criminalité en Suisse, Analyse dans le cadre du sondage national de victimisation, Universität Zürich, Kriminologisches Institut, Zurigo, 2011

- Mark Pieth und Dieter Freiburghaus, Die Bedeutung des organisierten Verbrechens in der Schweiz. Bericht im Auftrag des Bundesamts für Justiz, Berna, 1993
- Mark Pieth (dir.), A Comparative Guide to Anti-Money Laundering. A Critical Analysis of Systems in Singapore, Switzerland, the UK and the USA, Cheltenham, 2004
- Friedrich Schneider, «Shadow Economies around the world: What do we really know?» in: European Journal of Political Economy, vol. 21, n. 3, 2001, pp. 598–42
- Friedrich Schneider, «Turnover of organized crime and money laundering: some preliminary empirical findings», in: Public Choice, vol. 144, n. 3, 2010, pp. 473–86
- Friedrich Schneider, «The Financial Flows of the Transnational Crime: Some Preliminary Empirical Results», Economics of Security Paper 53, Berlino, 2011
- Jeffrey Simser, «Money Laundering: Emerging Threats and Trends», in: Journal of Money Laundering Control vol. 16 n. 1, 2013, pp. 41–54
- Tamara Taube, Entstehung, Bedeutung und Umfang der Sorgfaltspflichten der Schweizer Banken bei der Geldwäschereiprävention im Bankenalltag, Zurigo, San Gallo, 2013
- Brigitte Unger, The Scale and Impacts of Moneylaundering, Cheltenham, 2007
- Brigitte Unger e Daan van der Linde, Research Handbook on Moneylaundering, Cheltenham, 2013
- John Walker, «How Big is Global Money Laundering?», in: Journal of Money Laundering Control, vol. 3, n. 1, 1999, pp. 25–37

Giurisprudenza europea

- Michaud c. Francia, sentenza del 6 dicembre 2012 della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)

Elenco delle abbreviazioni

SAI	Scambio automatico di informazioni
DPES	Divisione Politiche estere settoriali (DFAE)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
UFC	Ufficio federale della cultura (DFI)
LBCR	Legge federale sulle banche e le casse di risparmio
LTCO	Legge federale sui titoli contabili
LBVM	Legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari
LStup	Legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope
UST	Ufficio federale di statistica (DFI)
PIL	Prodotto interno lordo
UFG	Ufficio federale di giustizia (DFGP)
PGF	Polizia giudiziaria federale (DFGP)
UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private
LSCPT	Legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni
LMSI	Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico (DFAE)
CFB	Commissione federale delle banche
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
EFI	Dipartimento federale dell'interno
CDF	Controllo federale delle finanze
UFRC	Ufficio federale del registro di commercio (DFGP)
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
CMP	Controllo dei metalli preziosi
LCMP	Legge federale sul controllo del commercio in metalli preziosi e in lavori di metalli preziosi
OCMP	Ordinanza sul controllo del commercio in metalli preziosi e in lavori di metalli preziosi
VFF	Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni
CFCG	Commissione federale delle case da gioco
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
UE	Unione europea
AFD	Amministrazione federale delle dogane
fedpol	Ufficio federale di polizia
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
LFINMA	Legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui
FIU	<i>Financial Intelligence Unit</i>
GAFI/FATF	Groupe d'action financière/ <i>Financial Action Task Force</i>
GRECO	Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione
SG-DFF	Segreteria generale DFF
LRD	Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario
ORD-CFCG	Ordinanza della Commissione federale delle case da gioco sugli obblighi di diligenza delle case da gioco relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro
ORD-FINMA	Ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo
AIMP	Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale
FMI	Fondo monetario internazionale
LICoI	Legge federale sugli investimenti collettivi di capitale
GCRF	Gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo
LTBC	Legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali
PMI	Piccole e medie imprese

SCOCI	Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (DFGP)
Autorità di contr. LRD	Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro
MROS	Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (DFGP)
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione (DDPS)
NPO	Organizzazioni non profit
OECD	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
CO	Codice delle obbligazioni
DGD	Direzione generale delle dogane
PPE	Persona politicamente esposta
LRAI	Legge federale sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte
LCG	Legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco
ASB	Associazione Svizzera dei Banchieri
LEF	Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento
SECO	Segreteria di Stato dell'economia (DEFR)
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (DFF)
BNS	Banca nazionale svizzera
OAD	Organismo di autodisciplina
CP	Codice penale svizzero
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero
UNODC	Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine
LCSI	Legge federale contro la concorrenza sleale
LSA	Legge federale sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione
OAIF	Ordinanza concernente l'esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione finanziaria
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
CDB 08	Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche (del 2008)
OCG	Ordinanza sul gioco d'azzardo e le case da gioco
DPA	Legge federale sul diritto penale amministrativo
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
LD	Legge sulle dogane
CC	Codice civile svizzero
LSIC	Legge federale sul servizio informazioni civile
OD	Ordinanza sulle dogane