



# Documentazione

Data: 07.12.2016

---

## **Pubblicazione del quarto rapporto di valutazione sulla Svizzera da parte del GAFI**

### **Cos'è il GAFI?**

Il Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) è un organismo intergovernativo istituito nel 1989 dal G7. Si compone attualmente di 37 membri: due organizzazioni regionali (Commissione europea e Consiglio di Cooperazione del Golfo), nove organismi regionali associati che possiedono strutture e funzioni simili a quelle del GAFI nonché una ventina di organizzazioni e Paesi in veste di osservatori (in particolare la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale). La Svizzera è uno dei membri fondatori del GAFI.

Il GAFI ha elaborato 40 raccomandazioni che costituiscono lo standard internazionale in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e il finanziamento delle armi di distruzione di massa. Adottate nel 1990, le Raccomandazioni del GAFI sono state riviste nel 1996, 2001, 2003 e nel 2012 allo scopo di garantirne la rilevanza. Il GAFI sorveglia i progressi realizzati dai propri membri nell'attuazione di tali Raccomandazioni mediante valutazioni tra pari («peer review»).

Le 40 Raccomandazioni del GAFI sono concepite per essere applicate da tutti i Paesi del mondo. Le giurisdizioni che non fanno parte del GAFI devono affiliarsi a uno dei nove organismi regionali ad esso associati. In caso contrario il GAFI le considera come giurisdizioni non cooperative e applica contro di esse contromisure volte a proteggere l'integrità del sistema finanziario internazionale. Anche i membri degli organismi regionali sono sottoposti a una «peer review» sulla base delle Raccomandazioni del GAFI, delle procedure e della metodologia di valutazione sviluppate da quest'ultimo. Ciò garantisce l'universalità, la qualità e la coerenza delle valutazioni tra pari.

Dal 2014 oltre venti Paesi sono stati valutati dal GAFI o da un organismo regionale sulla base delle Raccomandazioni del 2012. Le valutazioni proseguiranno nei prossimi anni.

## Che metodologia e procedure applica il GAFI?

Il GAFI esamina la conformità tecnica e l'efficacia del dispositivo dei singoli Paesi. Nella parte riguardante la conformità tecnica si valuta se le leggi, le regolamentazioni o altre misure previste dalle 40 Raccomandazioni del GAFI sono in vigore e vengono applicate e se il quadro istituzionale della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo è stato predisposto. La parte sull'efficacia valuta se i sistemi di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo funzionano e in che misura il Paese consegue un determinato numero di risultati predefiniti («immediate outcomes», risultati immediati) in 11 campi tematici. Questa metodologia consente di garantire l'oggettività, l'equità, la coerenza e la trasparenza del processo. È così assicurata la parità di trattamento di tutti i Paesi valutati.

Nel quadro delle valutazioni il GAFI non assegna un voto globale bensì voti individuali per le 40 Raccomandazioni e gli 11 campi tematici relativi all'efficacia.

Per quanto riguarda la conformità tecnica, il GAFI prevede i voti seguenti:

<b>Voti sulla conformità tecnica alle 40 Raccomandazioni</b>		
conforme	C	Il dispositivo non presenta alcuna lacuna.
ampiamente conforme	LC	Il dispositivo presenta soltanto lacune irrilevanti.
parzialmente conforme	PC	Il dispositivo presenta alcune lacune.
non conforme	NC	Il dispositivo presenta gravi lacune.
non applicabile	NA	Una direttiva è inapplicabile a causa delle caratteristiche strutturali, giuridiche o istituzionali del Paese.

Per quanto concerne l'efficacia, il GAFI prevede i voti seguenti:

<b>Voti sull'efficacia del dispositivo negli 11 campi tematici</b>		
livello d'efficacia elevato	HE	Il risultato immediato è raggiunto pienamente. Sono necessari piccoli miglioramenti.
livello d'efficacia significativo	SE	Il risultato immediato è raggiunto ampiamente. Sono necessari alcuni miglioramenti.
livello d'efficacia moderato	ME	Il risultato immediato è raggiunto parzialmente. Sono necessari miglioramenti importanti.
livello d'efficacia basso	LE	Il risultato immediato non è raggiunto o è raggiunto in modo insufficiente. Sono necessari miglioramenti sostanziali.

Nel quadro della valutazione del GAFI, è prassi sottoporre i Paesi a un processo di monitoraggio («follow-up»). Tale processo intende innanzitutto garantire che i Paesi attuino gli standard del GAFI in modo sempre più efficace. Il GAFI si aspetta che, al termine del terzo anno di monitoraggio, i Paesi abbiano corretto la maggior parte delle loro lacune – se non addirittura tutte – nell'ambito della conformità tecnica. Dopo cinque anni i Paesi sono inoltre sottoposti alla valutazione del monitoraggio, che verterà sulle principali lacune operative.

La Svizzera dovrà presentare il suo primo rapporto di monitoraggio nel febbraio 2018.

## **Come si è svolta la valutazione reciproca della Svizzera?**

Il processo di valutazione, che è durato oltre due anni, ha richiesto un grande impegno da parte delle autorità competenti svizzere, in particolare da parte della FINMA, dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS), delle autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni, dell'Amministrazione federale delle dogane, della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), delle autorità fiscali, del Servizio delle attività informative della Confederazione, dell'Ufficio federale di giustizia, della Commissione federale delle case da gioco e dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni come pure da parte del settore privato. La Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha garantito la coordinazione.

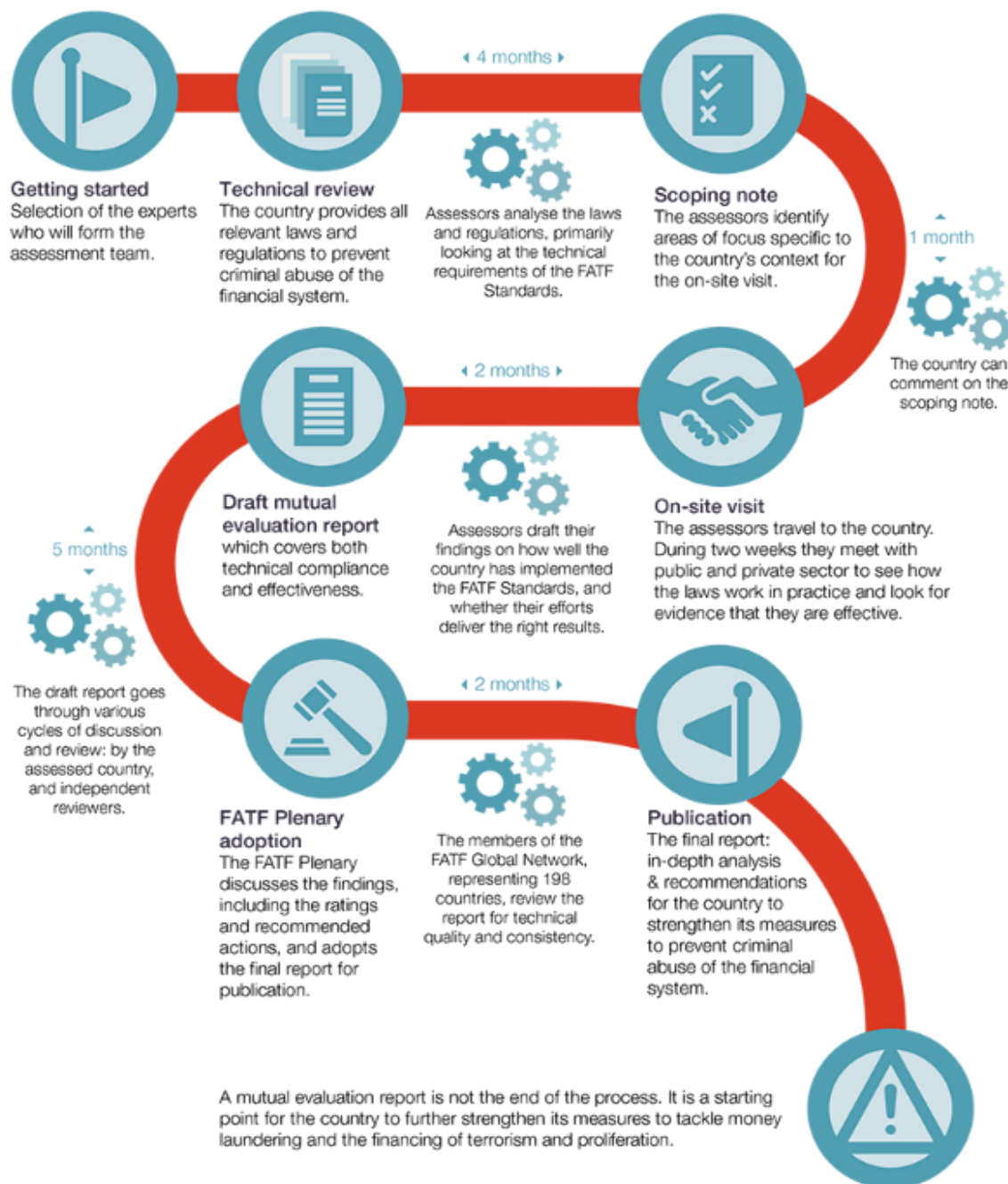
All'inizio del processo, la Svizzera ha consegnato al GAFI varie migliaia di pagine di risposta ai questionari sulla conformità tecnica e sull'efficacia.

In occasione della visita degli esaminatori in Svizzera, dal 25 febbraio all'11 marzo 2016, hanno avuto luogo numerose riunioni sia con le autorità federali e cantonali competenti sia con gli esponenti del settore privato (intermediari finanziari del settore bancario e parabancario, società di audit, organismi di autodisciplina, rappresentanti delle organizzazioni mantello ecc.).

Il rapporto redatto in seguito a questa visita è stato oggetto di una lunga fase di negoziazione fra la Svizzera e gli esaminatori e, successivamente, di una discussione in seno al GAFI che si è conclusa con l'adozione formale del rapporto da parte di quest'ultimo.

**Schema delle fasi della valutazione:**

# The Mutual Evaluation Process



Fonte: GAFI

**La Svizzera come si è preparata alla valutazione?**

Dal 2012 la Svizzera ha preso alcune misure per adeguare il proprio dispositivo alle Raccomandazioni riviste del GAFI. Nel 2014 essa ha pertanto adottato la legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI rivedute nel 2012 e rivisto le disposizioni d'esecuzione necessarie. Nel 2013 il Consiglio federale ha inoltre istituito il gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento

del terrorismo<sup>1</sup>, il quale ha pubblicato nel giugno 2015 il primo rapporto sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera.

### **Quali sono le conclusioni del rapporto di valutazione?**

Nel complesso la Svizzera ottiene un giudizio positivo e, rispetto agli altri Paesi già esaminati, consegue un risultato superiore alla media.

Nell'esame dell'efficacia, elemento centrale della valutazione del GAFI, la Svizzera ha ottenuto buoni risultati in 7 delle 11 tematiche analizzate.

Per quanto riguarda la conformità tecnica, la Svizzera ha ottenuto buoni voti in 31 delle 40 Raccomandazioni. Il GAFI non ha constatato alcuna lacuna importante.

#### Efficacia delle misure:

Nel suo rapporto il GAFI riconosce soprattutto i punti di forza seguenti:

- la buona comprensione dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo cui è esposta la Svizzera (questo spiega la qualità del primo rapporto di valutazione nazionale dei rischi pubblicato nel giugno 2015);
- la qualità dell'analisi delle informazioni finanziarie da parte del MROS e l'uso appropriato delle stesse nelle inchieste penali;
- l'efficacia dell'azione delle autorità penali, in particolare del Ministero pubblico della Confederazione (MPC), in materia di perseguimento del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo;
- il volume considerevole dei proventi e degli strumenti connessi con i reati confiscati dalla Svizzera;
- l'attuazione adeguata di sanzioni finanziarie mirate in materia di finanziamento del terrorismo e di finanziamento delle armi di distruzione di massa;
- la qualità dell'assistenza giudiziaria, in particolare in materia di sequestro e restituzione di valori patrimoniali ai Paesi che hanno subito danni ad esempio a causa della corruzione;
- l'adeguatezza della vigilanza in funzione dei rischi sviluppata dalla FINMA.

Per contro, il GAFI critica in particolare:

- l'attuazione di misure preventive da parte degli intermediari finanziari, soprattutto il numero di comunicazioni di sospetti che è troppo esiguo rispetto all'importanza della piazza finanziaria svizzera nonché la coesistenza dell'obbligo e del diritto di comunicazione che è fonte di equivoci per gli intermediari finanziari;
- alcuni aspetti della vigilanza sugli intermediari finanziari, come l'inadeguatezza delle sanzioni pronunciate in caso di violazioni del diritto in materia di vigilanza o l'applicazione non sufficientemente differenziata dell'approccio basato sul rischio da parte di determinati organismi di autodisciplina;
- l'assenza di sanzioni penali in caso di violazione degli obblighi di annunciare per i titolari di azioni al portatore e gli aventi economicamente diritto;
- i limiti della cooperazione internazionale del MROS, a causa dell'impossibilità per quest'ultimo di ottenere le informazioni dagli intermediari finanziari, se in Svizzera non vi è la comunicazione dei sospetti in relazione a una domanda estera;

---

<sup>1</sup> [Vedi il comunicato del 12 dicembre 2013](#) «Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI)».

- la mancanza di statistiche relative al perseguimento penale e all'assistenza giudiziaria, in particolare a livello cantonale.

#### Conformità tecnica:

La legislazione svizzera è conforme o ampiamente conforme per quanto concerne i punti seguenti:

- la criminalizzazione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo;
- le sanzioni finanziarie mirate;
- la trasparenza delle persone giuridiche e dei costrutti giuridici;
- il MROS;
- le competenze e i poteri delle autorità di perseguimento penale;
- le disposizioni in materia di assistenza giudiziaria.

Nonostante ciò il GAFI conclude che il dispositivo legale svizzero presenta ancora lacune importanti in 9 raccomandazioni, in particolare:

- nel campo delle misure preventive, soprattutto il valore soglia di 25 000 franchi per le transazioni occasionali, che supera quello di 15 000 euro/dollari previsto nelle raccomandazioni, oppure la mancanza di chiarezza della legislazione nella verifica dell'identità e dello statuto dell'avente economicamente diritto;
- nel caso delle imprese e delle professioni non finanziarie, il GAFI critica soprattutto l'assenza di assoggettamento alla legge sul riciclaggio di denaro – e di conseguenza l'assenza di vigilanza in questo settore – di avvocati, notai e fiduciari in relazione a determinate attività non finanziarie come la consulenza in materia di costituzione di società sotto forma di persone giuridiche o di costrutti giuridici.

#### **Qual è il seguito della valutazione?**

Il GAFI raccomanda alla Svizzera di adottare una cinquantina di misure di diversa portata, otto delle quali sono prioritarie in quanto necessarie per colmare le lacune rilevate nell'ambito dell'efficacia o della conformità tecnica.

Nel quadro delle attività del gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, il Dipartimento federale delle finanze procederà a un'analisi delle raccomandazioni, si pronuncerà sul seguito dei lavori e sottoporrà al Consiglio federale una proposta nel corso del 2017.

Il dispositivo in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo non presenta lacune gravi che necessitano di modifiche immediate. È tuttavia importante che la Svizzera adotti rapidamente le misure necessarie per rimediare alle lacune principali identificate dal GAFI per quanto riguarda la conformità tecnica. Nel lungo termine la Svizzera dovrà migliorare l'efficacia del proprio dispositivo in vista della valutazione del monitoraggio, che avrà luogo fra cinque anni.