

Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato unicamente la versione pubblicata nel Foglio federale.



19.xxx

Messaggio concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sul riciclaggio di denaro.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il presente progetto mira ad attuare alcune delle raccomandazioni più importanti scaturite dal quarto rapporto del Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro (GAFI) sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera, aumentare la sicurezza giuridica e rafforzare la piazza finanziaria svizzera.

Situazione iniziale

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Nel contesto di una criminalità in continua evoluzione, l'attuale dispositivo di difesa della Svizzera deve essere adeguato regolarmente. In questo modo la piazza finanziaria svizzera viene salvaguardata dagli abusi e la sua integrità quale importante fattore di ubicazione viene tutelata.

Il 7 dicembre 2016 il GAFI ha pubblicato il quarto rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera. Nel rapporto l'organo internazionale riconosce la buona qualità generale del dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Al contempo ha riscontrato delle carenze nella legislazione e nell'efficacia delle prescrizioni e ha formulato delle raccomandazioni al riguardo. L'obiettivo del presente progetto consiste nell'attuazione di alcune delle raccomandazioni più importanti contenute nel rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera. Altre misure devono essere attuate in particolare nel quadro del progetto di legge del Dipartimento federale di giustizia e polizia nell'ambito della prevenzione del terrorismo e della criminalità organizzata così come nel disegno che attua le raccomandazioni del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali.

La Svizzera è attualmente sottoposta a un intensificato processo di monitoraggio da parte del GAFI, che implica un'aumentata frequenza della rendicontazione. Le carenze riscontrate a livello legislativo devono essere colmate entro tre anni. Inoltre, cinque anni dopo la Svizzera sarà sottoposta a un'ulteriore verifica per determinare il miglioramento dell'efficacia.

Contenuto del progetto

Il disegno di legge prevede in particolare i seguenti otto provvedimenti principali: devono essere introdotti obblighi per le persone che forniscono determinati servizi in relazione a società o trust (consulenti). La soglia di diligenza in caso di transazioni in contanti nel settore del commercio di metalli preziosi e pietre preziose deve essere abbassata. A titolo di novità, la verifica dell'identità della persona avente diritto economico deve essere ancorata esplicitamente nella legge ed è previsto un obbligo generale di aggiornare i dati dei clienti. Vengono pure proposti diversi adeguamenti nel settore del sistema di comunicazione dei sospetti all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS). Inoltre deve essere migliorata anche la trasparenza delle associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo. Si propone pure di introdurre un meccanismo di controllo per l'acquisto a titolo professionale di vecchi metalli preziosi. L'Ufficio

centrale per il controllo dei metalli preziosi deve infine assumere il compito di un'autorità di vigilanza per la lotta contro il riciclaggio di denaro.

Oltre alla legge sul riciclaggio di denaro, per l'attuazione dei provvedimenti occorre adeguare anche il Codice civile, il Codice delle obbligazioni, il Codice penale, la legge sul controllo dei metalli preziosi e la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	7
1.1 Necessità di intervenire e obiettivi	7
1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta	12
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale	12
1.3.1 Rapporto con il programma di legislatura	12
1.3.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	12
2 Procedura di consultazione	12
2.1 Risultati	13
2.2 Adeguamenti importanti sulla base dei risultati della consultazione	14
2.2.1 Introduzione di obblighi di diligenza per consulenti	14
2.2.2 Modifica del sistema di comunicazione dei sospetti all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS)	14
2.2.3 Misura supplementare: Ufficio centrale per il controllo dei metalli preziosi quale nuova autorità di vigilanza LRD per saggiatori del commercio di metalli preziosi	14
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	15
3.1 Introduzione di obblighi conformemente alla legge sul riciclaggio di denaro per consulenti	15
3.2 Miglioramento della trasparenza delle associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo	15
4 Punti essenziali del progetto	16
4.1 La nuova normativa proposta	16
4.1.1 Introduzione di obblighi conformemente alla legge sul riciclaggio di denaro per consulenti	16
4.1.1.1 Situazione iniziale	16
4.1.1.2 Soluzione proposta	17
4.1.1.3 Aspetti esaminati e scartati	21
4.1.2 Abbassamento del valore soglia per il commercio di metalli preziosi e pietre preziose	22
4.1.2.1 Situazione iniziale	22
4.1.2.2 Soluzione proposta	23
4.1.3 Verifica dell'identità della persona avente diritto economico	24
4.1.3.1 Situazione iniziale	24
4.1.3.2 Soluzione proposta	24
4.1.4 Aggiornamento dei dati dei clienti	24
4.1.4.1 Situazione iniziale	24

4.1.4.2	Soluzione proposta	25
4.1.5	Modifica del sistema di comunicazione dei sospetti a MROS	26
4.1.5.1	Situazione iniziale	26
4.1.5.2	Soluzione proposta	27
4.1.5.3	Aspetti esaminati e scartati	31
4.1.6	Altre modifiche della LRD	31
4.1.7	Miglioramento della trasparenza delle associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo	36
4.1.7.1	Situazione iniziale	36
4.1.7.2	Attuazione	40
4.1.8	Introduzione di un meccanismo di controllo per l'acquisto di vecchi metalli preziosi	47
4.1.8.1	Situazione iniziale	47
4.1.8.2	Soluzione proposta	48
4.1.9	Ufficio centrale per il controllo dei metalli preziosi quale nuova autorità di vigilanza LRD	50
4.1.9.1	Situazione iniziale	50
4.1.9.2	Soluzione proposta	52
5	Commento ai singoli articoli	55
5.1	Legge sul riciclaggio di denaro	55
5.2	Codice civile	79
5.3	Codice delle obbligazioni	84
5.4	Codice penale	84
5.5	Legge sul controllo dei metalli preziosi	85
5.6	Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari	93
6	Ripercussioni	93
6.1	Ripercussioni per la Confederazione	93
6.1.1	Introduzione di un meccanismo di controllo per l'acquisto di vecchi metalli preziosi	93
6.1.2	Ufficio centrale per il controllo dei metalli preziosi quale nuova autorità di vigilanza LRD	94
6.2	Ripercussioni per i Cantoni	94
6.3	Ripercussioni sull'economia nazionale	94
6.3.1	Attrattività della piazza economica	94
6.3.2	Effetti sulla crescita economica e sulla concorrenza	95
6.3.3	Ripercussioni delle singole misure sulle parti interessate	95
6.3.3.1	Introduzione di obblighi conformemente alla legge sul riciclaggio per consulenti	95
6.3.3.2	Abbassamento del valore soglia per il commercio di metalli preziosi e pietre preziose	96
6.3.3.3	Banche e altri intermediari finanziari	96

6.3.3.4	Miglioramento della trasparenza delle associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo	97
6.3.3.5	Introduzione di un meccanismo di controllo per l'acquisto di vecchi metalli preziosi	98
6.3.3.6	Ufficio centrale per il controllo dei metalli preziosi quale nuova autorità di vigilanza LRD	100
6.3.3.7	Società di audit	100
6.4	Questioni legate all'attuazione	100
7	Aspetti giuridici	101
7.1	Costituzionalità	101
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	101
7.3	Forma dell'atto	101
7.4	Subordinazione al freno alle spese	102
7.5	Rispetto dei principi della legge sui sussidi	102
7.6	Delega delle competenze normative	102

Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (*disegno*)

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di intervenire e obiettivi

La Svizzera attribuisce grande importanza a una gestione integra della propria piazza finanziaria. Per salvaguardarne l'integrità e contrastare i fenomeni di abuso, adegua regolarmente la propria legislazione in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo al contesto di una criminalità in continua evoluzione. Contemporaneamente deve essere garantita la conformità della legislazione svizzera con gli standard internazionali determinanti nel settore del riciclaggio di denaro. La conformità internazionale nel settore del riciclaggio di denaro costituisce del resto uno dei cinque orientamenti strategici presentati nel rapporto «Politica dei mercati finanziari per una piazza finanziaria svizzera competitiva», adottato dal Consiglio federale nell'ottobre 2016¹, che consente di salvaguardare la reputazione della Svizzera e la competitività della sua piazza finanziaria.

Sin da quando è stato istituito nel 1989, la Svizzera partecipa alle attività del Gruppo d'azione finanziaria internazionale per la lotta contro il riciclaggio di denaro (GAFI). Il GAFI ha elaborato le raccomandazioni, che costituiscono le norme internazionali di riferimento nella lotta contro il riciclaggio di capitali, il finanziamento del terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa.² Per mezzo di valutazioni tra pari («peer reviews»), il GAFI verifica periodicamente la conformità delle legislazioni nazionali dei suoi membri alle proprie raccomandazioni. Nell'ambito del quarto ciclo di valutazione, iniziato nel 2014, il Gruppo esamina non solo la conformità tecnica dei meccanismi legislativi e istituzionali di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, ma per la prima volta anche la loro efficacia.

La valutazione tra pari relativa alla Svizzera nell'ambito del quarto ciclo è stata effettuata nel 2016. Il relativo rapporto del GAFI, adottato nell'ottobre 2016 e pubblicato a inizio dicembre dello stesso anno (di seguito: quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera)³, riconosce la buona qualità del dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Ciò nonostante, il nostro Paese deve impegnarsi ulteriormente in questo campo. In taluni ambiti, infatti, il GAFI ha individuato lacune nella legislazione e nell'efficacia del dispositivo, formulando una serie di raccomandazioni al riguardo. In particolare, a livello di conformità tecnica, la Svizzera ha ottenuto un giudizio insufficiente in 9 raccomandazioni su 40.

¹ www.sif.admin.ch/dam/sif/it/dokumente/Publicationen/Bericht_Finanzmarktpolitik.pdf

² Norme internazionali in materia di lotta contro il riciclaggio di capitali, il finanziamento del terrorismo e la proliferazione, Raccomandazioni del GAFI rivedute nel 2012; <http://www.fatf-gafi.org> > Publications > Recommendations GAFI.

³ Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Suisse, Rapport d'évaluation mutuelle, dicembre 2016; www.sif.admin.ch > Temi > Integrità della piazza finanziaria oppure <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf>.

Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha analizzato le raccomandazioni rivolte dal GAFI alla Svizzera nel quadro del gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (GCRF)⁴. Sulla base di tale analisi, nel giugno 2017 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare un avamprogetto da porre in consultazione⁵. La consultazione è durata dal 1 giugno al 21 settembre 2018. Sulla base dei risultati della consultazione, vengono proposte in particolare le misure seguenti:

- le persone che forniscono determinati servizi di consulenza, segnatamente in relazione alla costituzione, gestione o amministrazione di società o trust, dovranno adempiere in futuro gli obblighi previsti dalla legge del 10 ottobre 1997⁶ sul riciclaggio di denaro (LRD);
- il valore soglia per l'applicazione degli obblighi di diligenza previsti dalla LRD ai commercianti di metalli preziosi e pietre preziose che incassano il prezzo di vendita in contanti deve essere abbassato da 100 000 a 15 000 franchi. Tale disposizione non si applica al commercio di metalli preziosi e pietre preziose, generalmente destinati alla vendita ai clienti finali.

Queste due prime misure sono intese a migliorare la conformità della legislazione svizzera con la Raccomandazione 22 del GAFI.

- Occorre creare una base legale esplicita per l'obbligo di verifica dell'identità della persona avente diritto economico;
- occorre inoltre introdurre esplicitamente nella LRD l'obbligo generale di una verifica periodica dell'attualità dei dati riguardanti i clienti (profilo cliente). I dati non più attuali devono essere aggiornati.

Queste due misure sono intese a migliorare la conformità della legislazione svizzera con la Raccomandazione 10 del GAFI, una delle più importanti. Inizialmente, le due misure avrebbero dovuto essere introdotte nell'ordinanza FINMA del 3 giugno 2015⁷ sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA) e nei regolamenti degli organismi di autodisciplina (OAD). Alla luce dei risultati dell'indagine conoscitiva sul progetto di revisione dell'ORD-FINMA, avviata nel settembre 2017, si è però deciso di introdurre entrambe le misure direttamente nella LRD al fine di garantire una migliore certezza del diritto;

- considerato che l'abrogazione del diritto di comunicazione ai sensi dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 del Codice penale (CP)⁸ è stata ancora una volta rigettata nell'ambito della procedura di consultazione, questo strumento resterà in vigore. Al fine di chiarire la distinzione tra diritto e obbligo di

⁴ Il GCRF è stato istituito dal Consiglio federale a fine 2013 come organizzazione permanente. Il gruppo è diretto dal DFF e si compone di rappresentanti delle autorità competenti in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

⁵ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 28 giugno 2017; www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-67338.html.

⁶ RS 955.0

⁷ RS 955.033.0

⁸ RS 311.0

comunicazione, il concetto di «sospetto fondato» di cui all'articolo 9 LRD sarà precisato nell'ordinanza dell'11 novembre 2015⁹ sul riciclaggio di denaro (ORD). Inoltre, il termine di 20 giorni imposto all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) per l'esame delle comunicazioni trasmesse in virtù dell'obbligo di comunicazione sarà abolito. A fronte di ciò, nella LRD sarà inserito un diritto di interrompere la relazione d'affari in presenza di determinate condizioni;

- le associazioni che presentano il rischio di essere sfruttate per scopi di finanziamento del terrorismo o riciclaggio di denaro devono farsi iscrivere nel registro di commercio. Tutte le associazioni assoggettate a quest'obbligo devono anche tenere un elenco dei loro soci e avere un rappresentante domiciliato in Svizzera;
- occorre introdurre un meccanismo per il controllo dell'acquisto di vecchi metalli preziosi. Chi procede a tali acquisti a titolo professionale deve rispettare gli obblighi di diligenza e di documentazione per garantire la provenienza legale dei metalli preziosi acquistati. Inoltre è previsto un obbligo di registrazione per i soggetti iscritti nel registro di commercio e un obbligo di autorizzazione per coloro che non sono iscritti nel registro di commercio.
- l'Ufficio centrale di controllo dei metalli preziosi (Ufficio centrale) dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) assumerà la funzione di autorità di vigilanza LRD per i saggiatori del commercio che, a titolo professionale, commerciano metalli preziosi bancari. Questa misura non compariva nell'avamprogetto di modifica della LRD, ma risulta da una richiesta espressa dal settore interessato nell'ambito della consultazione.

Il presente disegno propone anche alcune modifiche minori della LRD, volte in parte a rafforzare la collaborazione nazionale e in parte a migliorare la conformità con le raccomandazioni del GAFI in materia di cooperazione internazionale. Per quanto riguarda il primo aspetto, il MROS e gli OAD riconosciuti dovranno d'ora in poi potersi scambiare tutte le informazioni necessarie all'applicazione della LRD. Il secondo punto riguarda la possibilità per il MROS di trasmettere le informazioni ricevute dagli omologhi esteri ad altre autorità o a terzi, nonché l'utilizzazione di tali informazioni. Infine, occorre introdurre un'ultima modifica per risolvere il conflitto tra diritto di accesso alle collezioni di dati in rapporto con l'obbligo di comunicazione, garantito dall'articolo 34 LRD, e il divieto d'informazione previsto all'articolo 10a LRD.

Un'ulteriore modifica della LRD tiene conto di una richiesta presentata nell'ambito della consultazione. Si tratta dell'introduzione di un'eccezione al divieto d'informazione di cui all'articolo 10a LRD tra la filiale in Svizzera e la sua società madre all'estero.

A seguito dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2019, della legge federale del 29 settembre 2017¹⁰ sui giochi in denaro (LGD), occorre correggere una mancanza di coordinamento insorta in sede di trattazione del progetto LGD in Parlamento. In

⁹ RS 955.01

¹⁰ RS 935.51

concreto, si tratta di aggiungere all'articolo 22a LRD (trasmissione di dati su attività terroristiche) un riferimento all'autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione di cui all'articolo 105 LGD (autorità intercantonale), responsabile della vigilanza degli organizzatori di giochi di grande estensione.

Infine, in vista dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2020, del nuovo sistema di trattamento dei dati presso il MROS (sistema d'informazione goAML), sono necessari adattamenti formali della LRD.

Le misure proposte comportano modifiche alla LRD, al Codice civile¹¹ (CC), al Codice delle obbligazioni¹² (CO), al CP, alla legge del 20 giugno 1933¹³ sul controllo dei metalli preziosi (LCMP), nonché alla legge del 22 giugno 2007¹⁴ sulla vigilanza dei mercati finanziari.

L'allegato della legge federale del 15 giugno 2018¹⁵ sugli istituti finanziari (LIsFi) introdurrà diverse modifiche a numerose disposizioni della LRD, della LCMP e della LFINMA. Dato che le suddette modifiche entreranno in vigore prima del presente disegno di legge, in linea di massima il 1° gennaio 2020, se ne è già tenuto conto, anche se al momento dell'adozione del presente messaggio non hanno ancora carattere di diritto reale. Ciò permetterà di garantire un buon coordinamento tra le successive modifiche di legge alle tre leggi interessate. In tale ambito è opportuno confermare nella LRD che la competenza della FINMA di adottare misure in materia di vigilanza contro gli intermediari finanziari che contravvengono all'obbligo di affiliazione a un OAD resta invariata anche dopo l'entrata in vigore della LIsFi. Come disposto per gli OAD nel presente progetto, è inoltre il caso di prevedere uno scambio d'informazioni tra il MROS e gli organismi di vigilanza di cui all'articolo 43a LFINMA indicati nell'articolo 61 LIsFi.

Il presente progetto serve ad attuare alcune delle raccomandazioni più importanti contenute nel rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera. Ulteriori misure sono già state inserite nel disegno del decreto federale che approva e traspone la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con il relativo Protocollo addizionale e potenzia il dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata¹⁶. Questodisegno di decreto federale è stato approvato dal Consiglio federale il 14 settembre 2018. Le misure proposte riguardano in particolare la cooperazione internazionale del MROS e l'assistenza giudiziaria.

Il 22 novembre 2018 il Consiglio federale ha approvato il disegno di una legge federale che attua le raccomandazioni del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali.¹⁷ Al suo interno, il Consiglio federale propone misure volte a una maggiore trasparenza delle persone giuridiche, in particolare l'introduzione di sanzioni penali in caso di violazione dell'obbligo di annunciare gli aventi economicamente diritto o dell'obbligo di tenere un elenco degli azionisti o degli aventi economicamente diritto. Il disegno di legge prevede inoltre che le azioni

11 RS 210

12 RS 220

13 RS 941.31

14 RS 956.1

15 RU 2018 5247

16 FF 2018 5527

17 FF 2019 335

al portatore siano ammesse soltanto se la società ha titoli di partecipazione quotati in borsa o se le stesse rivestono la forma di titoli contabili.

Per rimediare alle lacune individuate negli obblighi di diligenza, in particolare riguardo ai valori soglia per le transazioni occasionali, è necessario modificare l'ORD-FINMA, l'ordinanza del 24 giugno 2015¹⁸ della CFCG sulla lotta contro il riciclaggio di denaro (ORD-CFCG), la Convenzione del 2016¹⁹ relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB 16) e i regolamenti degli OAD. La revisione parziale dell'ORD-FINMA entrerà in vigore il 1° gennaio 2020, contemporaneamente alla nuova OSF 2020. La nuova ORD-CFCG del 12 novembre 2018 è entrata in vigore il 1° gennaio 2019, contemporaneamente alla LGD.

Infine, per attuare le raccomandazioni formulate nel quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, sono stati elaborati anche diversi rapporti di analisi. Vi rientrano il rapporto del GCRF del 28 giugno 2017 sui rischi nel settore del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo attraverso organizzazioni senza scopo di lucro²¹, la panoramica del GCRF dell'11 settembre 2017 sull'accesso ai dati del registro fondiario in Svizzera²², il rapporto del GCRF pubblicato nel mese di giugno 2018 sui rischi per le persone giuridiche associate al riciclaggio di denaro²³, nonché i rapporti del GCRF pubblicati a dicembre 2018 sul rischio di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo tramite criptoasset e finanziamenti partecipativi²⁴ e sull'impiego di contanti e del loro abuso a scopo di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo in Svizzera²⁵. Sono state adottate misure anche per migliorare l'acquisizione delle statistiche determinanti per misurare l'efficacia del dispositivo svizzero, in particolare per quanto riguarda il perseguimento penale del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, la confisca e l'assistenza giudiziaria.

La Svizzera è attualmente sottoposta a un intensificato processo di monitoraggio da parte del GAFI. Deve informare il GAFI regolarmente in merito ai progressi ottenuti. Il GAFI esige che gran parte delle carenze constatate nella conformità tecnica del dispositivo sia eliminata entro il febbraio 2020 e terrà conto soltanto delle misure legislative o normative che saranno in vigore e applicabili entro tale data. Nel 2021 la Svizzera sarà inoltre sottoposta a una rivalutazione dell'efficacia del suo dispositivo. Il processo di monitoraggio si concluderà quando sarà raggiunta una maggiore conformità con la Raccomandazione 10 del GAFI.

Complessivamente, la Svizzera dispone già di un buon dispositivo in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, ma deve adottare

18 RS 955.021

19 http://shop.sba.ch/1000020_i.pdf

20 Cfr. Comunicato stampa della FINMA del 18 luglio 2018; <https://www.finma.ch/it/news/2018/07/20180718-mm-gwv-finma/>, nonché il comunicato dell'Associazione svizzera dei banchieri del 18 luglio 2018; <https://www.swissbanking.org/de/medien/news/vsb-20-revidierte-standesregeln-im-bereich-der-geldwaeschereibekaempfung>.

21 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48921.pdf>

22 <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/themen/finanzplatzintegritaet.html>

23 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52564.pdf>

24 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/55111.pdf>

25 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/55177.pdf>

misure supplementari per migliorare ulteriormente la conformità tecnica con le norme del GAFI e l'efficacia di tale dispositivo. Questo obiettivo viene raggiunto con le misure citate. Nel formulare le misure proposte, il Consiglio federale ha tenuto conto di tutti i fattori pertinenti e utilizzato il margine di manovra a sua disposizione. È essenziale mantenere un sistema solido ed efficace per proteggere una piazza finanziaria importante come quella svizzera dallo sfruttamento per scopi criminali.

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

Le spiegazioni relative alle soluzioni scelte e ad eventuali alternative esaminate si trovano ai numeri 4.1.1–4.1.9 in corrispondenza della rispettiva misura proposta.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

1.3.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente disegno di legge non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019²⁶, né nel decreto federale del 14 giugno 2016 sul programma di legislatura 2015–2019²⁷. A inizio 2016, la valutazione del GAFI relativa alla Svizzera era appena iniziata. Pertanto, a quella data non era ancora possibile sapere in quali ambiti il GAFI avrebbe raccomandato alla Svizzera di adottare misure complementari per migliorare la conformità del suo dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo alle raccomandazioni del GAFI.

1.3.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Tanto l'approccio basato sul rischio quanto la garanzia della conformità internazionale nell'ambito del riciclaggio di denaro sono in linea con i principi della politica dei mercati finanziari adottata dal Consiglio federale²⁸.

2 Procedura di consultazione

Dal 1° giugno al 21 settembre 2018 il progetto di modifica della LRD è stato oggetto di una procedura di consultazione, dalla quale sono pervenuti complessivamente 79 pareri. Hanno preso posizione 22 Cantoni, sei partiti politici (PPD, PLR, I Verdi,

²⁶ FF 2016 909

²⁷ FF 2016 4605

²⁸ Cfr. rapporto «Politica dei mercati finanziari per una piazza finanziaria svizzera competitiva», adottato dal Consiglio federale nell'ottobre 2016;
<https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-64199.html>

pvl, PS e UDC), due associazioni mantello nazionali di comuni, città e regioni di montagna, cinque associazioni mantello nazionali dell'economia, sette destinatari supplementari della consultazione e inoltre 37 altri partecipanti non invitati ufficialmente.

Oltre a diversi adeguamenti di portata minore, il progetto posto in consultazione prevedeva le sette misure principali seguenti:

- a. introduzione di obblighi di diligenza per consulenti;
- b. abbassamento del valore soglia per il commercio di metalli preziosi e pietre preziose;
- c. verifica delle informazioni relative all'avente economicamente diritto;
- d. aggiornamento dei dati dei clienti;
- e. modifica del sistema di comunicazione dei sospetti a MROS;
- f. miglioramento della trasparenza delle associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo;
- g. introduzione di un obbligo di patente per l'acquisto di vecchi metalli preziosi.

2.1 Risultati

In linea di principio, la maggior parte dei partecipanti alla consultazione ha accolto con favore le misure proposte. Tuttavia, nell'ambito di due misure (a ed e) sono sorte divergenze importanti. Inoltre è stata proposta una misura supplementare:

Le discussioni in merito alla misura concernente i consulenti (a) sono state controverse. Quasi tutti i soggetti interessati l'hanno respinta. Tra le altre cose è stato criticato il fatto che sono interessati dalla misura anche servizi forniti a società operative. Tuttavia un numero uguale di partecipanti, tra cui la metà dei Cantoni che hanno preso posizione e rappresentanti del settore degli intermediari finanziari, si è espresso esplicitamente a favore della misura e ha anche richiesto l'introduzione almeno dell'obbligo di comunicazione se non addirittura della vigilanza.

I partecipanti si sono inoltre espressi in modo critico in merito a due aspetti proposti nel quadro dell'adeguamento del sistema di comunicazione dei sospetti di riciclaggio di denaro (e). Gli intermediari finanziari e le loro associazioni, nonché le OAD si sono espresse in modo unanime contro l'abrogazione del diritto di comunicazione e del termine di elaborazione delle comunicazioni di riciclaggio di denaro da parte del MROS.

Inoltre l'Associazione svizzera dei fabbricanti e commercianti di metalli preziosi (ASFCMP) ha proposto una misura supplementare, indipendentemente dalle raccomandazioni del GAFI. Il settore desidera che l'Ufficio centrale per il controllo dei metalli preziosi (di seguito «Ufficio centrale») sorvegli i saggiatori del commercio assoggettati alla LRD in veste di commercianti di metalli preziosi bancari e propone la presente soluzione al posto del regime previsto con l'entrata in vigore della LIsFi, consistente in una vigilanza della FINMA con il coinvolgimento di un organismo di vigilanza.

2.2 Adeguamenti importanti sulla base dei risultati della consultazione

Numerose richieste dei partecipanti alla consultazione hanno potuto essere riprese senza compromettere la conformità allo standard GAFI. A seguito delle prese di posizione, in due settori sono stati apportati degli adeguamenti importanti. Inoltre, su richiesta dell'ASFCMP il progetto di legge è stato completato con una misura supplementare.

2.2.1 Introduzione di obblighi di diligenza per consulenti

La misura relativa ai consulenti viene completata aggiuntivamente con un obbligo di comunicazione. Gli avvocati e i notai devono tuttavia essere interessati dall'obbligo di comunicazione solo quando svolgono una transazione finanziaria nel quadro del servizio fornito. Contemporaneamente il campo di applicazione viene limitato ai servizi forniti alle società di domicilio.

2.2.2 Modifica del sistema di comunicazione dei sospetti all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS)

Per poter tenere conto delle prese di posizione emerse dalla consultazione, contrariamente a quanto proposto in origine dal Consiglio federale il diritto di comunicazione viene mantenuto. La differenza tra il diritto e l'obbligo di comunicazione va chiarita definendo in modo più preciso nell'ORD il concetto di «sospetto fondato» come viene inteso nel quadro dell'obbligo di comunicazione. Inoltre il termine di elaborazione da parte del MROS per le comunicazioni di sospetto viene sì soppresso come proposto, tuttavia viene introdotto un nuovo termine di 40 giorni lavorativi, oltre il quale i soggetti che procedono a una comunicazione possono interrompere la relazione d'affari rispettando un cosiddetto «paper trail» se il MROS non ha trasmesso la comunicazione a un'autorità di perseguimento penale.

2.2.3 Misura supplementare: Ufficio centrale per il controllo dei metalli preziosi quale nuova autorità di vigilanza LRD per saggiatori del commercio di metalli preziosi

Su richiesta del settore, a titolo di novità si propone che l'Ufficio centrale assuma una funzione di vigilanza sui saggiatori del commercio assoggettati alla LRD in veste di commercianti di metalli preziosi bancari.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Nel presente capitolo viene descritto in modo conciso quali misure esistono nel confronto internazionale, principalmente negli Stati limitrofi e negli ulteriori Stati membri dell'UE, per quanto riguarda le due misure che obbligano le nuove parti interessate a combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

3.1 Introduzione di obblighi conformemente alla legge sul riciclaggio di denaro per consulenti

La direttiva UE 2015/849²⁹ ha attuato la Raccomandazione 22 del GAFI in merito ai servizi relativi alla costituzione, gestione o amministrazione di società nell'articolo 2 capoverso 1 cifra 3 lettera b. Al riguardo sono stati comparati diversi Stati europei, in particolare la Germania, il Regno Unito, il Lussemburgo, la Francia, l'Austria, il Liechtenstein, il Belgio, la Spagna, l'Italia e i Paesi Bassi. Tutti gli Stati indicati, ad eccezione dei Paesi Bassi, hanno inserito un'apposita disposizione nel diritto nazionale.

3.2 Miglioramento della trasparenza delle associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo

A livello europeo, esistono principalmente due sistemi per la costituzione di un'associazione. Secondo il primo sistema, la costituzione deve essere annunciata a un organismo statale unitamente al deposito di determinati documenti. Questi devono comprendere lo statuto dell'associazione, l'attività che essa intende esercitare e l'elenco delle persone autorizzate ad assumerne la direzione. Tale obbligo consente di stilare un registro nazionale o regionale e di esercitare una sorveglianza accresciuta su determinati rischi. Inoltre, consente alle autorità anche di allestire statistiche sull'utilizzazione di questa forma di persona giuridica. Questo sistema è applicato, ad esempio, in Belgio, in Spagna e in Austria.

Il secondo sistema, applicato ad esempio in Francia, in Germania e in Italia, conosce principalmente due tipi di associazione, quelle che possiedono la personalità giuridica e quelle che non la possiedono. Queste ultime non sono dunque persone giuridiche e ogni atto giuridico deve essere compiuto personalmente da uno dei soci. Le associazioni non iscritte nel registro non hanno dunque il diritto di stipulare direttamente contratti, ricevere legati, accedere al sistema bancario e trasferire denaro. Per acquisire la personalità giuridica, le associazioni devono rispettare diverse condizioni, tra cui soprattutto l'obbligo di iscrizione presso un organismo statale. Dopo il deposito dello statuto e dell'elenco degli organi direttivi, l'associazione acquisisce

²⁹ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73

personalità giuridica. Questo sistema è spesso vincolato a una serie di condizioni e/o obblighi supplementari per le associazioni che effettuano un certo tipo di operazioni o godono di determinati vantaggi. In Francia, ad esempio, per poter ricevere donazioni consistenti o stipulare contratti, un'associazione deve essere riconosciuta come associazione di pubblica utilità. Il riconoscimento di questo statuto è assoggettato all'adempimento di condizioni supplementari. In Germania, l'esenzione fiscale delle associazioni implica un esame dettagliato da parte dell'autorità fiscale, la quale effettua un controllo per escludere esplicitamente il finanziamento del terrorismo. In Italia, un'associazione che intende trasferire somme di denaro superiori a 1000 euro deve far capo a un intermediario finanziario. Questi sistemi sono combinati anche con la tenuta di un registro nazionale delle associazioni registrate, alle quali è conferita la capacità giuridica. In linea di principio, le modifiche dell'organizzazione o dello statuto devono essere notificate all'autorità competente per l'iscrizione.

4 Puntii essenziali del progetto

4.1 La nuova normativa proposta

4.1.1 Introduzione di obblighi conformemente alla legge sul riciclaggio di denaro per consulenti

4.1.1.1 Situazione iniziale

Raccomandazioni del GAFI e quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera

La Raccomandazione 22 del GAFI disciplina gli obblighi di diligenza per attività esterne al settore finanziario. La lettera d della Raccomandazione contempla gli obblighi di diligenza per determinate attività svolte da avvocati, notai e altri professionisti giuridici indipendenti come i contabili. La lettera e riguarda invece le attività di cosiddetti «trust and company service providers», ovvero fornitori di servizi a trust e società. Per l'applicazione degli obblighi ai sensi della LRD il diritto svizzero si collega all'attività di intermediario finanziario, nella quale possono essere già sussunte alcune delle attività previste dalla Raccomandazione 22. Non rientrano, tuttavia, in tale categoria le operazioni di cui alla lettera d legate alla predisposizione o all'esecuzione (i) dell'attività di costituzione, gestione o amministrazione di persone giuridiche e costrutti giuridici, (ii) dell'acquisizione di fondi nello stesso ambito (iii) della compravendita di unità commerciali nonché (iv) della compravendita di immobili. Nella LRD non sono altresì contemplate le seguenti attività elencate alla lettera e: (i) la messa a disposizione di un indirizzo o di locali come sede di una società o di un'altra persona giuridica o costrutto giuridico e (ii) l'esercizio della funzione di azionista fiduciario («nominee shareholder») o l'aiuto prestato a un'altra persona per esercitare questa funzione. In relazione alle attività elencate, la raccomandazione parla di «prepare for or carry out transactions for their client». In questo contesto il termine «transaction» non va confuso con la transazione finanziaria che nelle raccomandazioni del GAFI viene definita come «financial transaction»³⁰.

³⁰ Vedi al riguardo, ad esempio, la lettera a della Raccomandazione 22 o 23.

Finora la Svizzera non prevede obblighi conformemente alla LRD per la fornitura di servizi in relazione alle attività descritte sopra, nonostante non si tratti di raccomandazioni nuove.

Già nel 2005 e nel rapporto di «follow-up» del 2009, stilato in occasione della terza valutazione relativa alla Svizzera, il GAFI aveva biasimato la presenza di lacune nell'attuazione della Raccomandazione 22, in particolare nell'ambito dei servizi relativi alla costituzione, gestione o amministrazione di società o costrutti giuridici. Tale critica è stata ripresa nel quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera del GAFI, pubblicato il 7 dicembre 2016, in cui è stata inserita anche una raccomandazione esplicita in merito.

Le rivelazioni dei Panama Papers

Il 3 aprile 2016 un consorzio internazionale di giornalisti investigativi ha pubblicato un fascicolo di documenti riservati di uno studio legale panamense al fine di smascherare strategie legali di elusione fiscale e portare alla luce una serie di reati fiscali e di riciclaggio di denaro nonché altri atti criminali commessi da clienti dello studio. Secondo le indicazioni dei giornalisti, tra i 14 000 clienti tra istituti bancari, studi legali e altri operatori coinvolti figuravano complessivamente 1200 aziende svizzere, implicate nella costituzione di società offshore principalmente a Panama. Stando a quanto emerge dal rapporto, tale numero è stato superato solo da Hong Kong e dalla Gran Bretagna. Le rivelazioni hanno scatenato una serie di interventi parlamentari in Svizzera volti a richiedere principalmente l'applicazione di regole più stringenti in questo campo. Accanto all'attenzione internazionale si è quindi sviluppato anche un interesse politico interno nei confronti dell'adozione di appositi provvedimenti.

4.1.1.2 Soluzione proposta

In base alla regolamentazione vigente, i servizi legati alla costituzione, gestione o amministrazione di società o trust sono già soggetti alla LRD e a vigilanza se in tale ambito vengono accettati o custoditi valori patrimoniali di terzi o viene fornito aiuto per procedere al relativo investimento o trasferimento. È altresì soggetta alla LRD l'attività di organo in seno a società di domicilio (art. 6 cpv. 1 lett. d ORD). Le attività citate sono attività di un intermediario finanziario. Conformemente al diritto applicabile, i servizi forniti in relazione a società o trust non interessati da flussi finanziari non sono soggetti, invece, alla LRD. Alla luce delle recenti esperienze e degli sviluppi internazionali si ritiene ora necessario assoggettare alla LRD anche tali servizi. A titolo di novità viene perciò proposta l'introduzione di obblighi conformemente alla LRD per servizi specifici in relazione a società non operative, oppure trust, nonché per la funzione dell'azionista fiduciario. Viene così creata una nuova categoria di persone, definite «consulenti», che sottostanno alla LRD al pari degli intermediari finanziari e dei commercianti. Il concetto di «consulente» viene utilizzato solo per riunire in un termine generico le attività rilevate a titolo di novità. Non viene quindi assoggettata alla LRD qualsiasi attività di consulenza. Inoltre, le attività rilevate esulano in parte dal significato corrente di consulenza. È determinante esclusivamente la fornitura di servizi in relazione alle attività descritte conformemente al testo di legge. Oltre a rispondere alla critica sollevata dal quarto rapporto

sulla valutazione relativa Svizzera, l'ampliamento del campo di applicazione consentirà di soddisfare il relativo standard internazionale e di tenere conto delle richieste di politica interna presentate attraverso interventi parlamentari. Come già per i commercianti, viene proposto un regime semplificato rispetto a quello per gli intermediari finanziari, in quanto prevede un obbligo di verifica e un obbligo di comunicazione, ma non la vigilanza. Con l'obbligo di verifica dei dossier assoggettati agli obblighi conformemente alla LRD viene garantita l'efficacia delle norme. Con l'obbligo di comunicazione viene garantita la coerenza con il regime dei commercianti, nonché la possibilità del perseguimento penale. In questo contesto occorre osservare che i servizi forniti da un avvocato o da un notaio sono sempre esonerati dall'obbligo di comunicazione se non comprendono transazioni finanziarie o se le informazioni da comunicare sottostanno al segreto d'ufficio. Questa eccezione vale per l'obbligo di comunicazione, ma non per gli obblighi di diligenza.

Campo di applicazione

Per prevenire il rischio di un eventuale trasferimento di attività criminali da una categoria professionale a un'altra ed evitare la discriminazione di determinati settori, si propone qui un *approccio basato sull'attività*. Gli obblighi di diligenza valgono di seguito per tutte le persone fisiche e giuridiche che forniscono un servizio, indipendentemente dalla categoria professionale.

Come per i commercianti, anche per la nuova categoria gli obblighi di diligenza devono essere generati esclusivamente da un'attività economica volta a conseguire un guadagno duraturo. Nel campo di applicazione viene inclusa pertanto solo la *fornitura del servizio a titolo professionale*.

Attività incluse nel campo di applicazione

Conformemente alle raccomandazioni del GAFI, vengono rilevati *sia la preparazione, sia lo svolgimento* delle transazioni commerciali. Pertanto l'elaborazione stessa di un piano, per esempio, implica già una serie di obblighi di diligenza. Una tale soluzione appare pertanto ragionevole, in quanto l'ideazione e la stesura di un piano costituiscono il fulcro di un'apposita consulenza o possono essere eseguite indipendentemente dall'atto vero e proprio. Il campo di applicazione comprende la preparazione o lo svolgimento delle transazioni commerciali in relazione alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società di domicilio o trust, nonché l'organizzazione dei mezzi in questo contesto. Inoltre anche la compravendita di una società di domicilio, la messa a disposizione di un indirizzo o di locali come sede per una società o un trust e l'esercizio della funzione di azionista fiduciario generano obblighi di diligenza. Nelle spiegazioni ai singoli articoli si trovano informazioni dettagliate in merito alle diverse attività.

Approccio basato sul rischio

La Raccomandazione 22 del GAFI non distingue tra società operative e non operative. Il disegno di legge persegue tuttavia un approccio basato sul rischio. Nel limite del possibile i servizi che riguardano le società a minor rischio devono essere esclusi dal campo di applicazione. Per questo motivo, in questa sede viene fatta una distinzione tra società operative e non operative.

Per le società non operative viene utilizzato il termine di «società di sede», in base alla prassi corrente della FINMA, o «società di domicilio» secondo la LRD. Le società di domicilio vengono impiegate in primo luogo per detenere o amministrare valori patrimoniali o materiali. Inoltre vengono utilizzate regolarmente per costituire strutture societarie complesse. Il ricorso a una società di domicilio consente al proprietario di valori patrimoniali di mantenere un certo anonimato. In virtù dell'utilizzo di tale forma societaria questi ha la possibilità di figurare, per esempio nell'ambito di rapporti contabili o di conclusioni di affari, con il nome della società di domicilio di cui è avente economicamente diritto anziché con il proprio. Nel caso di strutture societarie complesse la trasparenza è ulteriormente ridotta. Per questi motivi si può presupporre che le società di domicilio presentino un rischio superiore rispetto agli istituti operativi. Alla medesima conclusione è giunto anche il rapporto sui rischi per le persone giuridiche associati al riciclaggio di denaro, pubblicato il 1° giugno 2018 dal GCRF in occasione dell'analisi del rischio condotta³¹. Seguendo un approccio basato sul rischio, le società di domicilio devono essere comprese nel campo di applicazione. Le società operative rappresentano proporzionalmente un rischio contenuto e perciò devono essere esonerate dalla misura, come auspicato anche da numerosi partecipanti alla consultazione.

Per quanto riguarda le forme giuridiche rilevate, il disegno di legge segue sostanzialmente lo standard GAFI ed è in linea con la relativa direttiva UE 2015/849. Al fine di creare un progetto con disposizioni chiare e termini inequivocabili, la terminologia internazionale è stata adeguata alla nomenclatura della legislazione svizzera. Di seguito vengono utilizzati i termini società, società di domicilio e trust ai sensi della Convenzione dell'Aia del 1° luglio 1985 relativa alla legge applicabile ai trust ed al loro riconoscimento³².

Obblighi dei consulenti

La LRD viene completata da una nuova sezione che disciplina gli obblighi di diligenza e i provvedimenti organizzativi per i consulenti. Inoltre l'obbligo di comunicazione esistente per gli intermediari finanziari e i commercianti nonché l'obbligo di verifica per i commercianti vengono estesi ai consulenti.

Obblighi di diligenza dei consulenti

Gli obblighi di diligenza dei consulenti si rifanno sostanzialmente agli obblighi di diligenza in vigore per i commercianti e includono l'obbligo di identificazione, l'obbligo di accertamento dell'avente economicamente diritto, l'obbligo di documentazione e l'obbligo di chiarimento delle circostanze e dello scopo del servizio fornito.

Provvedimenti organizzativi

Per poter garantire internamente il rispetto degli obblighi, viene proposta in particolare l'introduzione anche per i consulenti dell'obbligo di provvedere a una formazione sufficiente del personale e di svolgere controlli interni. La regola già esistente

³¹ Cfr. capitolo 7, conclusioni del rapporto;
<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52564.pdf>.

³² RS 0.221.371

nell'articolo 8 LRD per gli intermediari finanziari viene ripresa per analogia. Questa misura è importante per la dimostrazione dell'efficacia delle prescrizioni.

Obbligo di verifica per i consulenti

Per dimostrare l'efficacia delle prescrizioni secondo la LRD nell'ambito di una verifica da parte del GAFI vi sono diverse possibilità. Una consiste nell'assoggettamento a un'autorità di vigilanza o a un organismo di autodisciplina che sorvegli il rispetto degli obblighi da parte degli assoggettati, assicurandone l'adempimento. Siccome si tratta di una soluzione molto completa, viene scartata come è già stato il caso per i commercianti. Un'ulteriore possibilità è rappresentata dall'introduzione di un obbligo di verifica che prevede il controllo dell'adempimento degli obblighi di diligenza da parte di un'impresa di revisione presso gli operatori in loco. L'obbligo di verifica costituisce una misura meno completa, semplice ma comunque efficace. Per questo motivo, per i consulenti viene proposta l'introduzione di questa misura. La disposizione inerente all'obbligo di verifica già in vigore per i commercianti deve essere estesa ai consulenti.

Inoltre, il disegno di legge prevede un obbligo di comunicazione al MROS anche per l'impresa di revisione. Un tale obbligo sussiste sempre quando un consulente non adempie il suo obbligo di comunicazione e l'impresa di revisione ha il sospetto fondato che i servizi forniti siano in relazione al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo, a un'organizzazione criminale o a valori patrimoniali provenienti da un crimine o da un delitto fiscale qualificato. Se per il consulente non sussiste un obbligo di comunicazione, ad esempio perché i dati da comunicare sottostanno al segreto professionale, allora non può sussistere nemmeno una violazione dell'obbligo di comunicazione.

Per tutelare il segreto professionale anche nel quadro delle verifiche da parte dell'impresa di revisione, il consulente può far eseguire le verifiche da un esaminatore che pure sottostà al segreto professionale. Una simile prassi esiste già in relazione alle verifiche di vigilanza di avvocati e notai che sottostanno al segreto professionale e sono attivi come intermediari finanziari. Conformemente all'articolo 11k dell'ordinanza del 22 agosto 2007³³ sui revisori (OSRev), in questo contesto per avvocati e notai vigono condizioni di abilitazione particolari ai sensi della LRD. Una soluzione di questo tipo va creata anche per le verifiche dei consulenti. In relazione all'abilitazione di consulenti quali società di audit secondo l'articolo 2 lettera a numero 2 della legge sui revisori del 16 dicembre 2005³⁴ (LSR), occorre inoltre osservare che un'attività sottoposta all'obbligo di autorizzazione rappresenta un motivo di esclusione da una tale abilitazione (art. 9a cpv. 1 lett. c LSR). Tuttavia i consulenti non sono soggetti a nessuna vigilanza e non svolgono quindi un'attività sottoposta all'obbligo di autorizzazione. Non vi è quindi un conflitto tra l'attività di consulente e l'ammissione contemporanea quale impresa di revisione.

Per assicurare che non abbiano da temere conseguenze negative a seguito di una comunicazione, è stata inoltre estesa alle imprese di revisione l'esclusione dalla

³³ RS 221.302.3

³⁴ RS 221.302

responsabilità penale e civile, già esplicitata nella LRD per gli intermediari finanziari.

Obbligo di comunicazione per i consulenti

La disposizione esistente in merito all'obbligo di comunicazione per intermediari finanziari e commercianti viene estesa ai consulenti. In questo modo viene garantito un regime coerente tra le diverse categorie, come richiesto dalla maggioranza dei pareri inoltrati in occasione della consultazione. L'introduzione di un obbligo di comunicazione di casi sospetti al MROS e la relativa possibilità di quest'ultimo di procurarsi informazioni presso altre parti coinvolte migliorano ulteriormente l'efficacia delle norme e aumentano la possibilità di procedere al perseguimento penale. L'eccezione già esistente al segreto professionale nel campo dell'attività degli intermediari finanziari è applicabile anche ai servizi assoggettati a titolo di novità dei consulenti. Di conseguenza, in presenza di servizi di avvocati e notai che comportano dati da comunicare soggetti al segreto professionale subentra sempre l'applicazione dell'eccezione all'obbligo di comunicazione. Viene inoltre aggiunta una nuova eccezione. Essa stabilisce che non vi è un obbligo di comunicazione se nel quadro dell'attività non viene svolta una transazione finanziaria a nome o per conto di un cliente. Per deduzione inversa, l'obbligo di comunicazione esiste solo in caso di attività relative a una transazione finanziaria per un cliente che comporta dati da comunicare non soggetti al segreto professionale. Le due eccezioni citate sono pure previste dalla raccomandazioni del GAFI.

Norme penali

Violazione dell'obbligo di verifica

Il diritto vigente prevede una norma penale nella LRD in caso di violazione dell'obbligo di verifica da parte dei commercianti. Per garantire il rispetto dell'obbligo di verifica proposto anche per i consulenti, la relativa norma penale deve essere estesa alla nuova categoria.

Violazione dell'obbligo di comunicazione

La norma penale relativa alla violazione dell'obbligo di comunicazione presente nella LRD vale a titolo di novità e, con l'estensione dell'obbligo di comunicazione alla nuova categoria, automaticamente anche per i consulenti.

4.1.1.3 Aspetti esaminati e scartati

Vigilanza da parte della FINMA o di un OAD

L'assoggettamento a vigilanza costituisce una soluzione completa. Per i consulenti deve essere creata una variante semplice, ma comunque efficace. Come già spiegato, l'introduzione di un obbligo di verifica rappresenta una misura efficace e proporzionata per la garanzia dell'efficacia degli obblighi di diligenza. Occorre altresì precisare che attualmente solo gli intermediari finanziari sono sottoposti a vigilanza. Per questi motivi occorre rinunciare a un assoggettamento dei consulenti a una vigilanza e occorre creare un regime coerente con i commercianti.

Obblighi di diligenza per la preparazione e lo svolgimento di una transazione commerciale in relazione all'acquisto o alla vendita di immobili per conto di terzi

La raccomandazione 22 del GAFI prevede obblighi di diligenza anche per servizi in relazione all'acquisto o alla vendita di immobili. Il commercio di beni immobili in Svizzera è già ampiamente incluso nell'attuale campo di applicazione della LRD. Secondo il diritto vigente, i pagamenti in contanti di importo superiore ai 100 000 franchi legati all'acquisto o alla vendita di un immobile determinano obblighi di diligenza o devono essere eseguiti tramite un intermediario finanziario. Inoltre gli intermediari finanziari sono tenuti a rispettare gli obblighi di diligenza in relazione ai valori patrimoniali forniti e a chiarirne la provenienza. Tali obblighi vigono anche per le transazioni legate alla compravendita immobiliare. D'ora in poi dovranno sussistere obblighi di diligenza anche ogniqualvolta l'acquisto o la vendita di immobili sia legato a servizi relativi alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società di domicilio. Per i motivi sopra indicati si rinuncia all'inserimento nell'elenco delle attività dei consulenti.

4.1.2 Abbassamento del valore soglia per il commercio di metalli preziosi e pietre preziose

4.1.2.1 Situazione iniziale

Nell'ambito dell'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI riviste nel 2012, a gennaio 2016 sono stati introdotti obblighi di diligenza in materia di riciclaggio di denaro per i commercianti che esercitano un'attività a titolo professionale. In caso di pagamento in contanti pari o superiore a 100 000 franchi, questi ultimi sono tenuti a rispettare degli obblighi di diligenza secondo la LRD ogniqualvolta il pagamento non venga eseguito tramite un intermediario finanziario. Questa disposizione riguarda anche i commercianti che trattano metalli preziosi e pietre preziose purché non vengano già considerati intermediari finanziari (cfr. art. 2 cpv. 3 LRD). Con la disposizione introdotta nel 2016, la Svizzera ha scelto una soluzione che prevede che il commercio di beni di lusso venga di norma assoggettato alla LRD a partire da un valore soglia di 100 000 franchi.

La Raccomandazione 22 lettera c del GAFI e la relativa nota interpretativa prevedono per i commercianti di metalli preziosi e pietre preziose l'obbligo di rispettare gli obblighi di diligenza in caso di transazioni in contanti a partire da un valore soglia di 15 000 dollari americani o euro. Nell'ambito della quarta valutazione sulla Svizzera è stato criticato il fatto che i pagamenti in contanti legati al commercio di metalli preziosi e pietre preziose comportino obblighi di diligenza solo a partire da un valore soglia di 100 000 franchi. Il rapporto in esame contesta espressamente il fatto che la soglia applicata in Svizzera sia nettamente superiore ai 15 000 dollari americani o euro previsti dalla raccomandazione del GAFI.

4.1.2.2 Soluzione proposta

Per rispondere alla critica sollevata dal GAFI nel rapporto sulla valutazione si propone di abbassare da 100 000 a 15 000 franchi il valore soglia previsto per il commercio di metalli preziosi e pietre preziose. Come dimostrato da diversi colloqui condotti con rappresentanti del comparto, una riduzione del valore soglia può causare difficoltà nell'ambito della vendita ai clienti finali, sia per la determinazione del valore esatto dei materiali preziosi contenuti nel prodotto sia in considerazione del valore aggiunto creato dalla lavorazione. In questa sede si propone pertanto una soluzione di semplice attuazione e compatibile con il settore. In questo ambito la definizione dei metalli preziosi e delle pietre preziose inclusi nel campo di applicazione è centrale. Per esonerare il commercio con prodotti costituiti da metalli preziosi e pietre preziose, generalmente destinati alla vendita ai clienti finali, viene proposto di definire più precisamente i concetti di «metallo prezioso» e «pietra preziosa». La proposta si basa sulle definizioni già esistenti nella LCMP, nell'ordinanza dell'8 maggio 1934³⁵ sul controllo dei metalli preziosi (OCMP) e nella tariffa doganale. Per «metalli preziosi» e «pietre preziose» secondo l'articolo 8a capoverso 4^{bis} AP-LRD si dovranno intendere di seguito, rispettivamente, l'oro, l'argento, il platino e il palladio sotto forma di prodotti semilavorati, prodotti della fusione e materie da fondere e i rubini, gli zaffiri, gli smeraldi e i diamanti non infilati né montati né incastonati. In questa definizione, che verrà opportunamente inserita nell'ORD, non sono inclusi i gioielli, le statuette e i prodotti analoghi, generalmente destinati alla vendita ai clienti finali. Con la soluzione proposta viene aumentata la conformità alle raccomandazioni del GAFI. Ai numeri 4.1.8 e 4.1.9 vengono descritte ulteriori misure in merito al settore dei metalli preziosi.

L'articolo 178 OCMP definisce il concetto di «metalli preziosi bancari». La distinzione tra metalli preziosi bancari e metalli preziosi viene effettuata in base al titolo e all'aspetto. Chi commercia metalli preziosi bancari viene considerato intermediario finanziario ed è pertanto già integralmente soggetto alla LRD in base al diritto applicabile³⁶. Il provvedimento proposto non ha pertanto alcuna validità per questo settore.

I metalli preziosi e le pietre preziose possono essere commerciati anche sotto forma di materie prime ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 lettera c LRD. Solo il commercio di materie prime viene considerato attività di intermediazione finanziaria se viene svolto per conto di terzi³⁷. Qualora venga eseguito per conto proprio non rientra nell'attività di intermediazione finanziaria e, in tal caso, vengono applicate le regole vigenti per i commercianti relative alle transazioni in contanti a partire da 100 000 franchi. L'abbassamento del valore soglia a 15 000 franchi per i pagamenti in contanti è rilevante per il commercio di materie prime solo se i metalli preziosi o le pietre preziose vengono commerciati sotto forma di materiali non lavorati e quindi materie prime.

³⁵ RS 941.311

³⁶ Art. 2 cpv. 3 lett. c LRD in combinato disposto con l'art. 5 cpv. 1 lett. a ed e ORD

³⁷ Art. 2 cpv. 3 lett. c LRD in combinato disposto con l'art. 5 cpv. 1 lett. c e d ORD

4.1.3 Verifica dell'identità della persona avente diritto economico

4.1.3.1 Situazione iniziale

L'articolo 4 LRD stabilisce che l'intermediario finanziario accerti, con la diligenza richiesta dalle circostanze, l'avente economicamente diritto. L'articolo 305^{ter} capoverso 1 CP commina, inoltre, una pena a chi non adempie tale obbligo. Viene punito segnatamente chi omette di accertare, con la diligenza richiesta dalle circostanze, l'identità dell'avente economicamente diritto.

La Raccomandazione 10 lettera b dello standard del GAFI richiede letteralmente l'accertamento dell'avente economicamente diritto e l'adozione di misure adeguate per verificarne l'identità al fine di accertarsi che il soggetto identificato corrisponda effettivamente all'avente economicamente diritto. Le relative disposizioni d'esecuzione stabiliscono, inoltre, che una tale verifica venga eseguita sulla base di informazioni o dati significativi ottenuti da fonti affidabili. Nell'ambito della verifica dell'efficacia delle prescrizioni, il rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera stilato dal GAFI riconosce che gli intermediari finanziari adottino misure per accertarsi della plausibilità dei dati relativi all'avente economicamente diritto. In tale sede applicano un approccio basato sul rischio e si fondano sulle proprie conoscenze relative al profilo cliente, a informazioni pubbliche ed eventualmente indicazioni di un ufficio esterno. Pertanto nel rapporto sulla valutazione non viene criticata tanto la conformità della prassi degli intermediari finanziari alle raccomandazioni del GAFI, quanto il fatto che oltre all'obbligo di accertamento formale non sussistano basi normative esplicite e quindi nessun obbligo generale di procedere a una verifica materiale sistematica. Tale mancanza si ripercuote su diversi requisiti della Raccomandazione 10 e, di conseguenza, influisce sul relativo giudizio complessivo, che risulta insufficiente. Ha altresì conseguenze su altre raccomandazioni significative, in particolare nell'ambito della trasparenza delle persone giuridiche e di altri costrutti giuridici (Raccomandazioni 24 e 25). La misura qui proposta assume pertanto particolare importanza.

4.1.3.2 Soluzione proposta

Per rispondere alla critica del GAFI relativa alla mancanza di una pertinente base giuridica si propone di modificare il testo della LRD in modo che l'obbligo di verifica dell'identità dell'avente economicamente diritto acquisisca una base legale esplicita. Come richiesto in gran parte dei pareri presentati in occasione della consultazione, viene scelta una formulazione che corrisponde al testo della raccomandazione del GAFI.

4.1.4 Aggiornamento dei dati dei clienti

4.1.4.1 Situazione iniziale

L'articolo 5 LRD prevede l'obbligo di rinnovare l'accertamento dei dati raccolti dagli intermediari finanziari nell'ambito degli obblighi di diligenza. Quest'obbligo

conosce però due limiti. Da un lato, si applica soltanto quando nel corso della relazione d'affari sorgono dubbi sull'identità della controparte o dell'avente economicamente diritto. Dall'altro, riguarda soltanto il rinnovo della verifica dell'identità della controparte o dell'identificazione dell'avente economicamente diritto.

Il numero 23 della nota interpretativa relativa alla Raccomandazione 10 del GAFI (obblighi di diligenza concernenti la clientela) impone agli istituti finanziari di accertarsi che i documenti, i dati e le informazioni ottenuti in adempimento degli obblighi di vigilanza siano sempre aggiornati e pertinenti. Nel proprio rapporto sulla valutazione, il GAFI rimprovera alla Svizzera l'assenza di un obbligo generale ed esplicito che imponga all'intermediario finanziario di accertarsi, nel corso della relazione d'affari, che i dati ottenuti nell'ambito degli obblighi di diligenza siano sempre aggiornati e pertinenti. Il Gruppo sottolinea che la procedura deve essere rinnovata soltanto in caso di dubbi sui dati relativi all'identificazione del cliente o all'accertamento dell'avente economicamente diritto³⁸.

Il GAFI ritiene che l'assenza di un obbligo generale ed esplicito di accertarsi che i dati ottenuti in adempimento degli obblighi di diligenza siano sempre aggiornati e pertinenti costituisca una lacuna importante, in particolare per l'individuazione e il monitoraggio dei rischi. Tale lacuna assume un peso fondamentale nel giudizio assegnato dal GAFI per la Raccomandazione 10³⁹, tanto quanto l'assenza di un obbligo esplicito di verificare l'identità dell'avente economicamente diritto (cfr. n. 4.1.3). Pertanto, occorre porvi rimedio.

4.1.4.2 Soluzione proposta

Viene proposto di inserire nella LRD l'obbligo di verificare regolarmente se i documenti da richiedere nel quadro degli obblighi di diligenza relativi al profilo del cliente sono ancora attuali e, se del caso, di aggiornarli (aggiornamento del profilo cliente). In questo modo viene colmata la lacuna identificata dal GAFI.

L'obbligo in quanto tale non è nuovo. In pratica, gli intermediari finanziari sono già tenuti a verificare periodicamente i dati riguardanti la loro clientela nell'ambito della classificazione dei rischi. Per talune relazioni d'affari a rischio accresciuto, ad esempio quelle con persone politicamente esposte residenti all'estero, la direzione deve decidere ogni anno se continuare o meno la relazione e tale decisione deve essere presa sulla base di dati aggiornati. Il principio della verifica periodica e di un eventuale aggiornamento dei dati relativi ai clienti è dunque già previsto implicitamente dalla normativa in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro. Ora viene quindi semplicemente introdotto un obbligo generale ed esplicito, come richiesto dal GAFI.

L'obbligo di verificare periodicamente l'attualità dei dati dei clienti si applica a tutte le relazioni d'affari, a prescindere dal rischio che presentano. Per quanto riguarda la periodicità, l'entità e la modalità della verifica e dell'aggiornamento dei dati della clientela è stato tuttavia scelto un approccio basato sul rischio.

³⁸ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, allegato sulla conformità tecnica, criterio 10.7 (b), pag. 196

³⁹ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, allegato sulla conformità tecnica, ponderazione e conclusione relative alla Raccomandazione 10, pag. 200

Inoltre non sussistono limiti all'identificazione della controparte (art. 3 LRD) e all'accertamento dell'avente economicamente diritto (art. 4 LRD). Il nuovo obbligo esplicitamente sancito può comportare anche l'obbligo di verificare in modo più generale il profilo cliente, tra cui ad esempio l'oggetto e lo scopo della relazione d'affari (art. 6 LRD), nella misura in cui si tratti di informazioni determinanti per la classificazione o la sorveglianza della relazione d'affari. Dal punto di vista della sistematica, questo nuovo obbligo deve pertanto essere inserito nella LRD dopo gli articoli 3–6 sugli obblighi di diligenza.

Siccome le informazioni raccolte nell'ambito dell'aggiornamento devono essere documentate e conservate, si propone di introdurre l'obbligo generale ed esplicito di aggiornamento periodico dei dati in un nuovo capoverso dell'articolo 7 LRD sull'obbligo di allestire e conservare documenti.

4.1.5 Modifica del sistema di comunicazione dei sospetti a MROS

4.1.5.1 Situazione iniziale

Per ragioni storiche⁴⁰, la Svizzera ha istituito un sistema particolare di comunicazione dei sospetti di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo, in cui coesistono ancora un obbligo e un diritto di comunicazione. Tale sistema distingue i sospetti che giustificano una comunicazione al MROS, in base al loro grado, in sospetti fondati e sospetti semplici. A queste due categorie corrispondono due disposizioni legali diverse: l'articolo 9 LRD (obbligo) e l'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP (diritto).

La giurisprudenza che deriva dai procedimenti penali amministrativi per sospetta violazione dell'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 9 LRD in combinazione con l'articolo 37 LRD negli ultimi anni è pervenuta alla conferma che il concetto di «sospetto fondato» va interpretato in senso lato. Il Tribunale penale federale⁴¹ e il Tribunale federale⁴², in particolare, hanno deciso che un sospetto è considerato fondato ai sensi dell'articolo 9 LRD quando i chiarimenti delle circostanze secondo l'articolo 6 capoverso 2 LRD non sono sufficienti a dissipare i sospetti. In assenza di chiarimenti entro un termine ragionevole, in virtù del diritto vigente anche un «sospetto semplice» può produrre un obbligo di comunicazione secondo l'articolo 9 LRD.

Su questo sfondo e secondo il diritto vigente, il diritto di comunicazione ai sensi dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP non ha più un campo d'applicazione. Infatti, la fattispecie sottesa al diritto di comunicazione ricade, alla luce della giurisprudenza, già ampiamente sotto l'obbligo di comunicazione dell'articolo 9 LRD.

⁴⁰ Per i dettagli sul contesto storico del sistema di comunicazione dei sospetti si rinvia al numero 1.2.5.1 del rapporto esplicativo del 1° giugno 2018 sul progetto di modifica della LRD sottoposto a consultazione.

⁴¹ Decisione SK.2014.14 del 18 marzo 2015, E. 4.5.1.1; decisione SK.2017.74 del 19 dicembre 2017, E. 2.2.3.1

⁴² Sentenza più recente: 1B_433/2017 del 21 marzo 2018, E. 4.9

La coesistenza del diritto e dell'obbligo di comunicazione può quindi dare luogo a incertezza giuridica per gli intermediari finanziari in quanto all'obbligatorietà della loro comunicazione. È la conclusione a cui perviene il GAFI nella sua valutazione del 2016 relativa alla Svizzera. Secondo il GAFI, sotto il profilo dell'efficacia, il sistema «duale» (diritto e obbligo) che disciplina la segnalazione di operazioni sospette crea delle difficoltà agli intermediari finanziari nella comprensione e interpretazione delle circostanze che in caso di sospetti comportano un obbligo di comunicazione al MROS⁴³. Il Gruppo raccomanda quindi alla Svizzera di chiarire il quadro normativo, precisando la distinzione tra diritto e obbligo di comunicazione al fine di evitare che a uno stesso grado di sospetto vengano applicate due norme diverse.

Fondandosi sulla citata giurisprudenza del Tribunale penale federale del 2015, il GAFI ha invece riconosciuto che sul piano tecnico l'obbligo di comunicazione previsto all'articolo 9 LRD è ampiamente conforme alla Raccomandazione 20, secondo cui gli intermediari finanziari devono effettuare una comunicazione se sospettano o hanno fondati motivi di sospettare che dei valori patrimoniali siano il provento di un'attività criminale o in rapporto con il finanziamento del terrorismo. Per giungere a questa conclusione, il GAFI si è basato anche sul parere difeso dal MROS dal 2008, secondo cui gli intermediari finanziari devono effettuare la comunicazione prevista all'articolo 9 LRD qualora secondo varie indicazioni, secondo l'obbligo specifico di chiarimento previsto all'articolo 6 LRD e secondo gli indizi che ne discendono, possono presumere o quantomeno non possono escludere che i valori patrimoniali in questione siano il provento di attività criminali⁴⁴.

In vista di quanto precede, il Consiglio federale ha proposto, nell'ambito della procedura di consultazione, di sopprimere il diritto di comunicazione e, in tale contesto, ha anche proposto di sopprimere il termine di 20 giorni feriali per l'analisi da parte del MROS delle comunicazioni di sospetto basate sull'articolo 9 LRD.

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione, tuttavia, si è fermamente opposta alle due proposte in questione.

4.1.5.2 Soluzione proposta

Tenuto conto di quanto precede e del risultato della consultazione, il Consiglio federale propone di mantenere invariato il diritto di comunicazione. Di contro, al fine di chiarire la distinzione tra diritto e obbligo di comunicazione e di rafforzare in tal modo anche la certezza del diritto, il Consiglio federale disciplinerà nell'ORD l'interpretazione giurisprudenziale del concetto di «sospetto fondato» di cui all'articolo 9 capoverso 1 LRD.

Il Consiglio federale mantiene invece la soppressione del termine di 20 giorni feriali previsto per l'analisi delle comunicazioni basate sull'articolo 9 LRD. Come contro-

⁴³ Cfr. Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, par. 315

⁴⁴ Cfr. introduzione al rapporto d'attività 2007 dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro, pubblicato nell'aprile 2008; <https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/geldwaescherei/jabe/jb-mros-2007-i.pdf>

partita, al fine di tener conto delle critiche avanzate al riguardo durante la consultazione, il Consiglio federale prevede di inserire nella LRD il diritto per l'intermediario finanziario di interrompere, a determinate condizioni, una relazione d'affari che sia stata oggetto di una comunicazione al MROS.

Mantenimento del diritto di comunicazione e disciplinamento dell'interpretazione giurisprudenziale del concetto di «sospetto fondato» nell'ORD

Il diritto di comunicazione di cui all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP è mantenuto nel CP senza alcuna modifica. Al fine di chiarire la distinzione tra obbligo e diritto di comunicazione, il concetto di «sospetto fondato» dell'articolo 9 LRD sarà definito nell'ORD, analogamente a quanto già attualmente previsto in relazione all'obbligo di comunicazione dei commercianti (art. 20 cpv. 1 ORD).

La definizione terrà conto della giurisprudenza secondo la quale un sospetto deve considerarsi fondato se non ha potuto essere eliminato nell'ambito degli accertamenti previsti dall'articolo 6 capoverso 2 LRD. Come già accade oggi, gli intermediari finanziari dovranno quindi, anche in futuro, sempre effettuare degli accertamenti ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 LRD prima di procedere a una comunicazione. A tal proposito si ricorda che qualsiasi comunicazione di sospetto al MROS deve segnatamente indicare una descrizione per quanto possibile precisa degli elementi di sospetto su cui si basa la comunicazione, compresi gli estratti conto e i documenti giustificativi dettagliati che documentano le transazioni sospette nonché eventuali collegamenti con altre relazioni d'affari (art. 3 cpv. 1 lett. h dell'ordinanza del 25 agosto 2004 sull'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro [OURD]⁴⁵). Inoltre devono essere allegati alla comunicazione i documenti relativi alle transazioni finanziarie e agli accertamenti richiesti e tutti gli altri documenti giustificativi (art. 3 cpv. 4 OURD). Una comunicazione di sospetto priva delle indicazioni richieste potrebbe costituire una violazione dell'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 37 LRD.

In quanto parte integrante del sistema di comunicazione dei sospetti, gli intermediari finanziari devono quindi, in linea di principio, esaminare sempre preventivamente le transazioni potenzialmente sospette e provvedere di fondamento le comunicazioni di sospetto trasmesse al MROS. Il Consiglio federale non intende in nessun caso introdurre un sistema di comunicazione «difensivo» in cui gli intermediari finanziari siano indotti a comunicare al MROS tutte le transazioni inconsuete o tutti gli avvertimenti rilevati dal loro sistema di sorveglianza («hit»), senza ulteriore accertamento preventivo. L'attuale sistema, che punta a produrre comunicazioni qualitativamente valide, deve essere mantenuto al fine di evitare di sommergere il MROS di comunicazioni scarsamente fondate che servirebbero solo a creare «intelligence» finanziaria, senza contribuire a individuare casi effettivi di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.

Per quanto concerne il diritto di comunicazione, il Consiglio federale e le autorità competenti lo considerano uno strumento sussidiario all'obbligo di comunicazione. Il diritto di comunicazione non deve in nessun caso essere considerato in concorren-

⁴⁵ RS 955.23

za con l'obbligo di comunicazione. Si può escludere che un caso ricada allo stesso tempo sotto il diritto di comunicazione e sotto l'obbligo di comunicazione. In altri termini, prima di ricorrere al diritto di comunicazione, l'intermediario finanziario deve sempre verificare l'eventuale applicabilità dell'obbligo di comunicazione, tenendo conto a tale riguardo della giurisprudenza relativa al concetto di «sospetto fondato». Solo se l'obbligo di comunicazione non può essere chiamato in causa, l'intermediario finanziario potrà ricorrere al diritto di comunicazione. Quindi, anche un ricorso al diritto di comunicazione presuppone sempre accertamenti preventivi ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 LRD. In altre parole, il diritto di comunicazione non può essere utilizzato per segnalare dei casi al MROS senza accertamenti preventivi.

A motivo dell'interpretazione giurisprudenziale estensiva del concetto di «sospetto fondato», nel lungo termine la quantità di comunicazioni di sospetto basate sul diritto di comunicazione dovrebbe calare a vantaggio della quantità di comunicazioni basate sull'obbligo di comunicazione.

Soppressione del termine previsto per l'analisi delle comunicazioni da parte del MROS

Nella legislazione attuale, per l'analisi delle comunicazioni basate sull'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 9 LRD è previsto un termine di 20 giorni feriali (art. 23 cpv. 5 LRD). Per contro, non è previsto alcun termine nel caso del diritto di comunicazione (art. 23 cpv. 6 LRD). Questa scadenza non tiene conto già ora della realtà. In determinate circostanze, l'Ufficio di comunicazione necessita di informazioni complementari per analizzare una comunicazione e in tal caso deve avere il tempo di applicare l'articolo 11a LRD. Può anche darsi che debba ricorrere alla cooperazione internazionale per ottenere da un omologo estero le informazioni necessarie alle proprie analisi. Nel 2016 e nel 2017 il termine di risposta medio era di 27 giorni feriali⁴⁶. Occorre inoltre considerare che il MROS deve avere preliminarmente il tempo di preparare la richiesta di informazioni e in seguito il tempo di analizzare le informazioni ricevute. Infine, vi sono comunicazioni che con i documenti esplicativi o giustificativi totalizzano centinaia di pagine. L'obbligo di trattare entro 20 giorni tutte le comunicazioni fondate sull'obbligo di comunicazione, previsto all'articolo 23 capoverso 5 LRD, non può essere mantenuto e pertanto deve essere soppresso. In questo modo il MROS disporrebbe del margine di tempo necessario per dare la precedenza⁴⁷ alle comunicazioni di sospetto gravi ed evaderle più rapidamente, mentre le comunicazioni meno gravi avrebbero tempi di trattamento più dilatati. La soppressione di tale termine è tanto più necessaria in quanto negli ultimi anni il numero di comunicazioni di sospetto basate sull'articolo 9 LRD ha continuato ad aumentare.

Le disposizioni d'esecuzione della LRD, come l'ORD-FINMA, l'ORD-CFCG e i regolamenti degli OAD, stabiliscono le condizioni alle quali un intermediario finanziario ha diritto d'interrompere una relazione d'affari che sia stata oggetto di una comunicazione di sospetto. Da ciò deriva, segnatamente, che in linea di principio

⁴⁶ Cfr. rapporto d'attività 2016 del MROS, n. 2.3.2

⁴⁷ La priorità è stabilita dal MROS sulla base di differenti criteri. Si tratta di una procedura interna, regolarmente adeguata, che non viene comunicata agli intermediari finanziari.

non è possibile interrompere una relazione d'affari di propria iniziativa durante il termine impartito al MROS per l'analisi di detta comunicazione. Per le comunicazioni basate sull'articolo 9 LRD, la LRD prevede un termine di 20 giorni feriali per l'analisi. Scaduto questo termine, l'intermediario finanziario può interrompere la relazione d'affari a determinate condizioni (cfr. ad es. l'art. 30 ORD-FINMA e l'art. 20 ORD-CFCG). Per contro, nel caso del diritto di comunicazione la legge non stabilisce alcun termine per l'analisi e di conseguenza l'intermediario finanziario può vedersi costretto a proseguire una relazione d'affari per un periodo indeterminato. Spesso gli intermediari finanziari desiderano interrompere una relazione d'affari in ragione dei rischi e dei costi di vigilanza che ne derivano. Con la soppressione del termine di 20 giorni per l'analisi, in caso di comunicazioni basate sul diritto di comunicazione gli intermediari finanziari si troverebbero nella medesima situazione in cui si trovano oggi. La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione ritiene quindi che la soppressione del termine per l'analisi comporterebbe un'incertezza eccessiva per gli intermediari finanziari e che la proposta sia sproporzionata. Sarebbe invece accettabile un appropriato prolungamento del termine.

Il Consiglio federale manifesta comprensione per i timori espressi, ma è del parere che un prolungamento del termine per l'analisi non risolverebbe la situazione in modo soddisfacente. Propone quindi di inserire nella LRD il diritto, per l'intermediario finanziario, di interrompere una relazione d'affari che è stata oggetto di una comunicazione di sospetto se, allo scadere di un termine di 40 giorni feriali, il MROS non gli ha notificato la trasmissione a un'autorità di perseguimento penale delle informazioni comunicate. Questa normativa varrà per le comunicazioni effettuate sia sulla base dell'obbligo che del diritto di comunicazione, il che costituisce un miglioramento rispetto alla situazione attuale. Tuttavia, se l'intermediario interrompe la relazione d'affari, potrà permettere il prelievo di importanti valori patrimoniali solo in una forma tale da consentire alle autorità di perseguimento penale di seguirne la traccia («paper trail»), come già previsto attualmente dall'articolo 30 capoverso 2 ORD-FINMA. Continuerà inoltre ad essere soggetto al divieto d'informazione. Di conseguenza l'intermediario finanziario non potrà informare il suo cliente che interrompe la relazione d'affari a motivo di una comunicazione di sospetto. Ovviamente dovrà informare il MROS che mette fine alla relazione d'affari.

Dato che il presente progetto introduce un obbligo di comunicazione per i consulenti, la LRD prevede, per ragioni di certezza giuridica, anche per questi ultimi la possibilità di porre fine alla relazione d'affari a seguito di una comunicazione al MROS. A differenza degli intermediari finanziari, i consulenti potranno interrompere la relazione d'affari in qualsiasi momento. Come gli intermediari finanziari, continueranno anche essi ad essere soggetti al divieto d'informazione e dovranno comunicare al MROS l'interruzione della relazione d'affari.

In relazione alla summenzionata proposta, s'impone un'ulteriore modifica della LRD. Durante l'analisi svolta dal MROS, l'intermediario finanziario deve eseguire gli ordini dei clienti che riguardano i valori patrimoniali segnalati (art. 9a LRD). L'articolo 33 ORD-FINMA dispone peraltro che l'intermediario finanziario esegua gli ordini dei clienti che riguardano importanti valori patrimoniali soltanto in una forma tale da consentire di seguire la traccia della transazione. Si propone di inserire

questa disposizione direttamente nell'articolo 9a LRD. Non avrebbe infatti senso applicare una tale normativa solo in caso di interruzione della relazione d'affari, sapendo che in quel momento il cliente potrebbe già avere effettuato prelievi importanti. Questa normativa dovrebbe agevolare un'eventuale futura confisca da parte delle autorità penali e in tal modo rendere più efficace il perseguimento penale.

4.1.5.3 Aspetti esaminati e scartati

Il Consiglio federale ha esaminato la proposta di adeguare la formulazione dell'articolo 9 capoverso 1 LRD alla formulazione della Raccomandazione 20 del GAFI e sostituire quindi l'espressione «ha il sospetto fondato» con «sospetta o ha motivi ragionevoli di sospettare», rinunciando infine a intervenire in tal senso per le seguenti ragioni. In primo luogo, da alcuni anni esiste una definizione giurisprudenziale della nozione di «sospetto fondato», confermata nel marzo 2018 dal Tribunale federale. Sostituirla con un'espressione non definita avrebbe creato incertezza giuridica, almeno finché la giurisprudenza non si fosse nuovamente pronunciata sulla propria interpretazione. Per di più, la nuova formulazione avrebbe potuto dar adito al dubbio che non fosse necessario chiarire le circostanze prima di procedere a comunicare il sospetto. Questo travisamento avrebbe potuto comportare un forte aumento del numero dei sospetti comunicati e a un simultaneo calo della loro qualità e fondatezza. L'efficacia del sistema di comunicazione e della lotta contro il riciclaggio di denaro ne avrebbe risentito molto. In secondo luogo, il GAFI ha riconosciuto che l'interpretazione giurisprudenziale di «sospetto fondato» è ampiamente conforme alla propria Raccomandazione 20, ragione per cui non si pone di fatto la necessità di modificare formalmente il testo dell'articolo 9 capoverso 1 LRD.

4.1.6 Altre modifiche della LRD

Alcune modifiche della LRD, meno fondamentali, sono proposte da un lato per rafforzare la cooperazione nazionale e dall'altro per migliorare la conformità della legislazione svizzera con le norme del GAFI sulla cooperazione internazionale (Raccomandazione 40). Il diritto di accesso alle collezioni di dati tenute separatamente in rapporto con le comunicazioni di sospetto, sancito all'articolo 34 LRD, deve inoltre essere escluso direttamente per gli intermediari finanziari e i consulenti, poiché tale diritto si trova in contraddizione con il divieto d'informazione previsto all'articolo 10a della stessa legge. Peraltro, l'esclusione deve essere estesa a tutte le informazioni trasmesse al MROS nell'ambito di una comunicazione di sospetto. La proposta modifica dell'articolo 34 LRD migliorerà la certezza del diritto evitando i conflitti tra due disposizioni della legge.

A seguito della consultazione è stata proposta un'ulteriore modifica. L'introduzione di una nuova eccezione al divieto d'informazione di cui all'articolo 10a permetterà, a determinate condizioni, alla filiale in Svizzera di informare la propria società madre all'estero della comunicazione di sospetto effettuata.

L'entrata in vigore della LGD richiede anche qualche adattamento della LRD per correggere un mancato coordinamento verificatosi in occasione della trattazione del

progetto LGD in Parlamento. In relazione con l'entrata in vigore della LISFi è infatti opportuno confermare che la competenza della FINMA di adottare misure contro gli intermediari finanziari che violano l'obbligo di affiliazione a un OAD rimanga invariata nonostante la soppressione dello statuto di «intermediario finanziario direttamente sottoposto alla vigilanza della FINMA» (IFDS). Infine, sono necessarie alcune modifiche formali della LRD in vista dell'introduzione, il 1° gennaio 2020, del nuovo sistema di trattamento dei dati presso il MROS.

Cooperazione nazionale

Attualmente, il MROS può scambiare informazioni necessarie all'applicazione della LRD con le autorità di vigilanza (FINMA, CFCG, autorità intercantonale e, in futuro, Ufficio centrale), le autorità di perseguimento penale e tutte le autorità federali, cantonali o comunali (art. 29 LRD). Per contro, non può scambiare informazioni con gli OAD riconosciuti (art. 24 LRD), poiché questi non sono né un'autorità di vigilanza in senso stretto né autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni ai sensi dell'articolo 29 capoverso 2 LRD. Gli OAD, cui il Legislatore ha affidato compiti di vigilanza sugli intermediari finanziari, sono già autorizzati a scambiare informazioni con la FINMA e con le autorità di perseguimento penale. Occorre dunque introdurre nella LRD una base legale che consenta loro di scambiare direttamente informazioni anche con il MROS (art. 29b cpv. 1 D-LRD). Queste proposte miglioreranno l'efficacia della cooperazione nazionale necessaria per l'applicazione della legge.

Al fine di tener conto di un parere espresso nel quadro della consultazione, sarà necessario l'esplicito consenso delle autorità di perseguimento penale se il MROS desidera trasmettere agli OAD informazioni provenienti da queste ultime (art. 29b cpv. 2 D-LRD).

Con l'entrata in vigore della LISFi, la vigilanza continua su determinati intermediari finanziari sarà affidata, in virtù dell'articolo 61 LISFi, a uno o più organismi di vigilanza di cui all'articolo 43a LFINMA. Di conseguenza è opportuno, per le stesse ragioni addotte con riferimento agli OAD, prevedere una cooperazione anche tra tali organismi di vigilanza e il MROS. In merito si applicheranno le stesse normative dello scambio tra il MROS e gli OAD (art. 29b D-LRD).

Trasmissione e utilizzazione delle informazioni provenienti da un ufficio di comunicazione estero

Un principio importante della cooperazione internazionale prevede che un'autorità possa trasmettere a un'altra autorità nazionale o a terzi informazioni ricevute da un omologo estero soltanto con l'espressa autorizzazione di quest'ultimo.⁴⁸ Il principio era già iscritto all'articolo 29 capoverso 2^{ter} LRD per le informazioni ricevute dal MROS da un omologo estero e da trasmettere secondo l'articolo 29 capoverso 2^{bis} ad altre autorità (autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni). Non esiste invece una disposizione analoga per quanto concerne le autorità di vigilanza di cui all'articolo 29 capoverso 1 LRD. È quindi opportuno integrare l'articolo 29 capoverso 2^{ter} LRD aggiungendovi un riferimento esplicito alle autorità di cui al capover-

⁴⁸ Cifra 3 della nota interpretativa della Raccomandazione 40 del GAFI e principi del Gruppo Egmont per lo scambio d'informazioni tra FIU

so 1. Lo stesso principio deve applicarsi anche allo scambio, di nuova introduzione, tra il MROS e gli OAD nonché tra il MROS e gli organismi di vigilanza (art. 29b cpv. 3 D-LRD).

Un altro principio importante della cooperazione internazionale prevede che le informazioni scambiate debbano essere utilizzate soltanto per i fini per i quali esse sono state richieste o fornite (n. 3 della nota interpretativa relativa alla Raccomandazione 40, principio di specialità). L'autorità che riceve le informazioni deve pertanto rispettare le condizioni di utilizzazione imposte dall'autorità che le ha fornite. Questo vale anche quando le informazioni ricevute da un omologo estero vengono trasmesse con il consenso di quest'ultimo a un'altra autorità nazionale. In genere, per non eludere le norme applicabili in materia di assistenza giudiziaria, gli omologhi esteri autorizzano il MROS a trasmettere le informazioni ricevute alle autorità di perseguimento penale, a condizione che tali informazioni non vengano utilizzate come mezzi di prova. Di conseguenza, queste informazioni, risultanti dalla cooperazione internazionale, non devono essere versate agli atti di un procedimento penale. Questa restrizione dell'utilizzazione delle informazioni può trovarsi in contrasto con un'interpretazione estensiva del principio del rispetto dei diritti della difesa previsto nel Codice di procedura penale (CPP)⁴⁹, in virtù del quale tutte le informazioni devono essere versate agli atti. Per evitare conflitti interpretativi che potrebbero portare a una violazione delle condizioni di utilizzazione imposte dalle autorità estere, occorre una base legale formale che preveda esplicitamente l'obbligo per le autorità di perseguimento penale di rispettare le condizioni di utilizzazione definite dal MROS. Tali condizioni rispecchieranno ovviamente quelle imposte dagli omologhi esteri. A tal fine, all'articolo 29a LRD viene introdotto un nuovo capoverso 2^{bis}.

Diritto di accesso alle collezioni di dati in rapporto con comunicazioni di sospetto o informazioni consegnate al MROS

In virtù dell'articolo 34 capoverso 1 LRD, gli intermediari finanziari tengono collezioni separate di dati che contengono tutti i documenti relativi alla comunicazione. Attualmente, il diritto di accesso ai sensi dell'articolo 8 della legge federale del 19 giugno 1992⁵⁰ sulla protezione dei dati (LPD) delle persone interessate a queste collezioni di dati è escluso soltanto durante l'analisi effettuata dal MROS e fintanto che perduri il blocco dei beni previsto all'articolo 10 LRD (art. 34 cpv. 3 LRD). Con la modifica dell'articolo 10a capoverso 1 LRD introdotta dalla legge federale del 12 dicembre 2014⁵¹ concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012, il divieto d'informare il cliente che è stata effettuata una comunicazione di sospetto è illimitato nel tempo. Queste due disposizioni devono ora essere armonizzate. Infatti, accordando alle persone interessate l'accesso alle collezioni di dati in questione, l'intermediario finanziario violerebbe *de facto* il divieto di informare il cliente. Per questa ragione, nella prassi gli intermediari finanziari negano in genere il diritto di accesso invocando il divieto illimitato di informare il cliente. Tuttavia, questa situazione è insoddisfacente. Per una maggiore

49 RS 312.0

50 RS 235.1

51 RU 2015 1389

certezza del diritto occorre quindi escludere per gli intermediari finanziari e i consulenti il diritto di accesso alle collezioni di dati in rapporto con le comunicazioni di sospetto. Le persone interessate devono far valere il loro diritto di accesso alle informazioni contenute nelle collezioni di dati tenute separatamente esclusivamente nei confronti del MROS. Quest'ultimo dispone delle informazioni e, in virtù dell'articolo 35 LRD, le fornisce conformemente all'articolo 8 della legge federale del 13 giugno 2008⁵² sui sistemi d'informazioni di polizia della Confederazione (LSIP).

L'obbligo di tenere collezioni separate deve inoltre essere esteso anche alle informazioni trasmesse dagli intermediari finanziari al MROS su richiesta di quest'ultimo sulla base dell'articolo 11a LRD. Infatti, le informazioni trasmesse in tale ambito sono sempre in rapporto con una comunicazione di sospetto precedente. Le stesse regole devono dunque applicarsi tanto alle comunicazioni di sospetto quanto a queste informazioni. Per le ragioni esposte in precedenza, il MROS deve anche esaminare il diritto di accesso alle collezioni di dati in questione. Occorre quindi modificare anche la rubrica dell'articolo 34, affinché rispecchi meglio il contenuto della disposizione.

Nuova eccezione al divieto di informare secondo l'articolo 10a

L'articolo 10a capoverso 3 LRD consente già oggi a un intermediario finanziario di informare un altro intermediario finanziario appartenente allo stesso gruppo di società di aver effettuato una comunicazione di sospetto. Tale eccezione permette tuttavia di informare solo i membri del gruppo soggetti alla LRD, vale a dire gli intermediari finanziari in Svizzera.

Nell'ambito della consultazione molti partecipanti hanno auspicato un'estensione di tale disposizione in modo da poter informare anche un intermediario finanziario del gruppo all'estero. Il Consiglio federale propone di accogliere in parte questa richiesta introducendo un nuovo capoverso 3^{bis} all'articolo 10a LRD. Infatti, l'informazione che è stata effettuata una comunicazione di sospetto può rivelarsi utile, o addirittura necessaria, ai fini della vigilanza su base consolidata di gruppi di società internazionali. Questa proposta è in linea anche con l'attuazione della Raccomandazione 18 del GAFI, che prevede uno scambio d'informazioni infragruppo per le società appartenenti a gruppi finanziari internazionali, a condizione che ciò sia necessario per lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

La nuova disposizione dovrà, tuttavia, integrarsi nel quadro giuridico esistente per non restringere ulteriormente il segreto bancario. Quindi, come previsto dalla legge dell'8 novembre 1934⁵³ sulle banche (LBCR), la possibilità d'informare sarà limitata alla relazione tra una filiale in Svizzera e la sua società madre all'estero e sarà sottoposta a determinate condizioni. Inoltre, la società madre dovrà impegnarsi a rispettare il divieto d'informazione previsto dall'articolo 10a capoverso 1 LRD.

⁵² RS 361

⁵³ RS 952.0

Coordinamento con la legge federale sui giochi in denaro (LGD)

Il 29 settembre 2017 il Parlamento ha licenziato la LGD, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2019. Questa legge introduce nella LRD una nuova categoria di intermediari finanziari, ovvero gli organizzatori di giochi di grande estensione ai sensi della LGD (art. 2 cpv. 2 lett. f LRD), nonché una nuova autorità LRD incaricata della vigilanza su tale categoria, ossia l'autorità intercantonale (art. 12 lett. b^{bis} LRD). In occasione dell'approvazione da parte del Consiglio federale, il 21 ottobre 2015, del messaggio concernente la LGD⁵⁴, le modifiche della LRD introdotte con la legge federale del 12 dicembre 2014 sull'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012 non erano ancora entrate in vigore. In sede di trattazione del progetto LGD in Parlamento non ha quindi avuto luogo il necessario coordinamento tra la LGD e la LRD riveduta. Ne risulta che la nuova autorità di vigilanza per gli organizzatori di giochi di grande estensione non viene menzionata nelle disposizioni della LRD in relazione alla trasmissione di dati relativi ad attività terroristiche (art. 22a LRD). La presente modifica della LRD permette di procedere agli adeguamenti necessari.

Violazione dell'obbligo di affiliazione a un OAD

In base all'attuale legislazione, un intermediario finanziario ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 LRD che non dispone di un'autorizzazione della FINMA e non è neppure affiliato a un OAD è considerato una persona «non autorizzata» ed è punibile penalmente, ai sensi dell'articolo 44 LFINMA, con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria. Alla sanzione penale si aggiungono provvedimenti della FINMA fondati sulla legislazione in materia di vigilanza («enforcement»). Infatti, stando all'articolo 3 lettera a LFINMA, tale intermediario finanziario è considerato un potenziale IFDS secondo l'articolo 14 LRD e in quanto tale è sottoposto all'«enforcement» della FINMA. Su questa base la FINMA può, in virtù dell'articolo 37 capoverso 3 LFINMA, adottare le stesse misure previste dall'articolo 20 LRD in caso di revoca dell'autorizzazione, ovvero ordinare lo scioglimento delle persone giuridiche così come delle società in nome collettivo e in accomandita e la radiazione dal registro di commercio delle ditte individuali.

Con l'entrata in vigore della LIsFi, lo statuto di IFDS sarà abolito e, in tale contesto, sarà abrogato anche l'articolo 20 LRD. Agli ex IFDS sarà concesso un termine di un anno per affidarsi a un OAD e poter così continuare a esercitare legalmente un'attività soggetta alla LRD. Nel caso in cui allo scadere di tale termine un intermediario finanziario ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 LRD non risulti affiliato a un OAD, pur essendo punibile penalmente, non sarà più considerato un potenziale IFDS. A questo punto è opportuno precisare che la competenza della FINMA di adottare misure di «enforcement» e applicare l'articolo 37 capoverso 3 LFINMA non è interessata dalle modifiche introdotte dalla LIsFi.

Introduzione di un nuovo sistema d'informazione presso il MROS

Al 1° gennaio 2020 l'attuale sistema di comunicazione dei sospetti subirà un'importante modifica sotto l'aspetto tecnico. Al momento, le comunicazioni di sospetto vengono trasmesse al MROS in forma fisica, ovvero per posta o via fax, e

le informazioni ivi contenute vengono quindi registrate manualmente nel sistema di trattamento dei dati per la lotta contro il riciclaggio di denaro del MROS (GEWA) in conformità con l'OURD. A partire dal 1° gennaio 2020 le comunicazioni di sospetto degli intermediari finanziari saranno effettuate per via elettronica e l'attuale sistema d'informazione destinato al trattamento delle comunicazioni di sospetto sarà sostituito da un nuovo sistema sviluppato dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC), denominato goAML.

Questa importante evoluzione sul piano tecnico risponde non solo a un bisogno divenuto imprescindibile ma anche a una critica espressa dal GAFI nell'ambito del quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera (cfr. par. 129 e 148). L'introduzione di questo nuovo sistema è stata annunciata da tempo e gli intermediari finanziari vi sono stati coinvolti. Il nuovo sistema non influisce sul trattamento delle comunicazioni sotto l'aspetto legale, tranne che per un'eccezione formale: in futuro, le comunicazioni in senso fisico (vale a dire gli attuali moduli di comunicazione compilati dagli intermediari finanziari e corredati dei relativi allegati) non saranno più trasmessi fisicamente dal MROS alle autorità di perseguimento penale. Queste ultime riceveranno anch'esse le informazioni comunicate al MROS tramite il nuovo sistema d'informazione goAML, assieme a un rapporto di analisi dello stesso MROS. A motivo delle novità tecniche l'introduzione del nuovo sistema d'informazione richiede alcuni adeguamenti puramente formali della LRD.

4.1.7 Miglioramento della trasparenza delle associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo

4.1.7.1 Situazione iniziale

Problematica

Da alcuni anni a questa parte lo sfruttamento di persone giuridiche per scopi legati al riciclaggio di denaro o al finanziamento del terrorismo è al centro delle preoccupazioni tanto in Svizzera quanto a livello internazionale. Ma il rischio non è circoscritto alle società commerciali. Secondo le conclusioni di vari studi, svizzeri ed esteri, le organizzazioni senza scopo di lucro (organizzazioni non profit; «non profit organisation», NPO) costituirebbero un rischio particolare nel campo del finanziamento del terrorismo⁵⁵. Gli studi in questione rilevano che la raccolta di fondi per scopi caritatevoli può essere utilizzata come copertura per il finanziamento del terrorismo. Per scongiurare questi rischi, il GAFI raccomanda di adottare norme sulla trasparenza volte a prevenire l'utilizzazione abusiva delle NPO, rispettando al tempo stesso le legittime attività di queste organizzazioni (Raccomandazione 8). L'efficacia della

⁵⁵ Gruppo di azione finanziaria (GAFI/FATF), *FATF Report. Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit-Organisations*, 2014 (<http://www.fatf-gafi.org> > publications > methods and trends); GCRF, Rapporto sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera, giugno 2015, pag. 50 segg. e 106 segg.; GCRF, *Blanchiment d'argent et financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif*, 28 giugno 2017 (www.fedpol.admin.ch > Pubblicazioni MROS; di seguito: GCRF, Rapporto NPO 2017.

normativa svizzera alla luce dei criteri del GAFI è stata esaminata nell'ambito del quarto ciclo di valutazione, sfociato nel dicembre 2016 nella pubblicazione del quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera. Sul piano nazionale, inoltre, nel corso del 2016 sono stati depositati vari interventi parlamentari sulla trasparenza, sul finanziamento (dall'estero), sulle possibilità di controllo delle associazioni musulmane e delle moschee e su temi affini.⁵⁶ Tali interventi sono in parte legati alla questione della trasparenza delle NPO.

Definizione di organizzazione senza scopo di lucro (NPO)

Il GAFI si basa sulla definizione di NPO secondo cui «*a legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of <good works>*»⁵⁷. In Svizzera, le NPO sono dette comunemente organizzazioni di pubblica utilità oppure organizzazioni o istituzioni senza scopo di lucro. Tuttavia, il carattere di pubblica utilità non dipende dalla forma giuridica dell'organizzazione, bensì da criteri di diritto fiscale. La definizione prevista dal diritto fiscale svizzero è più ampia rispetto a quella del GAFI, poiché essa tiene conto unicamente dello scopo di pubblica utilità anziché dell'attività di raccolta e distribuzione di fondi⁵⁸. Le NPO presenti in Svizzera sono generalmente costituite in forma di associazione ai sensi degli articoli 60 e seguenti CC o di fondazione ai sensi degli articoli 80 e seguenti CC. Più raramente, possono essere costituite come società commerciale, ad esempio come società anonima. Peraltro, non tutte le NPO operanti sul nostro territorio sono necessariamente costituite secondo il diritto svizzero. Alcune di esse hanno sede all'estero e svolgono le loro attività in Svizzera per il tramite di succursali o di altri intermediari. Altre, come i trust, hanno la sede e l'amministrazione in Svizzera ma rivestono una forma giuridica di diritto estero.

Raccomandazioni del GAFI relative alle NPO

Il quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera esamina nell'ottica delle NPO i regimi applicabili alle associazioni e alle fondazioni. Il GAFI ritiene generalmente adeguate le disposizioni applicabili a queste ultime, in particolare sotto il profilo della trasparenza. Il rapporto esprime invece un giudizio più critico sulle associazioni. Per quanto concerne la trasparenza delle NPO, evidenzia essenzialmente le seguenti lacune: anzitutto, la Svizzera non è in grado di identificare in tutta la misura necessaria le associazioni a rischio elevato; in secondo luogo i provvedimenti adottati dalle autorità per sensibilizzare il settore delle NPO sono ancora insufficienti⁵⁹; in terzo luogo, mancano misure per la sorveglianza delle associazioni; infine, gli obblighi di trasparenza imposti alle NPO presentano parziali lacune, in particolare per quanto riguarda la pubblicazione dei conti annuali, le regole sull'identificazione

⁵⁶ Cfr. segnatamente la mozione 16.4130 «Introduzione dell'obbligo d'iscrizione nel registro di commercio per le associazioni con flussi finanziari internazionali», depositata il 16 dicembre 2016 da Doris Fiala; <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20164130>.

⁵⁷ Nota interpretativa relativa alla Raccomandazione 8 del GAFI, glossario dei termini specifici utilizzati nella raccomandazione in questione.

⁵⁸ GCRF, Rapporto NPO 2017, pagg. 7 e 10 segg.

⁵⁹ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 192

dei beneficiari e le sanzioni dissuasive in caso di inadempienza⁶⁰. Il rapporto constata inoltre l'insufficienza delle misure di trasparenza applicabili alle piccole strutture associative per le quali non si può escludere a priori un rischio di finanziamento del terrorismo⁶¹ ed evidenzia che occorrerebbero misure per garantire una maggiore visibilità di tali strutture e per evitare lo sfruttamento della loro vulnerabilità⁶².

La Svizzera ha, in particolare, ottenuto il giudizio «parzialmente conforme»⁶³ per la Raccomandazione 8 sulle NPO. Nell'ambito della precedente valutazione, invece, aveva ottenuto il giudizio «ampiamente conforme»: ciò significa che nell'ambito del quarto ciclo questa raccomandazione è stata verificata in modo più restrittivo.⁶⁴ Le critiche espresse riguardo alle piccole associazioni hanno influito anche sulla valutazione delle norme sulla trasparenza delle persone giuridiche, il cui livello di efficacia è stato giudicato discreto.⁶⁵ Occorre tener presente che nel giugno 2016 il GAFI ha riveduto la Raccomandazione 8 e la relativa nota interpretativa per meglio definire le categorie di NPO da sottoporre alle esigenze di questa raccomandazione, misure di sorveglianza comprese. Lo scopo della revisione consisteva nell'armonizzare le norme internazionali in materia di trasparenza delle NPO con il rapporto del GAFI del giugno 2014 sulle tipologie e con quello del 2015 sulle corrette prassi. Questi rapporti specificano che non tutte le NPO presentano un rischio elevato di finanziamento del terrorismo, e che non tutte devono essere coperte dalla Raccomandazione 8. Ora lo standard riveduto adotta dunque un approccio basato sul rischio. Di conseguenza, le misure prese da una Giurisdizione nazionale devono ora mirare ai rischi principali identificati. A seguito della revisione di tale standard la Svizzera sarà nuovamente valutata nel febbraio 2020.

Rapporto del GCRF concernente il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo per mezzo di NPO

Nel 2017 il GCRF ha pubblicato un rapporto sui rischi esistenti nel settore delle NPO⁶⁶. Il rapporto giunge alla conclusione che le NPO sono esposte al rischio di essere sfruttate abusivamente per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e propone una serie di misure volte a migliorare la trasparenza delle associazioni che presentano un rischio accresciuto di sfruttamento. Secondo il rapporto, ciò che accomuna i casi sospetti noti in Svizzera è l'esistenza di un'attività internazionale. Le NPO più a rischio sarebbero quelle che forniscono prestazioni («service activities») in zone di conflitto dove operano strutture jihadiste e legate al nazionalismo islamico o al nazionalismo etnico e che presentano un rischio di atti terroristici concreto e considerevole.⁶⁷

Il rapporto del GCRF rileva inoltre che in Svizzera il controllo dello Stato sulle associazioni è scarso, e che solo una parte minore delle associazioni è tenuta a sottoporre i conti a un ufficio di revisione e a iscriversi nel registro di commercio. In

⁶⁰ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 256

⁶¹ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 139

⁶² Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 188

⁶³ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 192

⁶⁴ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 144

⁶⁵ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pagg. 139 e 149

⁶⁶ GCRF, Rapporto NPO 2017

⁶⁷ GCRF, Rapporto NPO 2017, pag. 27

assenza di tali obblighi, è spesso impossibile ottenere informazioni sull'organizzazione, sui soci e sul finanziamento di un'associazione.⁶⁸ Per facilitare la gestione dei rischi specifici alle NPO, e in particolare di quelli che gravano sulle associazioni che raccolgono donazioni, il rapporto raccomanda di estendere l'obbligo di iscrizione nel registro di commercio alle associazioni caratterizzate da un rischio accresciuto in materia di finanziamento del terrorismo, e di obbligare le associazioni iscritte nel registro di commercio a tenere un elenco dei soci.⁶⁹

Quanto alle fondazioni, il rapporto sembra ritenere sufficiente la normativa in vigore, che prevede l'obbligo di iscriversi nel registro di commercio, di designare un organo di revisione e di sottoporsi alla vigilanza statale. Pertanto, non propone alcuna misura per rafforzare le norme in materia di trasparenza delle fondazioni.

Statistiche

Non esiste alcuna statistica ufficiale sulle organizzazioni di pubblica utilità presenti in Svizzera. Secondo uno studio realizzato nel 2008, ve ne sarebbero circa 90 000.⁷⁰ Il 1° gennaio 2018 risultavano iscritte nel registro di commercio 17 141 fondazioni e 9117 associazioni.⁷¹ A questo riguardo occorre rilevare che non tutte queste organizzazioni sono senza scopo di lucro, e non tutte rinunciano a raccogliere o distribuire fondi. I dati disponibili indicano comunque che solo una parte minore delle NPO è iscritta nel registro di commercio. In mancanza di statistiche in questo campo, è impossibile stimare in modo preciso il numero di associazioni che sarebbero toccate da questa nuova misura.

Regime in vigore

La Svizzera non conosce un regime specifico per le NPO. Queste organizzazioni sono pertanto sottoposte alle norme applicabili alla forma giuridica che hanno scelto. Le organizzazioni costituite secondo il diritto estero sono rette da tale diritto.

Una larga maggioranza delle NPO svizzere, costituite come associazione o come fondazione, è sottoposta alle seguenti norme di trasparenza:

- iscrizione nel registro di commercio: le associazioni hanno la personalità giuridica a prescindere dall'iscrizione nel registro di commercio. Solo una parte minore di esse è tenuta a iscriversi. Infatti, l'obbligo di iscrizione non è applicabile alle associazioni che non hanno scopo economico, che non esercitano attività commerciali e che secondo la legge non rivestono una certa importanza economica, ossia che non oltrepassano una somma di bilancio di 10 milioni di franchi, una cifra d'affari di 20 milioni di franchi o 50 posti di lavoro a tempo pieno. Le fondazioni, invece, sono tutte obbligate a iscriversi nel registro di commercio e acquisiscono la personalità giuridica soltanto con l'iscrizione;

⁶⁸ GCRF, Rapporto NPO 2017, pag. 36

⁶⁹ GCRF, Rapporto NPO 2017, pag. 37

⁷⁰ Cfr. Bernd Helmig et al., *Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, 2010, in «Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse», giugno 2015, pag. 110, n. 7.2.2 lett. d.

⁷¹ Statistica del Registro di commercio; zefix.ch > Pubblicazioni UFRC > Statistiche

- contabilità: solo le associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio hanno l'obbligo di tenere una contabilità e di presentare i conti secondo le disposizioni del CO. Le altre tengono soltanto una contabilità delle entrate e delle uscite e del patrimonio;
- ufficio di revisione: solo le associazioni che rivestono una certa importanza economica (cfr. criteri di cui sopra) sono tenute a designare un ufficio di revisione (art. 69b CC). In linea di principio, tutte le fondazioni sono tenute a designare un ufficio di revisione, tranne le fondazioni ecclesiastiche e le fondazioni di famiglia (art. 87 cpv. 1^{bis} CC). Inoltre, in virtù dell'articolo 83b capoverso 2 CC, l'autorità di vigilanza può liberare la fondazione dall'obbligo di designare un ufficio di revisione se il bilancio complessivo della fondazione è inferiore a 200 000 franchi per due esercizi consecutivi, la fondazione non organizza collette pubbliche o altre liberalità e la revisione non è necessaria per rilevare con esattezza lo stato del patrimonio e i risultati d'esercizio della fondazione⁷²;
- vigilanza: le fondazioni sono sottoposte in via di principio alla vigilanza di un'autorità amministrativa (art. 84 CC)⁷³, mentre le associazioni non sono sottoposte ad alcun tipo di sorveglianza amministrativa;
- altre norme di trasparenza: contrariamente alle società commerciali (società anonime, società a garanzia limitata ecc.), le fondazioni e le associazioni non sono tenute a identificare i loro aventi economicamente diritto. Secondo la legge, le associazioni non sono nemmeno obbligate a tenere un elenco con nome e indirizzo dei loro soci. Le fondazioni e le associazioni non sono tenute ad avere un rappresentante domiciliato in Svizzera (amministratore, membro del consiglio di fondazione o direttore). Contrariamente alla maggior parte degli ordinamenti giuridici esteri, il diritto svizzero non prevede un obbligo generale di pubblicazione dei conti per le persone giuridiche. Tale obbligo non esiste dunque né per le società commerciali, né per le fondazioni e le associazioni. Il diritto privato svizzero non impone a queste organizzazioni altri obblighi di trasparenza e in particolare non prevede l'identificazione dei beneficiari o dei donatori delle NPO.

4.1.7.2 Attuazione

Obiettivi, contenuto e campo d'applicazione

La riforma proposta persegue i seguenti obiettivi:

- circoscrivere il rischio di un possibile sfruttamento delle associazioni svizzere per scopi legati al finanziamento del terrorismo o al riciclaggio di denaro;

⁷² Art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza del 24 agosto 2005 concernente l'ufficio di revisione delle fondazioni (RS 211.121.3)

⁷³ Le fondazioni ecclesiastiche sottostanno alla sorveglianza interna della comunità religiosa cui appartengono. Le fondazioni di famiglia ed ecclesiastiche non sono invece soggette ad alcuna autorità di vigilanza (art. 87 CC).

- evitare di destabilizzare o scoraggiare le attività legittime delle NPO in Svizzera, grazie a misure mirate, efficaci e proporzionate di lotta contro gli abusi;
- facilitare la gestione dei rischi specifici alle NPO interessate da parte degli intermediari finanziari.

A questo scopo il disegno di legge intende assoggettare le associazioni esposte a un rischio maggiore di abuso, vale a dire principalmente quelle coinvolte nella raccolta e distribuzione di fondi per scopi caritatevoli, religiosi, culturali, educativi o sociali all'estero, a norme di trasparenza simili a quelle valide per altre persone giuridiche. Al pari delle fondazioni e delle società commerciali, anche le associazioni rette dalla nuova normativa dovranno sottostare agli obblighi seguenti:

- richiedere l'iscrizione nel registro di commercio;
- designare un rappresentante domiciliato in Svizzera (quest'obbligo non si applica alle fondazioni);
- tenere un elenco dei soci, con nome e indirizzo, che sia accessibile in Svizzera in qualsiasi momento.

Conformemente alle conclusioni del rapporto del GCRF e in linea con l'approccio adottato dal GAFI dal 2016, il presente progetto riguarda soltanto le associazioni che raccolgono o distribuiscono prevalentemente fondi all'estero, direttamente o indirettamente, per scopi caritatevoli, religiosi, culturali, educativi o sociali, a fronte del rischio particolare legato a questo tipo di attività. Le altre associazioni non sono invece interessate dalla nuova normativa. Il progetto copre dunque la definizione di NPO stabilita dal GAFI e non travalica quanto richiesto dalle raccomandazioni, limitando il campo di applicazione alle associazioni che esercitano attività transnazionali. Mantenendo l'esenzione dall'obbligo di iscrizione nel registro di commercio per le piccole associazioni che non presentano rischi particolari di finanziamento del terrorismo o di riciclaggio di denaro, propone una soluzione adeguata con un impatto ridotto sull'attrattività della piazza Svizzera per l'insediamento di associazioni.

La riforma proposta riguarda tutte le NPO e rinuncia a introdurre nella legge criteri più precisi per distinguere la categoria delle associazioni a rischio secondo la valutazione fornita nel rapporto del GCRF sui rischi (cfr. n. 2.2.1.4 di detto rapporto) alla quale si applicherebbero le nuove disposizioni. Rinuncia, in particolare, a redigere un elenco delle attività o dei Paesi che potrebbero essere escluse dalle disposizioni o a considerare, come richiesto da alcuni partecipanti alla consultazione, solo le associazioni che raccolgono o distribuiscono direttamente o indirettamente fondi in Paesi ad alto rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo o definiti «non cooperativi» secondo i criteri del GAFI. La norma di delega prevista nel presente progetto permette di stabilire i criteri di identificazione dei rischi di abuso a livello di ordinanza, con conseguente esenzione di alcune associazioni. L'ordinanza potrà così essere oggetto di regolari aggiornamenti al fine di tenere conto dell'evoluzione della situazione internazionale e di una migliore conoscenza del rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo in Svizzera. A seguito della consultazione il presente progetto rinuncia, tuttavia, all'introduzione di una norma di delega che permetta di estendere gli obblighi di trasparenza ad altri tipi di associazioni che, pur non rispondendo alla definizione di NPO, sono esposte per

altre ragioni a un maggior rischio di essere sfruttate per il finanziamento del terrorismo o il riciclaggio di denaro. Una simile misura avrebbe comportato un ampliamento sproporzionato della libertà di associazione senza peraltro chiarire in maniera sufficiente i criteri di tale ampliamento. Sebbene possano anch'esse procedere alla raccolta o alla distribuzione di fondi, le fondazioni sono anch'esse escluse dal progetto. Come riconosciuto dal GAFI, la vigilanza statale e le norme di trasparenza più severe alle quali le fondazioni sono sottoposte sono sufficienti per contrastare gli abusi. L'approccio basato sul rischio, auspicato dal GAFI, non impone pertanto l'adozione di ulteriori misure nei loro confronti.

Misure proposte

1. Obbligo di iscrizione nel registro di commercio

Le associazioni sono le uniche persone giuridiche di diritto privato esonerate dall'obbligo di iscrizione nel registro di commercio. Il relativo anonimato di cui godono e l'assenza di un sistema di vigilanza statale analogo a quello previsto per le fondazioni rendono difficoltosa la loro identificazione e il controllo delle loro attività da parte delle autorità amministrative o penali. Oggi come oggi è pertanto impossibile conoscere il numero complessivo delle associazioni esistenti in Svizzera, e a maggior ragione è impossibile allestire un elenco delle associazioni in funzione del tipo di attività da esse svolto o del loro profilo di rischio, come auspicerebbe il GAFI. Il pubblico non ha neanche modo di verificare facilmente l'esistenza di un'associazione, il suo scopo o l'identità delle persone che la rappresentano.

L'esonero dall'obbligo di iscrizione nel registro di commercio è assolutamente giustificato per le associazioni locali che non esercitano attività commerciali e coltivano poche relazioni al di fuori della cerchia dei loro soci. Per le associazioni di questo tipo, la necessità di pubblicità è inferiore a quella che caratterizza altre tipologie di persone giuridiche. Al contrario, quando un'associazione esercita un'attività commerciale o raggiunge una certa importanza, una simile esenzione perde la sua ragion d'essere. Queste associazioni sono allora sottoposte a regole di pubblicità analoghe a quelle previste per le altre persone giuridiche e in particolare all'obbligo di iscriversi nel registro di commercio, di designare un ufficio di revisione e di tenere una contabilità. In genere, le NPO non rientrano in questa seconda categoria e in linea di principio non sono pertanto tenute a iscriversi nel registro di commercio. Queste associazioni coltivano generalmente anche contatti al di fuori della cerchia dei loro soci, per esempio con i donatori o con i beneficiari delle loro attività. Esiste dunque anche un interesse pubblico ad avere accesso alle informazioni di base che le riguardano. In virtù degli articoli 957 e seguenti CO, l'obbligo di iscriversi nel registro di commercio per le associazioni a rischio comporterebbe per queste associazioni anche l'obbligo di tenere una contabilità.

Il progetto rinuncia a introdurre un obbligo generale di iscrizione per tutte le associazioni, in quanto una simile misura limiterebbe in modo sproporzionato la libertà di associazione garantita dalla Costituzione federale (Cost.)⁷⁴; l'obbligo proposto riguarda dunque soltanto le associazioni che presentano un rischio maggiore di sfruttamento per scopi legati al finanziamento del terrorismo o al riciclaggio di

74 RS 101

denaro, vale a dire quelle che raccolgono o distribuiscono prevalentemente fondi all'estero per scopi caritatevoli, religiosi, culturali, educativi o sociali. La misura proposta è intesa a favorire la prevenzione, l'identificazione e la repressione degli abusi. Essa consentirà di censire in tutto il territorio svizzero le associazioni considerate a rischio maggiore e di accedere alle informazioni sui loro rappresentanti, la loro sede e il loro scopo. Inoltre, i controlli effettuati dalle autorità del registro di commercio al momento dell'iscrizione e il deposito dei documenti giustificativi miglioreranno la qualità delle informazioni disponibili. La misura rafforzerà anche la fiducia del pubblico nel fatto che le risorse messe a disposizione delle associazioni vadano a beneficio dei legittimi destinatari e non siano dirottate per altri scopi. All'occorrenza, i donatori potranno infatti verificare facilmente che l'associazione sia effettivamente iscritta nel registro di commercio e che rispetti tutte le norme di trasparenza previste dalla legge.

2. Obbligo di tenere un elenco dei soci

Per migliorare la trasparenza delle associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio, si prevede di introdurre nel CC una norma analoga a quella prevista dal CO per le società di capitali e le società cooperative.⁷⁵ La norma imporrà alle associazioni interessate di tenere un elenco dei loro soci, con nome e indirizzi, accessibile in Svizzera in qualsiasi momento, e farà loro obbligo di conservare i documenti giustificativi su cui si fonda l'iscrizione per almeno dieci anni a contare dalla cancellazione del socio dall'elenco.

Attualmente la legge non obbliga le associazioni a tenere un elenco dei soci. Benché tali elenchi siano generalmente necessari per organizzare le assemblee generali e registrare le adesioni e le dimissioni dei membri, in pratica non vengono sempre allestiti. Il vigente diritto non garantisce dunque che le autorità o gli intermediari finanziari possano accedere alle informazioni sulle persone che detengono il controllo dell'associazione. In mancanza di un tale elenco, le autorità e gli intermediari finanziari non hanno nemmeno la possibilità di verificare se tra i soci di un'associazione vi siano persone politicamente esposte o figuranti negli elenchi delle persone e organizzazioni legate al terrorismo. Del resto, il diritto svizzero non prevede un numero minimo di soci né per la costituzione di un'associazione né dopo. Secondo la dottrina, un'associazione può acquisire la personalità giuridica e continuare a esistere anche con soli due membri o addirittura uno solo. Data la semplicità delle formalità previste per la costituzione, il rischio che queste organizzazioni vengano utilizzate per scopi abusivi non è irrilevante. Esiste dunque un interesse a istituire la possibilità di verificare facilmente, per mezzo di un elenco dei membri, se l'associazione è controllata da un ristretto numero di soci o addirittura da uno solo di essi.

L'obbligo legale di tenere un elenco dei soci soddisfa le esigenze del GAFI sulla trasparenza delle persone giuridiche (Raccomandazione 24). La Raccomandazione 24 si applica non solo alle società, ma a tutti i tipi di persone giuridiche, associazioni comprese. Al fine di adempiere questa esigenza del GAFI, l'obbligo di tenere un elenco dei soci è esteso a tutte le associazioni tenute a iscriversi nel registro di

⁷⁵ Art. 686 CO per le società anonime, art. 790 CO per le società a garanzia limitata e art. 837 CO per le società cooperative

commercio secondo l'articolo 61 capoverso 2 CC. I rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo cui sono esposte le associazioni secondo l'articolo 61 capoverso 2 numeri 1 e 2 CC, ma anche l'obbligo della parità di trattamento tra i vari tipi di associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio giustificano che queste ultime debbano sottostare all'obbligo di tenere un elenco dei soci. La misura proposta consentirà dunque di migliorare ulteriormente la conformità giuridica delle associazioni alle raccomandazioni del GAFI.

3. Obbligo di avere un rappresentante in Svizzera

Contrariamente agli altri tipi di persone giuridiche disciplinati dal CO⁷⁶, le associazioni non sono tenute a designare un rappresentante in Svizzera. Un'associazione può quindi essere diretta da persone residenti all'estero, ciò che ostacola notevolmente l'accesso alle informazioni sulle sue attività e sui suoi soci.⁷⁷

L'obbligo di avere un rappresentante domiciliato in Svizzera autorizzato ad accedere all'elenco dei soci garantisce alle autorità la possibilità, in caso di avvio di un procedimento nei confronti dell'associazione, di interrogare una persona fisica in grado di fornire le informazioni utili senza dover ricorrere ai meccanismi dell'assistenza giuridica internazionale. Per di più, tale obbligo soddisfa le esigenze del GAFI sulla trasparenza delle persone giuridiche, le quali presuppongono che le informazioni sui soci debbano essere sempre disponibili a livello nazionale per poter essere fornite rapidamente dietro richiesta.⁷⁸ L'obbligo concerne tutte le associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio, ossia quelle indicate nell'articolo 61 capoverso 2 CC, ed è giustificato dai rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo cui sono esposte le associazioni secondo l'articolo 61 capoverso 2 numeri 1 e 2 e dalla necessità di garantire la parità di trattamento ai vari tipi di associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio.

4. Disposizione penale in caso di violazione delle disposizioni di legge sulla trasparenza delle associazioni

Nell'ambito della consultazione alcuni partecipanti hanno menzionato la difficoltà di assicurare un'efficace attuazione delle nuove disposizioni e la necessità di introdurre una disposizione penale che permetta di sanzionare l'inosservanza di tali normative. Al fine di garantire un'efficace attuazione delle nuove disposizioni sulla trasparenza delle associazioni, il progetto propone di introdurre una disposizione penale che permetterà di punire con una multa la violazione intenzionale degli obblighi di tenere un elenco dei soci e di designare un rappresentante in Svizzera. La violazione intenzionale dell'obbligo di richiedere l'iscrizione di un'associazione nel registro di commercio ricade invece sotto l'articolo 153 CP.

⁷⁶ Art. 718 cpv. 4, 814 cpv. 3 e 898 cpv. 2 CO

⁷⁷ La situazione è la stessa per le fondazioni, ma la vigilanza esercitata dalle autorità statali su di esse consente in una certa misura di ovviare all'assenza di un rappresentante in Svizzera. Il progetto di revisione rinuncia pertanto a introdurre una norma corrispondente per le fondazioni.

⁷⁸ Raccomandazione 24 del GAFI e criteri 24.4, 24.10 nonché nota a piè di pagina 51 della metodologia di valutazione 2013 del GAFI; <http://www.fatf-gafi.org> > Publications > Evaluations mutuelles

Misure esaminate e scartate

1. *Disciplinamento della raccolta di fondi*

Un'alternativa all'introduzione di nuove norme di trasparenza nel diritto delle persone giuridiche per limitare il rischio di abusi consisterebbe nel disciplinare direttamente l'attività a rischio, vale a dire la raccolta e la distribuzione di fondi a scopi caritatevoli, religiosi, culturali, educativi o sociali. Si potrebbero introdurre misure di diritto pubblico per uniformare le norme vigenti nei vari Cantoni e sottoporre questo tipo di attività a un'autorizzazione amministrativa. In tal caso la raccolta e la distribuzione di fondi potrebbero essere riservate a organismi debitamente autorizzati e in grado di fornire sufficienti garanzie di trasparenza. Una simile misura richiederebbe tuttavia un coordinamento oneroso tra diritto federale e cantonale.

2. *Disciplinamento del riconoscimento dello statuto di pubblica utilità nel diritto fiscale*

Il diritto fiscale federale e cantonale prevede la possibilità di accordare un'esenzione dall'imposta alle persone giuridiche che perseguono uno scopo di pubblica utilità.⁷⁹ Il regime fiscale precisa i criteri che un'associazione, una fondazione o una società deve soddisfare per ottenere l'esenzione. Tali criteri potrebbero essere adeguati in base al sistema applicato in Germania (cfr. n. 3.2), per prevenire i rischi di sfruttamento e migliorare la trasparenza delle NPO. Una simile misura comporterebbe un cambiamento di paradigma, in quanto conferirebbe alle autorità fiscali un ruolo di maggior peso nella lotta contro il finanziamento del terrorismo e il riciclaggio di denaro. Inoltre, richiederebbe un coordinamento tra diritto federale e cantonale.

3. *Sorveglianza amministrativa delle associazioni*

A differenza delle fondazioni, le associazioni non sottostanno alla sorveglianza di un'autorità statale. I meccanismi di autodisciplina esistenti in Svizzera consentono di esercitare un determinato controllo sulle attività delle NPO. Si pensi in particolare alle norme della fondazione ZEWO e ai certificati rilasciati alle organizzazioni che accettano di sottoporsi al suo controllo.⁸⁰ Questa forma di sorveglianza è però meramente facoltativa e gli organismi di autodisciplina controllano soprattutto le grandi organizzazioni. Le piccole associazioni affiliate sono invece poco numerose. Le associazioni classificate come NPO sono sottoposte a una determinata sorveglianza anche da parte delle autorità fiscali, ma l'efficacia di tale sorveglianza nella lotta contro gli abusi legati al finanziamento del terrorismo è limitata.⁸¹ Si potrebbe quindi immaginare di sottoporre le associazioni a rischio maggiore che rientrano nella definizione di NPO alla sorveglianza di un'autorità amministrativa. Tuttavia, occorrerebbe preventivamente identificare tali associazioni. Questa misura dovrebbe

⁷⁹ Cfr. art. 56 lett. g della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS **642.11**) e art. 23 cpv. 1 lett. f della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS **642.14**).

⁸⁰ Secondo il suo statuto, la fondazione ZEWO si prefigge di promuovere la trasparenza e l'onestà delle organizzazioni di pubblica utilità che raccolgono donazioni. La fondazione rilascia un certificato di qualità e fornisce informazioni sulle organizzazioni di pubblica utilità che raccolgono donazioni. Ad oggi, oltre 500 organizzazioni svizzere hanno ottenuto il certificato di qualità ZEWO (per ulteriori informazioni si veda www.zewo.ch).

⁸¹ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 94

dunque essere combinata con la loro iscrizione nel registro di commercio. Ma una sorveglianza efficace delle associazioni implicherebbe la creazione di un'autorità di sorveglianza o la riorganizzazione di un'autorità esistente, e quindi la necessità di destinare a tale compito importanti risorse supplementari. Essa comporterebbe inoltre una restrizione non irrilevante della libertà di associazione. Quantunque una simile misura possa contribuire a rafforzare la conformità con le esigenze del GAFI, i vantaggi previsti non giustificano gli investimenti necessari e pertanto questa soluzione è stata scartata.

4. Obbligo di designare un ufficio di revisione

Secondo il diritto vigente, l'obbligo di sottoporre la contabilità a un ufficio di revisione è previsto soltanto per le grandi associazioni. I valori soglia per l'assoggettamento delle associazioni a tale obbligo rimangono molto elevati (somma di bilancio superiore a 10 mio., cifra d'affari superiore a 20 mio., più di 50 posti di lavoro a tempo pieno). Nel campo del finanziamento del terrorismo, gli importi in gioco sono spesso di gran lunga inferiori. La somma di bilancio e la cifra d'affari non sono dunque criteri pertinenti per valutare i rischi di sfruttamento, che non possono essere esclusi neanche per le associazioni più piccole. L'abbassamento dei valori soglia previsti dalla legge per l'assoggettamento non consentirebbe dunque di raggiungere l'obiettivo perseguito dalla riforma. Per giunta, coinvolgerebbe anche associazioni che non presentano rischi particolari. Per queste ragioni, la misura è stata scartata.

Nel caso delle associazioni considerate a rischio, sussiste un interesse pubblico a verificare che le risorse messe loro a disposizione vadano realmente a beneficio dei legittimi destinatari e non vengano dirottate per altri fini. Si tratta non solo di evitare che i fondi servano al finanziamento del terrorismo o al riciclaggio di denaro, ma anche di salvaguardare la fiducia dei donatori. La verifica dei conti da parte di un ufficio di revisione consentirebbe di accertare che i bilanci presentati da un'associazione siano redatti in modo corretto e rispecchino la provenienza e la destinazione effettive dei fondi. In virtù dell'efficacia di tale misura, tutte le fondazioni sono sottoposte, salvo se liberate dall'autorità di vigilanza, all'obbligo di designare un ufficio di revisione (art. 83b CC). Occorre garantire che i beni destinati alla fondazione vengano utilizzati conformemente alla volontà del fondatore. Analogamente, la designazione di un ufficio di revisione per le associazioni considerate a rischio consentirebbe di verificare che i fondi raccolti vadano effettivamente a beneficio dei legittimi destinatari. Un simile obbligo contribuirebbe considerevolmente a rafforzare la trasparenza e la sorveglianza delle piccole strutture associative per le quali non può essere escluso un rischio di finanziamento del terrorismo. Esso contribuirebbe inoltre a rafforzare la fiducia della collettività dei donatori e degli intermediari finanziari nell'integrità delle NPO operanti all'estero. La misura sottoporrebbe però le associazioni a un regime più severo di quello previsto per le società commerciali, le quali hanno la possibilità di ricorrere a un «opting-out» (art. 727a cpv. 3 CO). Pertanto, talune NPO potrebbero costituirsi in società commerciale per eludere l'obbligo di designare un ufficio di revisione. D'altra parte, la revisione dei conti comporta un onere importante per le associazioni, che molto spesso dispongono di scarse risorse. Questa soluzione scoraggerebbe dunque le legittime attività

delle associazioni e penalizzerebbe la piazza svizzera in termini di attrattività per le NPO estere. Essa può di conseguenza essere considerata sproporzionata.

5. Pubblicazione dei conti annuali

Nell'ambito dell'ultima valutazione relativa alla Svizzera, il GAFI ha rimproverato al nostro Paese di violare gli obblighi di trasparenza imposti alle NPO, e in particolare l'obbligo di pubblicare il bilancio annuale. Tuttavia, secondo la Raccomandazione 8, riveduta nel giugno 2016, la pubblicazione dei conti annuali non è più obbligatoria, benché sia tuttora considerata come possibile misura atta a garantire la trasparenza e la sorveglianza. Inoltre, le altre persone giuridiche (tranne le società quotate in borsa) non sottostanno a un simile obbligo. Poiché l'obbligo di iscrizione nel registro di commercio per le associazioni a rischio, previsto dal presente progetto, comporta ora anche l'obbligo di tenere una contabilità (art. 957 CO), se lo ritengono necessario gli intermediari finanziari potranno chiedere alle associazioni con cui avviano o già intrattengono una relazione d'affari di poter accedere ai loro conti. Sotto il profilo della gestione dei rischi legati agli intermediari finanziari, l'introduzione di un obbligo di pubblicazione dei bilanci non è pertanto imperativa. Quindi, dato che il GAFI non impone esplicitamente la pubblicazione dei conti annuali, e considerate le altre misure esistenti e in preparazione, tese a garantire la trasparenza e la sorveglianza delle associazioni a rischio (in particolare l'obbligo di iscrizione nel registro di commercio e di presentazione dei conti o la sorveglianza da parte delle autorità fiscali) nonché per garantire l'uguaglianza tra le forme giuridiche, il Consiglio federale non reputa necessaria l'adozione di misure supplementari.

4.1.8 Introduzione di un meccanismo di controllo per l'acquisto di vecchi metalli preziosi

4.1.8.1 Situazione iniziale

Nella LCMP i vecchi metalli preziosi vengono inseriti tra le materie da fondere (art. 1 cpv. 3 lett b e c LCMP). In questa categoria rientrano, tra l'altro, i (vecchi) gioielli da smaltire e i cascami provenienti dalla lavorazione che possono essere usati per il recupero di metalli preziosi. Il commercio di tali beni è delicato in quanto gli articoli (anche rubati) possono essere facilmente monetizzati. I titolari di una patente di fonditore sottostanno già oggi ad ampi obblighi di diligenza secondo la LCMP. Inoltre, ai sensi della LRD essi sono considerati intermediari finanziari se commerciano a titolo professionale metalli preziosi bancari e quindi sottostanno alle relative disposizioni. Invece, gli acquirenti di vecchi metalli preziosi che acquistano merci in Svizzera e le esportano per lavorarle non sottostanno a nessun obbligo di diligenza e di documentazione specifico, al di fuori di singole disposizioni cantonali. A ciò si aggiunge il fatto che in questo campo le transazioni vengono eseguite principalmente in contanti.

Le basi giuridiche attuali della LCMP e della LRD presentano una lacuna in relazione all'acquisto di vecchi metalli preziosi. La LCMP non prescrive più alcun tipo di restrizione dall'abolizione dell'autorizzazione di commercio per tali negozi giuridici

del 1° giugno 2008⁸². La LRD assoggetta unicamente l'attività di commercio di metalli preziosi bancari e monete (art. 2 cpv. 3 lett. c LRD in combinato disposto con l'art. 5 cpv. 1 lett. a, b ed e ORD). Il testo della legge prevede, inoltre, obblighi di diligenza anche per i commercianti che nell'ambito di una transazione commerciale ricevono più di 100 000 franchi in contanti (art. 8a LRD). Generalmente si tratta, tuttavia, di privati che vendono singoli gioielli nel corso di campagne d'acquisto temporanee e che non vengono, comunque, considerati commercianti ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera b LRD. Inoltre la problematica dei vecchi metalli preziosi è diversa da quella delle transazioni commerciali. Mentre nelle transazioni commerciali è fondamentale stabilire la provenienza dei contanti nell'ottica della lotta al riciclaggio di denaro, ai fini dell'acquisto dei vecchi metalli preziosi è determinante risalire all'origine della merce. Dato che il commercio di vecchi metalli preziosi viene fortemente influenzato dai prezzi dei metalli preziosi, in particolare da quello dell'oro, negli ultimi anni è stato registrato un aumento degli acquirenti d'oro di professione.

A causa degli obblighi di diligenza (art. 168a OCMP) e di documentazione vigenti (art. 168c OCMP), la maggior parte dei titolari di una patente di fonditore non acquista più oro vecchio da acquirenti di vecchi metalli preziosi, in quanto questi ultimi non sono in grado di fornire i giustificativi richiesti circa la provenienza della merce. Si può desumere quindi che detti acquirenti esportino gli articoli in oro vecchio acquistati per lavorarli, il che comporta un rischio e una disparità di trattamento in relazione alla problematica del riciclaggio di denaro. Il settore stesso ha manifestato pertanto il proprio interesse nei confronti di un rinnovo della regolamentazione vigente.

La problematica dei vecchi metalli preziosi, in particolare dell'oro vecchio, è stata discussa con gli esaminatori del GAFI durante la visita in Svizzera in occasione della valutazione del Gruppo d'azione finanziaria internazionale sul Paese. Benché nel rapporto sulla valutazione non sia contenuta nessuna raccomandazione esplicita in merito, gli esaminatori hanno ritenuto che il commercio non regolamentato di vecchi metalli preziosi comporti dei rischi sotto il profilo del riciclaggio di denaro, opinione condivisa dal Consiglio federale e dalle autorità svizzere coinvolte. L'introduzione di un meccanismo di controllo per l'acquisto a titolo professionale di vecchi metalli preziosi nella LCMP consentirà pertanto di colmare la lacuna esistente a livello legislativo e di ridurre così il potenziale rischio di riciclaggio di denaro.

4.1.8.2 Soluzione proposta

Per garantire la provenienza legale della merce acquistata, il meccanismo di controllo proposto si prefigge di assoggettare l'acquisto a titolo professionale di vecchi metalli preziosi a determinati obblighi di diligenza e di documentazione. Gli acquirenti professionali dovranno rispettare gli stessi obblighi di diligenza e di documentazione previsti per i titolari di una patente di fonditore. Inoltre occorre garantire che gli acquirenti interessati siano noti all'Ufficio centrale, siccome esso sarà competen-

⁸² Legge federale del 21 dicembre 2007 sulla soppressione e la semplificazione delle procedure d'autorizzazione (RU 2008 2265)

te per la sorveglianza del rispetto degli obblighi. A questo scopo, l'avamprogetto prevedeva l'introduzione generale di un'autorizzazione all'acquisto a titolo professionale di vecchi metalli preziosi. A seguito dei risultati della consultazione viene proposta una soluzione semplificata. Gli acquirenti professionali iscritti nel registro di commercio svizzero non vengono assoggettati all'obbligo di autorizzazione. Essi devono solo annunciarsi all'Ufficio centrale. L'autorizzazione all'acquisto viene richiesta solo agli acquirenti che non sono iscritti nel registro di commercio svizzero. Sulla base di stime del settore svolte nel quadro della consultazione, solo circa 100 acquirenti saranno ancora interessati dall'obbligo di autorizzazione.

L'obbligo di diligenza implica, tra l'altro, l'identificazione del venditore, l'accertamento della provenienza legale della merce e la denuncia di transazioni sospette. Per quanto riguarda l'obbligo di documentazione si punta all'individuazione di una soluzione che consenta agli acquirenti di vecchi metalli preziosi di modificare il proprio sistema di controllo interno esistente possibilmente senza spese. In questo contesto occorre pertanto legiferare esclusivamente in merito ai requisiti minimi imprescindibili.

Per gli acquisti di oro vecchio gli acquirenti devono essere sempre in grado di esibire in tempo utile alle autorità legittime la seguente documentazione relativa alla transazione effettuata:

- copia di un documento d'identità ufficiale del venditore;
- documento o prova che attesti la denominazione e la provenienza delle merci acquistate e la data della transazione.

L'obbligo di tenere la contabilità delle transazioni offre, inoltre, alle autorità di controllo e perseguimento penale la possibilità di visionare gli acquisti effettuati.

Agli obblighi di diligenza e di documentazione previsti vengono assoggettati tutti gli acquirenti professionali di vecchi metalli preziosi. Tra questi rientrano, ad esempio, commercianti di metalli preziosi, gioiellieri, orafi, istituti di pegno ecc. Il Consiglio federale preciserà nell'OCMP quali attività sono considerate un acquisto a titolo professionale. L'attività a titolo professionale deve orientarsi alla definizione legale dell'articolo 3 LIsFI, secondo cui un'attività è svolta a titolo professionale quando è indipendente e diretta al conseguimento di un guadagno durevole. Il carattere principale o accessorio è ininfluenza.

In considerazione del fatto che i titolari di una patente di fonditore sono già stati sottoposti ad obblighi di diligenza appropriati in virtù della LCMP e della LRD, questi ultimi non devono rientrare nella nuova regolamentazione per l'acquisto di vecchi metalli preziosi. Similmente anche il commercio di metalli preziosi bancari e altre transazioni già regolamentate nella LRD non saranno interessati da questa misura.

Le disposizioni d'esecuzione relative all'acquisto a titolo professionale di materie da fondere vengono disciplinate nell'OCMP.

4.1.9 Ufficio centrale per il controllo dei metalli preziosi quale nuova autorità di vigilanza LRD

4.1.9.1 Situazione iniziale

I saggiatori del commercio sono competenti a determinare il titolo dei prodotti della fusione (art. 32 LCMP). Per esercitare la professione di saggiatore del commercio occorre il permesso dell'Ufficio centrale. Oltre a questo permesso, i saggiatori possono ottenere la patente di fonditore, anch'essa rilasciata dall'Ufficio centrale (art. 41 LCMP). I saggiatori del commercio che commerciano metalli preziosi bancari sono inoltre considerati intermediari finanziari ai sensi della LRD (art. 2 cpv. 3 lett. c LRD); devono quindi dotarsi, oltre che dei permessi previsti nella LCMP, anche dell'autorizzazione della FINMA a esercitare la professione o affiliarsi a un OAD e sottoporsi alla sua vigilanza.

Al momento attuale, la grande maggioranza dei saggiatori del commercio soggetti alla LRD sottostà alla vigilanza diretta della FINMA. Con l'entrata in vigore della LIsFi, però, lo statuto di IFDS di cui all'articolo 2 capoverso 3 LRD sarà soppresso. I saggiatori del commercio interessati dovrebbero quindi affiliarsi a un OAD. I saggiatori del commercio che, oltre a determinare il titolo dei prodotti della fusione, commerciano anche, a titolo professionale, metalli preziosi bancari dipendono per la loro attività commerciale dall'ammissione ai mercati internazionali dei metalli preziosi. Essendo strettamente controllati (ad es. dalla «London Bullion Market Association»), questi mercati non ammettono quasi mai partecipanti che non siano sottoposti a vigilanza statale riconosciuta. Quindi, dato che gli OAD sono organismi privati, l'accesso di tale categoria di saggiatori del commercio ai mercati in questione potrebbe essere compromesso dall'affiliazione a un OAD a seguito dell'entrata in vigore della LIsFi. Ecco perché nell'ambito del progetto LIsFi si era previsto di assoggettarli, proprio come i gestori patrimoniali e i trustee, alla vigilanza prudenziale di un organismo semistatale che avrebbe dovuto essere creato ai sensi della stessa LIsFi. Tale organismo sarebbe stato inoltre competente per rilasciare ai saggiatori del commercio interessati il permesso di esercitare la loro attività sottoposta alla LRD.

Il Parlamento, tuttavia, ha approvato una modifica del regime di vigilanza sui gestori patrimoniali, sui trustee e sui saggiatori del commercio, in base alla quale questi ultimi, a quanto si deduce dagli articoli 61 LIsFi e 42^{bis} LCMP, dovranno nuovamente richiedere l'autorizzazione della FINMA per esercitare la loro attività e sottostare alla vigilanza di quest'ultima in cooperazione con un organismo di vigilanza. A differenza di quanto inizialmente previsto, tale organismo sarà privato, al pari degli OAD, e sarà incaricato della vigilanza continua sui gestori patrimoniali, sui trustee e sui saggiatori del commercio, che include anche la vigilanza ai sensi della LRD.

Il regime di vigilanza adottato alla fine dal Parlamento non è tuttavia adatto alle esigenze dei saggiatori del commercio. Poiché la vigilanza continua non è esercitata da un organismo (statale), essi si troveranno in una situazione simile a quella in cui si sarebbero trovati se fossero stati obbligati ad affiliarsi a un OAD a seguito della soppressione dello statuto di IFDS. Temono quindi che il regime adottato comprometta il loro accesso ai mercati esteri.

L'ASFCMP è intervenuta pertanto presso il DFF per trovare una soluzione che garantisca una vigilanza statale riconosciuta a livello internazionale. Intende anche razionalizzare per quanto possibile la vigilanza sui saggiatori del commercio, alla quale sono attualmente coinvolte diverse autorità: l'Ufficio centrale per la vigilanza sulle normative della LCMP relative all'esercizio della professione di saggiatore del commercio e alla patente di fonditore⁸³, la FINMA o un OAD per la vigilanza ai sensi della LRD. A ciò si aggiunge che, in virtù dell'articolo 19a LRD, gli IFDS devono incaricare una società di audit abilitata di effettuare una verifica conformemente all'articolo 24 LFINMA.

Sulla base delle discussioni intercorse con il DFF, risulta che la soluzione più razionale sarebbe quella di riunire presso una sola e stessa autorità la vigilanza sui saggiatori del commercio, sia in relazione alla LCMP che alla LRD. Visto che l'Ufficio centrale esercita già in virtù della LCMP la vigilanza sul commercio dei metalli preziosi e dei lavori di metalli preziosi, sarebbe ragionevole attribuirgli anche la vigilanza ai sensi della LRD sui saggiatori del commercio interessati. Inoltre l'Ufficio centrale è un'autorità già conosciuta a livello internazionale.

Nell'ambito della consultazione concernente la modifica della LRD, l'ASFCMP ha pertanto chiesto di rafforzare le competenze dell'Ufficio centrale e di attribuirgli, diversamente da quanto previsto dal regime della LIsFi, la vigilanza ai sensi della LRD sui saggiatori del commercio.

Nella sua presa di posizione, l'ASFCMP esprime l'auspicio che venga assicurata la continuità dell'Ufficio centrale e delle sue competenze, che tali competenze siano potenziate e che venga sviluppata nel lungo termine una vigilanza a 360 gradi sui saggiatori del commercio interessati. Una vigilanza di questo tipo contribuisce, secondo l'ASFCMP, a garantire l'eccellente qualità dei prodotti svizzeri di metalli preziosi e quindi l'eccellenza di questo settore. L'ASFCMP auspica inoltre che sia mantenuto il primato della certificazione svizzera rispetto alla concorrenza internazionale, rilevando che la qualità della vigilanza esercitata dall'Ufficio centrale e del sistema di certificazione cui esso presiede è unica al mondo. Essa rappresenta un atout competitivo fondamentale di fronte a una concorrenza straniera sempre più forte, che oltretutto beneficia di costi di produzione e di funzionamento molto inferiori a quelli degli operatori svizzeri. A suo parere, l'accentramento delle competenze e delle conoscenze in seno a una stessa autorità andrà a vantaggio sia dell'Ufficio centrale che degli assoggettati alla vigilanza. Un unico punto di contatto agevola e migliora i rapporti tra autorità e assoggettati e rafforza così la competitività della piazza finanziaria svizzera, cosa particolarmente importante in considerazione di una concorrenza internazionale in crescita e dei rischi di delocalizzazione.

Con l'accentramento e il potenziamento della vigilanza da parte dell'Ufficio centrale, l'ASFCMP intende inoltre evitare una frammentazione della vigilanza sui saggiatori del commercio, segnatamente nella lotta contro il riciclaggio di denaro. L'ASFCMP rileva infine che i suoi membri desiderano assicurare il massimo rispetto dei requisiti legali ed etici nell'esercizio delle loro attività. Scegliendo di favorire una vigilanza esclusivamente statale anziché una che coinvolga anche un organismo

⁸³ Tutti i saggiatori del commercio interessati hanno anche una patente di fonditore ai sensi dell'art. 24 LCMP.

privato, come previsto dalla LISFi, l'ASFCMP intende rispondere ancora meglio alle preoccupazioni di una parte della società civile, di alcuni partiti politici e delle organizzazioni non governative. Essa teme che il ricorso a un organismo di vigilanza privato, sebbene sotto l'alta vigilanza della FINMA, possa essere frainteso, soprattutto sul piano internazionale.

4.1.9.2 Soluzione proposta

L'Ufficio centrale sarà incaricato della vigilanza ai sensi della LRD sui saggiatori del commercio che, a titolo professionale, commerciano direttamente o attraverso una società del gruppo metalli preziosi bancari. Sotto il regime proposto rientra anche la società che, pur non essendo essa stessa saggiatore del commercio, commercia, a titolo professionale, metalli preziosi bancari di un saggiatore del commercio appartenente allo stesso gruppo. Nel presente progetto si fa riferimento ai saggiatori del commercio e alle società del gruppo per tener conto di questi due casi.

Con la soluzione proposta, d'ora in avanti una sola autorità sarà competente, da una parte, per il rilascio del permesso o della patente previsti dalla LCMP per l'esercizio della professione di saggiatore del commercio o di fonditore e per l'autorizzazione a esercitare l'attività di commercianti in metalli preziosi bancari ai sensi della LRD, e, dall'altra, per la vigilanza su tali attività.

In concreto, la presente proposta concerne attualmente dieci società che dispongono del permesso di saggiatore del commercio e sono importanti per l'economia svizzera e per il settore del commercio di metalli preziosi⁸⁴, nonché una società del gruppo.

Si tratta unicamente di trasferire la competenza della vigilanza ai sensi della LRD dalla FINMA (in cooperazione con un organismo di vigilanza dopo l'entrata in vigore della LISFi) o dagli OAD all'Ufficio centrale. Per il resto, le normative applicabili ai saggiatori del commercio e alle società del gruppo dovrebbero rimanere ampiamente invariate rispetto a oggi, e si dovrebbe mantenere l'intensità della vigilanza per assicurare la continuità. Di conseguenza, l'Ufficio centrale dovrà disporre degli stessi strumenti di vigilanza di cui dispone la FINMA in virtù della LFINMA. Tuttavia, visto il numero limitato di operatori interessati e al fine di garantire una vigilanza uniforme, le verifiche ai sensi della LRD saranno effettuate, di norma, direttamente dall'Ufficio centrale. Se necessario, si potrà incaricare uno specialista ai sensi dell'articolo 24a LFINMA. Contrariamente a quanto attualmente previsto nella LRD per gli IFDS, non sarà più necessario che gli operatori interessati incarichino una società di audit privata di procedere a una verifica secondo l'articolo 24 LFINMA

⁸⁴ Secondo il rapporto di giugno 2015 del GCRF sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera, il settore del commercio in metalli preziosi occupa una posizione importante a livello mondiale. In tale settore, il commercio in oro ha una posizione preminente: complessivamente, quasi due terzi del commercio mondiale passa per la Svizzera. La fusione dell'oro nelle fonderie svizzere rappresenta circa il 40 per cento della capacità di fusione mondiale. Tra i nove leader globali del settore, quattro concentrano una parte molto importante della loro attività in Svizzera; cfr rapporto, numero 7.1.11.

Le pertinenti disposizioni penali della LFINMA, segnatamente in caso di commercio di metalli preziosi bancari senza l'autorizzazione dell'Ufficio centrale o per comunicazione di false informazioni, saranno, *mutatis mutandis*, recepite nella LCMP. Pertanto, le sanzioni penali vigenti continueranno ad applicarsi secondo le stesse modalità ai saggiatori del commercio e alle società del gruppo. Ne deriva che l'autorità di perseguimento e giudizio sarà il DFF.

La competenza di concretizzare gli obblighi di diligenza dei saggiatori del commercio e delle società del gruppo non sarà attribuita all'Ufficio centrale, ma all'AFD. L'Ufficio centrale non potrà quindi emanare ordinanze. Il fatto di non attribuire all'autorità di vigilanza la competenza di concretizzare gli obblighi di diligenza non è una novità. Nell'ambito della modifica della LRD, successiva all'entrata in vigore della LGD, il Dipartimento federale di giustizia e polizia si è visto attribuire la competenza di precisare gli obblighi di diligenza degli organizzatori di giochi di grande estensione, data la mancanza di competenza legislativa dell'autorità di vigilanza intercantonale su tali intermediari finanziari. La futura ordinanza dell'AFD sul riciclaggio di denaro riprenderà per quanto possibile le disposizioni dell'ORD-FINMA applicabili ai saggiatori del commercio, al fine di garantire la continuità della regolamentazione.

Questa misura permetterà di razionalizzare, e quindi di rendere più efficace, la vigilanza sui saggiatori del commercio e sulle società del gruppo. Concentrare la vigilanza degli aspetti attinenti alla LRD e alla LCMP nelle mani di un'unica autorità consentirà di evitare doppioni. In questo modo è possibile ridurre i costi legati alla vigilanza per la maggioranza delle parti interessate, o addirittura per tutti. Ad esempio, il fatto di non ricorrere più a una società di audit privata per le verifiche ai sensi della LRD, come attualmente previsto per gli IFDS, contribuirà senz'altro a una tale riduzione.

La presente misura è inoltre in linea con la raccomandazione contenuta nel rapporto del Consiglio federale del 14 novembre 2018 in adempimento del postulato Recordon 15.3877⁸⁵. Detta raccomandazione chiede di esaminare la proposta del settore (in particolare dell'ASFCMP) di ampliare le competenze dell'Ufficio centrale affidandogli ulteriori compiti, in particolare per quanto riguarda la trasparenza della provenienza dell'oro. La posizione dell'Ufficio centrale come unica autorità incaricata della vigilanza sui metalli preziosi, sia ai sensi della LRD che della LCMP, potrebbe in effetti permettere nel lungo termine, se tale è la volontà politica, di estendere progressivamente i compiti dell'Ufficio centrale, ad esempio in relazione a questioni legate al rispetto dei diritti umani. La presente misura punta quindi anche ad anticipare potenziali riforme future in relazione con la trasparenza del commercio dell'oro.

⁸⁵ «Commercio di oro prodotto in violazione dei diritti umani», Rapporto del Consiglio federale del 14 novembre 2018 in adempimento del postulato Recordon 15.3877 del 21 settembre 2015;
<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2015/20153877/Bericht%20BR%20I.pdf>

Transizione dall'attuale regime di vigilanza previsto dalla LRD al regime di vigilanza da parte dell'Ufficio centrale

Come già detto, lo statuto di IFDS cesserà di esistere con l'entrata in vigore della LISFi. L'articolo 42 LRD introdotto dalla LISFi prevede che gli ex IFDS debbano affiliarsi a un OAD entro un anno dall'entrata in vigore della LISFi per poter continuare a esercitare legalmente la loro professione soggetta alla LRD. Se, come previsto, la LISFi entrerà in vigore il 1° gennaio 2020, il periodo transitorio terminerà il 31 dicembre 2020. Il disegno di modifica della LRD probabilmente non potrà entrare in vigore prima della fine di tale periodo transitorio.

La disposizione finale della LCMP relativa alla modifica del 15 giugno 2018 prevede un periodo di due anni a contare dall'entrata in vigore della LISFi per chiedere alla FINMA l'autorizzazione per commerciare, a titolo professionale, come saggiatore del commercio o società del gruppo metalli preziosi bancari secondo il regime della LISFi (art. 42^{bis} D-LCMP). In attesa dell'entrata in vigore del disegno di legge, i saggiatori del commercio e le società del gruppo, ex IFDS, dovrebbero quindi, per poter continuare a esercitare legalmente il commercio di metalli preziosi bancari, sia ottenere dalla FINMA l'autorizzazione a esercitare in regime LISFi sia affiliarsi a un OAD, e questo entro l'anno successivo all'entrata in vigore della LISFi.

Non ha alcun senso obbligare i saggiatori del commercio e le società del gruppo, ex IFDS, a passare al regime previsto dalla LISFi solo per qualche mese. Per ragioni di praticità e di economia procedurale si deve prevedere un passaggio diretto dal regime attuale della LRD al nuovo regime di autorizzazione e di vigilanza da parte dell'Ufficio centrale. Questo è anche quanto proposto dall'ASFCMP nell'ambito della consultazione concernente la modifica della LRD. A questo scopo si rende necessario modificare retroattivamente le disposizioni relative ai saggiatori del commercio e alle società del gruppo introdotte dalla LISFi, in modo tale che alla fine le disposizioni in questione non risultino più applicabili a tali soggetti.

Per tener conto del fatto che tra l'entrata in vigore della LISFi e il momento in cui i saggiatori del commercio e le società del gruppo, ex IFDS, otterranno l'autorizzazione dell'Ufficio centrale ai sensi del presente progetto non ci sarà più una vigilanza vera e propria di tali soggetti, questi ultimi dovranno incaricare una società di audit abilitata di effettuare una verifica ai sensi della LRD. Quest'obbligo sarà applicabile retroattivamente.

Questa soluzione è stata concordata direttamente con i saggiatori del commercio e le società del gruppo interessati dietro loro richiesta; è evidente quindi che questi soggetti sono già consapevoli dell'obbligo di incaricare, a seguito dell'entrata in vigore della LISFi, una società di audit abilitata (cfr. attualmente l'art. 19a LRD). In sede di esame della domanda di autorizzazione prevista dal disegno di legge, l'Ufficio centrale controllerà se tale obbligo è stato rispettato. Chiunque infranga tale obbligo, secondo l'articolo 56a D-LCMP, che riprende la disposizione dell'articolo 44 LFINMA, è denunciato al DFF per esercizio illegale dell'attività.

I saggiatori del commercio e le società del gruppo che all'entrata in vigore della LISFi sono affiliati a un OAD continueranno ad essere sottoposti alla sua vigilanza fino all'ottenimento dell'autorizzazione per il commercio di metalli preziosi bancari rilasciata, secondo il disegno di legge, dall'Ufficio centrale.

Da notare che tutti i saggiatori del commercio e le società del gruppo disporranno di un periodo di tre mesi dall'entrata in vigore del presente progetto per presentare la loro domanda di autorizzazione all'Ufficio centrale. Alla domanda dovranno allegare in particolari i rapporti di verifica degli ultimi anni effettuati ai sensi della LRD.

5 **Commento ai singoli articoli**

5.1 **Legge sul riciclaggio di denaro**

Art. 2 cpv. 1 lett. c

L'articolo 2 viene completato con la lettera c, che estende il campo di applicazione della LRD a specifici servizi legati a società o trust nonché alla funzione di azionista fiduciario. Tali attività vengono raggruppate sotto il termine «consulenti». Accanto agli intermediari finanziari e ai commercianti viene pertanto istituita una nuova categoria assoggettata alla LRD. Per garantire la parità di trattamento a tutte le categorie professionali viene scelto un approccio basato sull'attività. Di conseguenza vengono incluse tutte le persone fisiche e giuridiche che predispongono o eseguono transazioni commerciali in relazione alle attività di cui ai numeri 1–5. Inoltre, come per i commercianti, solo la fornitura di servizi a titolo professionale comporta obblighi di diligenza. L'attività è considerata a titolo professionale quando rappresenta un'attività economica del consulente indipendente e diretta al conseguimento di un guadagno durevole. Il carattere principale o accessorio dell'attività non è determinante. Nell'ORD verrà inserita una corrispondente definizione, in analogia a quella esistente del commercio a titolo professionale per i commercianti. Il campo di applicazione non include le persone impiegate con contratto di diritto pubblico che rilasciano, ad esempio, indicazioni in merito all'interpretazione della legge nell'ambito della costituzione, della gestione e dell'amministrazione di società, perlopiù nella fase preparatoria. In questo caso non si tratta di un'attività economica indipendente e diretta al conseguimento di un guadagno durevole. Dato che sia la predisposizione sia l'esecuzione delle transazioni commerciali relative alle attività citate nell'articolo 2 capoverso 1 lettera c sono inclusi nel campo di applicazione, anche la preparazione del relativo progetto, ad esempio, genera obblighi di diligenza. Non deve tuttavia rientrare nel concetto di «predisposizione» il primo scambio con un cliente per chiarire, ad esempio, la richiesta, le prestazioni possibili, nonché i costi eventuali. Tutte le prestazioni non retribuite nella fase preparatoria non devono rientrare nel campo di applicazione. Per evitare incomprensioni, in questa sede occorre inoltre sottolineare che le attività del personale ausiliario inteso come insieme dei dipendenti del consulente che operano esclusivamente a nome e per conto del consulente e non sono retribuiti dal cliente finale, bensì dal consulente, vengono computate al consulente. Queste persone non sono quindi considerate consulenti indipendenti. Inoltre, in analogia alla regolamentazione contenuta nell'articolo 2 capoverso 2 lettera a numero 5 ORD per gli intermediari finanziari, anche la prestazione di servizi tra società del medesimo gruppo è esclusa dal campo di applicazione per quanto riguarda le attività dei consulenti. Un'eccezione equivalente verrà ancorata nell'ORD anche per l'attività dei consulenti.

Il campo di applicazione di cui all'articolo 2 capoverso 1 lettera c persegue un approccio basato sul rischio. Vi è di seguito una differenza a seconda che il servizio conformemente ai numeri 1–4 venga fornito in relazione a società operative o a società di domicilio. Per quanto riguarda il concetto di «società di domicilio» si rimanda alla corrispondente definizione nell'ORD-FINMA («società di sede»). Essa deriva dalla prassi pluriennale della FINMA e descrive all'articolo 2 lettera a dell'ORD-FINMA le società di sede come persone giuridiche, società, istituti, fondazioni, trust, società fiduciarie e formazioni analoghe che non svolgono un'attività operativa e quindi non esercitano un'attività commerciale, di fabbricazione o un'altra attività gestita secondo criteri commerciali. Non sono considerate come società di sede, le società che perseguono lo scopo di salvaguardare gli interessi dei propri membri o dei loro beneficiari mediante un'azione comune oppure si propongono un fine politico, religioso, scientifico, artistico, di pubblica utilità, ricreativo o simile o che detengono la maggioranza delle partecipazioni in una o più società con attività operative nell'intento di accorparle, mediante la maggioranza di voti o in altro modo, sotto un'unica direzione e il cui scopo principale non consiste nell'amministrare il patrimonio di terzi (società holding o sub-holding). Al riguardo, la società holding o sub-holding deve anche poter esercitare effettivamente le sue facoltà di direzione e controllo. Nel campo di applicazione rientrano inoltre le consulenze relative a trust ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione relativa alla legge applicabile ai trust e al loro riconoscimento.

Il numero 1 comprende la predisposizione o l'esecuzione di transazioni commerciali relative alla costituzione, gestione o amministrazione di società di domicilio o trust. Nella costituzione rientrano tutte le operazioni che sfociano nella formazione giuridica di una società di domicilio o di un trust. Per gestione si intendono sostanzialmente tutte le mansioni direttive, mentre per amministrazione i compiti del consiglio d'amministrazione. In questo ambito si deve osservare che assumere la funzione di organo in seno a una società di domicilio viene già considerata come attività di un intermediario finanziario ai sensi della LRD (art. 6 cpv. 1 lett. d ORD). Di conseguenza se il consulente stesso svolge un'attività di organo in seno a una società di domicilio si applicano le regole previste per gli intermediari finanziari.

Il numero 2 comprende l'organizzazione degli apporti connessi con le attività di cui al numero 1. L'organizzazione degli apporti comprende attività quali, ad esempio, l'apertura di conti bancari per il versamento di capitale.

Nel numero 3 vengono inseriti anche servizi relativi all'acquisto o alla vendita di società di domicilio di cui al numero 1.

Il numero 4 riguarda la messa a disposizione di un indirizzo o di locali che serviranno da sede a società di domicilio o trust secondo il numero 1. In questo caso il consulente mette ad esempio a disposizione di terzi il proprio indirizzo commerciale, che verrà iscritto in seguito nel registro di commercio come sede della società.

Il numero 5 riguarda esclusivamente l'esercizio della funzione di azionista fiduciario. Il campo di applicazione deve comprendere concretamente la figura del «nominee shareholder», come è il caso attualmente nel diritto anglosassone. In questo caso un terzo figura al posto dell'azionista vero e proprio nei confronti di una società e si fa iscrivere nel registro corrispondente. Verrebbe, ad esempio, rilevato il caso in cui

un consulente si iscrive nel registro degli azionisti della società per azioni a nome di un azionista. Nonostante possa far valere tutti i suoi diritti sociali nei confronti della società attraverso il consulente, l'azionista rimane anonimo per la società. Tale anonimato sussiste anche nei confronti di un'autorità che consulta il registro degli azionisti. Uno scenario simile limita la trasparenza in quanto all'azionista viene concesso l'anonimato nei confronti della società e, quindi, anche delle autorità. In Svizzera non è prevista una situazione di questo tipo. Ciononostante sussiste la possibilità che un consulente svizzero eserciti tale funzione per un cliente nel caso di una società estera. Anche per il numero 5, inoltre, devono rientrare nel campo di applicazione sia la predisposizione sia l'esecuzione della transazione commerciale. L'aiuto prestato a un'altra persona per esercitare questa funzione, come prevista nella raccomandazione del GAFI, rientra pure nell'attività di preparazione, ragione per cui il testo di legge non deve prevedere esplicitamente questa aggiunta.

Art. 2 cpv. 2 lett. a^{bis} e g

Il commercio di metalli preziosi bancari a titolo professionale è un'attività assoggettata alla LRD. I saggiatori del commercio che svolgono tale attività sono di conseguenza considerati intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 2 LRD. Con l'introduzione del regime previsto dalla LIsFi essi saranno sottoposti allo stesso regime di vigilanza applicato ai gestori patrimoniali e ai trustee di cui all'articolo 17 LIsFi. Quindi, in conformità all'articolo 61 LIsFi, detti intermediari finanziari sottostanno alla vigilanza della FINMA in cooperazione con un organismo di vigilanza ai sensi dell'articolo 43a LFINMA. Quest'ultimo esercita la vigilanza continua. È opportuno sottolineare che il regime introdotto dalla LIsFi riguarda tanto i saggiatori del commercio che, a titolo professionale, commerciano direttamente metalli preziosi bancari quanto quelli che li commerciano attraverso una società del gruppo. Nel secondo caso, la società del gruppo è assoggettata allo stesso regime di autorizzazione e di vigilanza del saggiatore del commercio di cui commercia i metalli preziosi bancari (art. 42^{bis} cpv. 1 e 2 LCMP, introdotto dalla LIsFi).

Conformemente a quanto richiesto in sede di consultazione, in futuro i saggiatori del commercio saranno sottoposti alla vigilanza esclusiva dell'Ufficio centrale. Di conseguenza, nell'articolo 2 capoverso 2 LRD viene introdotta una nuova lettera riferita specificamente ai saggiatori del commercio di cui all'articolo 42^{bis} LCMP (lett. g). Questa nuova lettera si estenderà anche alle società che, a titolo professionale, commerciano metalli preziosi bancari di un saggiatore del commercio appartenente allo stesso gruppo (società del gruppo).

Inoltre, nell'articolo 2 capoverso 2 lettera a^{bis} LRD viene eliminato il riferimento ai saggiatori del commercio; in tal modo si farà riferimento soltanto ai gestori patrimoniali e ai trustee.

Art. 3 cpv. 5

Considerato che, in virtù dell'articolo 17 capoverso 1 lettera d D-LRD, l'AFD ha la competenza di concretizzare gli obblighi di diligenza definiti nel capitolo 2 della LRD per i saggiatori del commercio e le società del gruppo, spetta anche ad essa stabilire il valore soglia determinante per le sue operazioni di cassa.

Art. 4 cpv. 1, primo periodo

Il tenore dell'articolo 4 del disegno di legge chiede espressamente di accertare l'identità dell'avente economicamente diritto e di verificarne l'identità con la diligenza richiesta dalle circostanze, affinché la persona avente economicamente diritto possa essere stabilita con certezza. Il titolo dell'articolo rimane invariato. Il tenore viene tuttavia modificato in quanto la verifica dell'identità dell'avente economicamente diritto figura come obbligo esplicito. La diligenza richiesta dalle circostanze ai sensi di un approccio basato sul rischio vale in questo contesto sia per l'accertamento, sia per la verifica dell'identità della persona avente economicamente diritto. L'approccio basato sul rischio può essere utilizzato anche per la scelta del tipo di verifica dell'identità. Il testo corrisponde a quello della raccomandazione del GAFI, come richiesto in numerosi pareri inoltrati in occasione della consultazione.

Il fatto che l'obbligo di verifica richieda una verifica materiale è stato precisato già da tempo dalla giurisprudenza nel contesto dell'articolo 305^{ter} CP⁸⁶. La sentenza corrispondente recita che chi si ritiene soddisfatto delle spiegazioni fornite dal cliente in merito all'avente economicamente diritto e nonostante le incoerenze non approfondisce la questione relativa alla persona avente effettivamente economicamente diritto, non accerta l'identità dell'avente economicamente diritto e viene così meno al proprio obbligo di diligenza. Il disegno di legge propone pertanto di creare una base legale esplicita per un obbligo implicitamente già in vigore. Occorre precisare che la Raccomandazione 10 lettera b del GAFI richiede letteralmente l'accertamento dell'avente economicamente diritto e l'adozione di misure adeguate per verificarne l'identità al fine di accertarsi che il soggetto identificato corrisponda effettivamente all'avente economicamente diritto. Sia dall'argomentazione tratta dalla sentenza citata, sia dalle spiegazioni in merito alla raccomandazione del GAFI occorre evincere che la verifica dell'identità della persona avente economicamente diritto comprende l'esame critico della dichiarazione del cliente in merito al diritto economico.

L'intermediario finanziario deve esaminare in modo critico l'identità dell'avente economicamente diritto e adottare, con la diligenza richiesta dalle circostanze, misure volte ad accertarne la plausibilità. In tale sede dovrà perseguire anche in futuro un approccio basato sul rischio e basarsi su diverse fonti, come le proprie conoscenze relative al profilo cliente, le informazioni pubbliche ed eventualmente, laddove possibile, le indicazioni di un ufficio esterno. L'obbligo in questione non è adempiuto con la semplice richiesta per gli atti di una copia del documento d'identità della persona avente economicamente.

La soluzione proposta tiene conto della critica sollevata dal quarto rapporto di valutazione sulla Svizzera e contemporaneamente si garantisce la certezza del diritto.

Art. 6 cpv. 2 lett. d

La formulazione di questa lettera è stata semplificata, così farà riferimento esclusivamente ai dati trasmessi agli intermediari finanziari in virtù dell'articolo 22a capo-

⁸⁶ DTF 125 IV 139, consid. 4

verso 2 o 3 LRD, senza citare espressamente le autorità o gli organismi che hanno trasmesso tali dati. Dal punto di vista materiale, questa modifica non incide sull'obbligo di chiarimento in capo all'intermediario finanziario.

Art. 7 cpv. 1^{bis}

Questo nuovo capoverso introduce un obbligo generale ed esplicito di verificare se i documenti richiesti nell'ambito dell'adempimento degli obblighi di diligenza sono ancora attuali e, se necessario, di aggiornarli. Per quanto riguarda l'entità, la frequenza e la modalità della verifica e dell'aggiornamento dei documenti occorre optare per un approccio basato sul rischio. Si propone una formulazione simile a quella dell'articolo 6 capoverso 1 secondo periodo LRD.

Il termine generico «documenti» è utilizzato anche nel capoverso 1^{bis} per garantire la coerenza con gli altri capoversi dell'articolo 7 LRD. Questo termine, così come utilizzato nell'articolo 7 LRD, non deve essere interpretato in maniera restrittiva. Esso include infatti la documentazione, le informazioni e i dati generici di diverso tipo che vengono rilevati in occasione della realizzazione del profilo cliente nel quadro degli obblighi di diligenza e comprende quindi tanto le copie dei documenti d'identità o i moduli compilati dai clienti quanto le informazioni o le osservazioni riportate dagli intermediari nel fascicolo relativo al cliente, sotto forma di annotazioni scritte a mano o in forma elettronica. Appare evidente che i documenti e le annotazioni richiesti o redatti in relazione a singole transazioni non rientrano nell'obbligo di aggiornamento, poiché, per loro stessa natura, non documentano uno stato durevole, ma una singola azione. Va osservato che il fatto che un documento utilizzato in precedenza per verificare l'identità di una controparte non sia più valido al momento della verifica prevista dall'articolo 7 capoverso 1^{bis} D-LRD non implica necessariamente una nuova verifica dell'identità, se le informazioni sull'identità del cliente sono rimaste invariate da allora.

Contrariamente all'articolo 5 LRD, l'aggiornamento dei dati non si limita necessariamente all'identificazione del cliente e all'accertamento dell'avente economicamente diritto. A seconda delle circostanze, occorrerà verificare se l'oggetto e lo scopo della relazione d'affari sono ancora attuali procedendo, se necessario, ad accertamenti complementari (art. 6 LRD). Spetta all'intermediario finanziario determinare, sulla base di un approccio fondato sul rischio, quali dati devono essere aggiornati, in funzione principalmente della loro pertinenza per la classificazione o la sorveglianza della relazione d'affari.

La verifica dell'attualità dei dati non è nemmeno legata a eventi particolari, come lo è invece nel caso dell'articolo 5 LRD, ma dovrà essere effettuata periodicamente. Ogni intermediario finanziario dovrà determinare, sulla base di un approccio fondato sul rischio, la frequenza con la quale verificherà l'attualità dei dati dei singoli clienti. La frequenza potrà variare a seconda della categoria di rischio in cui è classificato ciascun cliente. Pertanto, una relazione d'affari considerata a rischio maggiore implica una verifica più frequente rispetto a una relazione d'affari a basso rischio. L'obbligo di aggiornamento riguarda tuttavia l'insieme delle relazioni d'affari di un intermediario finanziario e non si limita alle sole relazioni d'affari considerate maggiormente a rischio.

È sottinteso che l'obbligo di aggiornamento si applicherà tanto alle nuove relazioni d'affari quanto a quelle già esistenti al momento dell'entrata in vigore di questa nuova disposizione. L'aggiornamento dei dati deve avvenire in base a norme in vigore al momento dell'aggiornamento stesso. Nel caso in cui tali norme dovessero cambiare tra il momento dell'ottenimento dei dati determinanti e quello della verifica dell'attualità da parte dell'intermediario finanziario, si dovrà determinare se questi dati sono ancora attuali alla luce delle nuove disposizioni. Se ciò non fosse il caso, bisognerà procedere all'aggiornamento dei dati tenendo conto delle nuove disposizioni in vigore. Non ci si attende che al momento dell'entrata in vigore tutte le relazioni d'affari si trovino già allo stato più attuale. A partire da questo momento vige piuttosto un obbligo di verifica e di eventuale aggiornamento regolari delle relazioni d'affari. Per quanto riguarda la frequenza della verifica, l'intermediario finanziario dispone di potere discrezionale. In questo modo viene infine anche tenuto conto del diritto a una regolamentazione transitoria adeguata.

Art. 8a cpv. 4^{bis} e 5, secondo periodo

L'articolo 8a disciplina gli obblighi di diligenza dei commercianti. Questo articolo contempla anche il commercio di metalli preziosi e pietre preziose. Per rispondere alla critica sollevata nel rapporto del GAFI, si propone di ridurre da 100 000 a 15 000 franchi il valore soglia previsto per il commercio di metalli preziosi e pietre preziose. Tale riduzione viene disciplinata nel nuovo capoverso 4^{bis}. Questa misura non interessa i commercianti di metalli preziosi secondo l'articolo 2 capoverso 3 lettera c LRD in combinazione con l'articolo 5 capoverso 1 lettere a ed e ORD che commerciano, per conto proprio o per conto di terzi, metalli preziosi bancari e che quindi esercitano un'attività di intermediario finanziario.

In questa sede si propone una soluzione compatibile con il settore, che non contempli nel campo di applicazione il commercio di prodotti realizzati con metalli preziosi e pietre preziose, generalmente destinati alla vendita ai clienti finali. In questo ambito è fondamentale il capoverso 5, secondo il quale il Consiglio federale precisa i metalli preziosi e le pietre preziose ai sensi del capoverso 4^{bis}. La precisazione va ripresa nell'ORD. Non si tratta di una nuova definizione di questi termini, bensì di una descrizione più precisa dei prodotti che vanno inclusi nella presente disposizione.

Per quanto riguarda i metalli preziosi, il disegno di legge si fonda sulla definizione legale contenuta nell'articolo 1 capoverso 1 LCMP, che definisce metalli preziosi l'oro, l'argento, il platino e il palladio. Secondo la LCMP e l'OCMP sono considerati metalli preziosi i seguenti prodotti:

- lavori di metalli preziosi⁸⁷: prodotti finiti realizzati con metalli preziosi, come ad esempio gioielli o statuette;
- lavori plurimetallici⁸⁸: lavori composti di metalli preziosi con un titolo legale e di altri metalli, come ad esempio l'oro con titolo 750 legato all'acciaio;

⁸⁷ Art. 1 cpv. 4 LCMP

⁸⁸ Art. 1 cpv. 5 LCMP

- prodotti semifiniti⁸⁹: prodotti come le lastre, i fili, i tubi, i profilati, i pezzi sbazzati, con un titolo legale, destinati alla fabbricazione;
- materie da fondere⁹⁰: metalli preziosi provenienti dall'estrazione delle materie prime o dalla raffinazione; cascami provenienti dalla lavorazione di metalli preziosi o di loro leghe, che possono essere usati per il ricupero di metalli preziosi o materiali contenenti metalli preziosi, che possono essere usati per il ricupero di metalli preziosi;
- prodotti della fusione⁹¹: verghe, lastre, sbarre e granaglia ottenute fondendo o rifondendo metalli preziosi o materie da fondere.

Diversamente dai lavori di metalli preziosi e dai lavori plurimetallici, i semifiniti, le materie da fondere e i prodotti della fusione non vengono di norma venduti al cliente finale. Il commercio con lavori di metalli preziosi e lavori plurimetallici deve quindi essere escluso dal campo di applicazione. Nel campo di applicazione dell'articolo 8a capoverso 4^{bis} lettera a D-LRD rientrano pertanto persone che commerciano oro, argento, platino e palladio sotto forma di semifiniti, materie da fondere e prodotti della fusione.

Per le pietre preziose non esiste nessuna definizione legale nel diritto federale. Nell'ottica di un approccio basato sul rischio, tra le pietre più costose commerciate in Svizzera devono essere considerate di norma quelle che vengono offerte più di frequente. D'intesa con i rappresentanti del settore devono essere pertanto inclusi nel campo di applicazione il rubino, lo zaffiro, lo smeraldo e il diamante. Le pietre preziose vengono commerciate sia come pietre sciolte sia abbinare a gioielli e prodotti simili. In base alle regole della tariffa doganale le pietre preziose che non sono state ancora trasformate in un prodotto finito sono quelle che non sono state né infilate, né montate né incastonate. I termini della tariffa doganale vengono utilizzati a livello internazionale. L'articolo 8a capoverso 4^{bis} lettera b D-LRD si applica pertanto alle persone che commerciano rubini, zaffiri, smeraldi o diamanti non infilati, montati o incastonati.

Sezione 1b: Obblighi di diligenza dei consulenti

Art. 8b Obblighi di diligenza

La LRD viene integrata con la nuova sezione 1b relativa agli obblighi di diligenza dei consulenti. L'articolo 8b contiene gli obblighi di diligenza che dovranno adempiere i consulenti. Oltre all'obbligo di identificare la controparte e di accertare l'avente economicamente diritto, gli obblighi di diligenza includono anche l'obbligo di allestire e conservare i relativi documenti e l'obbligo di chiarimento. L'accertamento dell'avente economicamente diritto di cui al capoverso 1 lettera b può comprendere, nell'ambito della costituzione, gestione o amministrazione di società di domicilio, l'accertamento dell'avente economicamente diritto alla società stessa, mentre nell'ambito dell'organizzazione degli apporti può essere determinante

⁸⁹ Art. 52 cpv. 2 OCMP

⁹⁰ Art. 1 cpv. 3 LCMP

⁹¹ Art. 1 cpv. 2 LCMP

anche identificare l'avente economicamente diritto ai valori patrimoniali impiegati. Le circostanze e lo scopo della transazione commerciale auspicata da terzi secondo il capoverso 2 devono inoltre essere chiarite in ogni caso e non solo se la transazione commerciale appare inconsueta o sospetta. Per quanto riguarda i singoli obblighi si rinvia per analogia alle disposizioni per gli intermediari finanziari già in vigore nella LRD. Gli obblighi di diligenza devono essere concretizzati nell'ORD.

Art. 8c Provvedimenti organizzativi

Per analogia con l'articolo 8 LRD, relativo agli intermediari finanziari, con l'articolo 8c si propone di introdurre una disposizione corrispondente per i consulenti. Tra i provvedimenti organizzativi rientrano una formazione sufficiente delle persone investite degli obblighi secondo la LRD nonché controlli interni. Di conseguenza, tutte le persone incaricate di rispettare gli obblighi devono disporre delle conoscenze necessarie all'adempimento degli obblighi e devono essere sottoposte a controlli interni a campione volti a verificare il rispetto degli obblighi stessi. In questo modo si potrà garantire e monitorare il corretto adempimento degli obblighi a livello interno.

Art. 9 cpv. 1 lett. c nonché cpv. 1^{ter}, 1^{quater} e 2

Per il capoverso 1 lettera c si rimanda per analogia alle spiegazioni relative all'articolo 6 capoverso 2 lettera d.

L'obbligo di comunicazione secondo l'articolo 9 viene esteso alla nuova categoria dei consulenti. A tale scopo viene creato il nuovo capoverso 1^{ter}, che prevede l'obbligo di comunicazione per i casi in cui il consulente sa o ha il sospetto fondato che i valori patrimoniali oggetto della transazione commerciale da lui predisposta o eseguita sono in relazione con il riciclaggio di denaro, provengono da un crimine o da un delitto fiscale qualificato, sottostanno alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale o servono al finanziamento del terrorismo. Sotto il profilo contenutistico, il nuovo capoverso si basa sulle disposizioni analoghe per intermediari finanziari e commercianti. L'origine di una comunicazione non deve tuttavia consistere imperativamente in valori patrimoniali.

Nell'ambito del progetto di decreto federale che approva e traspone la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con il relativo Protocollo addizionale e potenzia il dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata, le varie disposizioni della LRD relative all'obbligo di comunicazione sono oggetto di una modifica in due punti: in primo luogo, il riferimento all'articolo 260^{ter} numero 1 CP è sostituito da un riferimento all'articolo 260^{ter} CP; in secondo luogo, l'espressione «organizzazione criminale» è completata dai termini «o terroristica». Di conseguenza, a tempo debito si renderà necessario coordinare questo progetto di decreto federale con il presente disegno di legge. Si dovranno, in particolare, adeguare i numeri 1 e 3 del nuovo capoverso 1^{ter} relativo all'obbligo di comunicazione dei consulenti.

Il capoverso 1^{quater} corrisponde al precedente capoverso 1^{ter}, spostato di una posizione a seguito dell'introduzione dell'obbligo di comunicazione per la nuova categoria

dei consulenti. Esso contempla ora anche l'obbligo di comunicazione di questa nuova categoria.

Il capoverso 2 disciplina le eccezioni dall'obbligo di comunicazione per avvocati e notai. L'eccezione già esistente per le attività soggette al segreto professionale si trova ora nel capoverso 2 lettera a. Questa eccezione vale sia per gli intermediari finanziari, sia per la nuova categoria dei consulenti. L'assoggettamento dell'attività al segreto professionale viene stabilito nel singolo caso considerando le circostanze concrete. Quale attività tipica di un avvocato e quindi soggetta al segreto professionale, conformemente alla giurisprudenza più recente può essere riconosciuta anche la consulenza relativa alla costituzione di una società.⁹² Nel capoverso 2 viene aggiunta nella lettera b una seconda eccezione, che prevede l'esonero dall'obbligo di comunicazione anche quando le categorie citate, nell'ambito della loro attività, non effettuano transazioni finanziarie a nome o per conto di un cliente. In questo contesto rileva solo lo svolgimento della transazione nel caso concreto, e non il fatto che essa complessivamente venga considerata un'attività di un intermediario finanziario. Il consulente può quindi essere soggetto all'obbligo di comunicazione anche quando non è attivo come intermediario finanziario, bensì svolge solo un'unica transazione finanziaria. L'obbligo di comunicazione per avvocati e notai sussiste dunque solo quando nel quadro della loro attività svolgono una transazione finanziaria per il cliente e i dati da comunicare non sono soggetti al segreto professionale.

Art. 9a cpv. 2

Dal 1° gennaio 2016 una comunicazione secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettera a LRD non fa più scattare un blocco automatico di cinque giorni feriali al massimo. Inoltre, l'articolo 9a LRD prevede espressamente che l'intermediario finanziario debba eseguire, durante l'analisi del MROS, gli ordini dei clienti che riguardano i valori patrimoniali comunicati. Questa norma minimizza il rischio che il cliente sospetti che l'intermediario finanziario possa aver effettuato una comunicazione inducendolo a sottrarre i valori patrimoniali interessati a un'eventuale confisca da parte delle autorità penali. Peraltro, questo sistema fa sì che si attribuisca grande importanza all'ulteriore perseguimento della traccia delle transazioni, definita «paper trail». Solo in questo modo le autorità penali possono, se del caso, una volta conclusa la procedura penale confiscare i valori patrimoniali illeciti che sono oggetto di una comunicazione. Il «paper trail» deve quindi essere garantito. Il che non è dato, ad esempio, quando si chiude un conto mediante un prelievo in contanti. Di conseguenza, nell'articolo 9a LRD viene inserita, con un nuovo capoverso 2, una disposizione analoga a quella già prevista, ad esempio, nell'articolo 33 ORD-FINMA. L'intermediario finanziario dovrà quindi eseguire gli ordini del cliente in conformità all'articolo 9a LRD in una forma tale da consentire di seguire la traccia della transazione («paper trail»).

Sarebbe tuttavia sproporzionato o addirittura impossibile esigere il «paper trail» di tutte le transazioni effettuate durante le analisi del MROS in relazione ai valori patrimoniali comunicati. Per le transazioni che implicano piccole somme, come ad esempio i prelievi ai distributori automatici di denaro o mediante carta di credito,

⁹² TF 1B 264/2018 del 28.09.2018

non è possibile garantire il rispetto del principio del «paper trail» nella sua accezione tradizionale. Nel caso delle carte di debito si dovrebbe bloccare completamente la carta, il che renderebbe impossibile qualsiasi transazione, cosa che non solo potrebbe mettere in allerta il cliente ma contravverrebbe anche all'articolo 9a LRD. Di conseguenza si propone, proprio come nell'ORD-FINMA, di limitare l'esigenza del «paper trail» alle transazioni che riguardano «importanti» valori patrimoniali. Sarà l'intermediario finanziario a giudicare cosa debba intendersi per «importanti» valori patrimoniali, tenendo conto delle varie categorie di clienti.

Con la sua introduzione nella LRD, in futuro questa disposizione si applicherà a tutti gli intermediari finanziari.

Art. 9b Interruzione della relazione d'affari

A fronte della soppressione del termine di 20 giorni feriali impartito per l'analisi delle comunicazioni secondo l'articolo 9 LRD, viene introdotto al capoverso 1 il diritto d'interrompere la relazione d'affari. Quindi, se, dopo una comunicazione secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettera a LRD o secondo l'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP, il MROS non informa l'intermediario finanziario entro un termine di 40 giorni feriali della trasmissione del caso a un'autorità di perseguimento penale, l'intermediario può porre fine alla relazione d'affari. Questo diritto vale sia per le comunicazioni basate sull'obbligo che per quelle basate sul diritto di comunicazione.

Anche in caso di interruzione della relazione d'affari è peraltro importante garantire il «paper trail» in vista di un'eventuale futura confisca. Di conseguenza viene introdotta una norma analoga a quella dell'articolo 9a capoverso 2 (cpv. 2). L'obbligo del «paper trail» vale quindi solo in caso di prelievo di importanti valori patrimoniali. Quest'obbligo non è una novità. Infatti è già contenuto nell'ORD-FINMA, nell'ORD-CFCG e in alcuni regolamenti di OAD.

Considerato che i consulenti sono sottoposti anch'essi all'obbligo di comunicazione (art. 9 cpv. 1^{ter} D-LRD), è opportuno, per questioni di certezza del diritto, introdurre nella LRD per questi ultimi il diritto di porre fine a una relazione d'affari duratura che sia stata oggetto di una comunicazione al MROS. Pur non essendo escluso che, nell'ambito della prestazione fornita, un consulente effettui una transazione finanziaria a nome e per conto del suo cliente, esso non dispone di norma dei valori patrimoniali del cliente o non li tiene in deposito come farebbe un intermediario finanziario. Di conseguenza non ha senso applicare ai consulenti lo stesso regime previsto per gli intermediari finanziari, che prescrive di eseguire gli ordini dei clienti durante l'analisi da parte del MROS e di seguire la traccia dei valori patrimoniali. Al contrario, è opportuno consentire al consulente che inoltra una comunicazione di sospetto al MROS di porre fine alla relazione d'affari senza attendere la scadenza del termine di 40 giorni previsto per gli intermediari finanziari. Non si può infatti costringere un consulente a proseguire la relazione d'affari e ad effettuare per il suo cliente operazioni potenzialmente illecite. Ecco perché il consulente che ha effettuato una comunicazione di sospetto al MROS in virtù dell'articolo 9 capoverso 1^{ter} lettera a LRD ha il diritto di porre fine alla relazione d'affari in qualsiasi momento.

L'intermediario finanziario o il consulente dovrà comunicare senza indugio al MROS la data dell'interruzione della relazione d'affari (cpv. 4). In virtù

dell'articolo 23 capoverso 5 D-LRD, il MROS è tenuto a informare l'intermediario finanziario o il consulente della trasmissione a una autorità di perseguimento penale delle informazioni comunicate, sempreché l'intermediario finanziario o il commerciante non abbia interrotto la relazione d'affari.

Si ricorda che l'intermediario finanziario o il consulente che ha effettuato una comunicazione di sospetto è assoggettato al divieto d'informazione di cui all'articolo 10a LRD. Di conseguenza, se decide d'interrompere la relazione d'affari, lo farà in maniera tale da non allarmare il cliente in merito alla comunicazione di sospetto già effettuata. Secondo l'articolo 10a LRD, il divieto d'informazione è illimitato nel tempo. A scanso di qualsiasi possibile dubbio, il capoverso 5 precisa che tale divieto continua a valere anche dopo l'interruzione di una relazione d'affari (cpv. 5).

Art. 10 cpv. 1 e 2 (concerne soltanto i testi tedesco e italiano)

Con il nuovo sistema di trattamento dei dati (goAML) che sarà introdotto dal MROS il 1° gennaio 2020, le comunicazioni di sospetto degli intermediari finanziari, dei commercianti e, in futuro, dei consulenti non saranno più trasmesse fisicamente dal MROS alle autorità di perseguimento penale. Sebbene in relazione all'articolo 9 LRD si possa parlare di «comunicazioni», nel contesto della trasmissione alle autorità di perseguimento penale è più consono parlare di «informazioni comunicate». Di conseguenza, è opportuno adeguare i testi tedesco e italiano. Nel testo italiano, viene sostituita la seconda occorrenza del termine «comunicazione» nel capoverso 1e la prima nel capoverso 2 con l'espressione «informazioni comunicate», che compare già nel testo francese di tale disposizione. Inoltre, nel testo tedesco è il caso di sostituire i termini «weiterleitet/Weiterleitung» con «übermittelt/Übermittlung» e nel testo italiano il verbo «inoltrare» con «trasmettere». Si tratta di modifiche puramente formali.

I testi francese e italiano del capoverso 1 potrebbero dare l'impressione che vi sia uno sfasamento temporale tra il momento in cui il MROS trasmette alle autorità di perseguimento penale le informazioni comunicate e il momento in cui ne informa l'intermediario finanziario. Tuttavia questo non è il caso. Il concetto di «trasmettere» alla fine del capoverso 1 deve quindi esprimere simultaneità, al fine di riflettere correttamente la prassi, come è già il caso per il testo tedesco in vigore.

Art. 10a cpv. 1, 3, frase introduttiva

Secondo il capoverso 1 primo periodo, l'intermediario finanziario non può informare né gli interessati né terzi del fatto di aver effettuato una comunicazione di sospetto al MROS. L'attuale secondo periodo stabilisce che l'organismo di autodisciplina cui l'intermediario finanziario è affiliato non è considerato un terzo. Lo stesso vale, secondo il terzo periodo, per la FINMA e la CFCG, per quanto attiene agli intermediari finanziari loro assoggettati. Per rendere il capoverso esauriente, si dovrebbe aggiungere, nel terzo periodo, l'autorità intercantonale – omessa nell'ambito del progetto LGD – e anche l'Ufficio centrale. Ma anziché una lunga enumerazione, che renderebbe la disposizione difficilmente leggibile e soggetta a omissioni, si propone una formulazione più generale, che fa riferimento alle autorità e agli organismi

competenti per la vigilanza sugli intermediari finanziari secondo l'articolo 12 LRD. Detta formulazione comprende i soggetti contemplati nell'attuale secondo e terzo periodo, cioè sia le autorità di vigilanza che gli organismi di autodisciplina. Viene poi aggiunto un riferimento all'articolo 43a LFINMA al fine di includere il/i futuro/i organismo/i di vigilanza che, a seguito dell'entrata in vigore della LIsFi, eserciterà/anno la vigilanza continua sui gestori patrimoniali e sui trustee. Il periodo è infine completato da un riferimento alle persone che eseguono verifiche nell'ambito della vigilanza. Una formulazione così ampia permette di tener conto, da un lato, delle società di audit, sia incaricate da un intermediario finanziario sia, ad esempio, da un OAD o da un organismo di vigilanza, e, dall'altro, gli incaricati di verifiche di cui all'articolo 24a LFINMA o gli incaricati dell'inchiesta di cui all'articolo 36 LFINMA. Con l'inclusione delle società di audit si tiene peraltro conto di una richiesta formulata in sede di consultazione.

Nel capoverso 3 primo periodo viene aggiunto un riferimento all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP per correggere una lacuna in tale disposizione. In tal modo, la possibilità di informare un altro intermediario finanziario in determinate circostanze è concessa in caso di comunicazione basata sia sull'obbligo che sul diritto di comunicazione.

Art. 10a cpv. 3^{bis}

Questa nuova disposizione crea la base legale che permette a un intermediario finanziario di informare, a determinate condizioni, un altro intermediario finanziario all'estero appartenente al suo stesso gruppo che è stata effettuata una comunicazione di sospetto.

Una base legale per lo scambio di informazioni transfrontaliero infragrupo esiste già nella legislazione svizzera, e precisamente all'articolo 4^{quinqüies} LBCR, anche se si limita allo scambio tra la filiale in Svizzera e la società madre all'estero. Al fine di assicurare la coerenza tra la LRD e la LBCR, la possibilità di informare un intermediario finanziario all'estero dovrà anche qui essere limitata alla relazione tra la filiale in Svizzera e la società madre all'estero. Si dovranno inoltre rispettare le condizioni poste dall'articolo 4^{quinqüies} LBCR. Ad esempio, l'informazione trasmessa dovrà essere necessaria alla vigilanza su base consolidata. Le informazioni trasmesse devono essere utilizzate solo a scopi di controllo interno o di vigilanza diretta.

L'articolo 10a capoverso 4 LRD prevede che l'intermediario finanziario che è stato informato da un altro intermediario finanziario sia sottoposto a sua volta al divieto sancito dal capoverso 1 di informare il cliente o un terzo. Tale disposizione si applica solo agli intermediari finanziari sottoposti alla LRD, in quanto non è possibile estendere la LRD all'esterno del territorio svizzero e quindi, non essendo la società madre all'estero sottoposta alla LRD, essa non è soggetta neppure al divieto d'informazione previsto da tale legge. Si rende pertanto necessario prevedere espressamente che quest'ultima debba impegnarsi a rispettare il divieto d'informazione. È opportuno tuttavia precisare che il divieto d'informare un terzo non impedisce alla società madre all'estero di informare, se del caso, la propria autorità di vigilanza, ove ciò si renda necessario ai fini della vigilanza. L'autorità di vigilanza estera non deve infatti essere considerata un terzo rispetto alla società madre, in linea con il

disposto dell'articolo 10a capoverso 1 LRD, che prevede espressamente, nel suo tenore attuale, che la FINMA non sia da considerarsi un terzo per quanto attiene agli intermediari finanziari assoggettati alla sua vigilanza. In merito, la nuova formulazione del capoverso 1 proposta nel presente progetto non cambia nulla di tale principio (cfr. le spiegazioni esposte più sopra).

Per concludere, si sottolinea che l'articolo 4^{quinquies} LBCR sottopone lo scambio d'informazioni tra la filiale e la società madre alla condizione secondo cui la società madre e l'autorità competente in materia di vigilanza su base consolidata siano vincolate dal segreto professionale o dal segreto d'ufficio.

Art. 10a cpv. 5 e 6

Il divieto d'informazione dopo una comunicazione vale a titolo di novità anche per consulenti, siccome è previsto un obbligo di comunicazione anche per loro (cpv. 5).

Nell'ambito dei dibattiti parlamentari relativi alla legge federale del 12 dicembre 2014 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012, il Legislatore ha voluto introdurre nel capoverso 6 una nuova eccezione al divieto di informare quando gli intermediari finanziari e i commercianti tutelino interessi propri nell'ambito di un processo civile o di un procedimento penale o amministrativo. Tale eccezione deve riguardare tanto l'intermediario finanziario quanto il commerciante autore di una comunicazione di sospetto. A parte la questione della parità di trattamento, la validità dell'eccezione per entrambi è dettata dal riferimento esplicito ai capoversi 1–5 contenuto nel capoverso 6 (i cpv. 1–4 riguardano gli intermediari finanziari, mentre il cpv. 5 i commercianti). Tuttavia, i testi francese e italiano si riferiscono espressamente soltanto agli intermediari finanziari, e quindi non coincidono con il testo tedesco. Si propone di conseguenza una nuova formulazione in linea con il testo tedesco. Il riferimento al divieto d'informazione di cui ai capoversi 1 e 5 si rapporta, da un lato, agli intermediari finanziari, e, dall'altro, ai commercianti e, d'ora in poi, anche ai consulenti.

Art. 11 cpv. 2

Si propone di estendere l'articolo 11 capoverso 2 per analogia alle imprese di revisione che in buona fede effettuano una comunicazione al MROS secondo l'articolo 15 capoverso 5 o 6. Nella LRD viene quindi inserita un'esclusione esplicita della responsabilità penale e civile anche per le imprese di revisione. In tal modo si garantisce che queste ultime non subiscano conseguenze negative a seguito di una comunicazione o una denuncia secondo l'articolo 15.

Si propone inoltre di estendere l'esclusione della responsabilità penale e civile agli organismi di vigilanza di cui all'articolo 43a LFINMA. Con l'entrata in vigore della LISFi, anche questi ultimi saranno sottoposti all'obbligo di comunicazione al MROS. Pertanto devono beneficiare della stessa protezione degli OAD o delle imprese di revisione.

Inoltre, per maggior chiarezza, il capoverso 2 è ora suddiviso in lettere. Infine, per quanto concerne gli OAD, nella lettera d il termine «denunce» è sostituito da «comunicazione», in linea con le modifiche proposte all'articolo 27 LRD.

Art. 11a cpv. 1–3

L'articolo 11a deve essere esteso al fine di includervi anche le comunicazioni di sospetto dei consulenti. Nel capoverso 1 è opportuno introdurre l'obbligo, per il consulente autore di una comunicazione, di consegnare, su richiesta del MROS, le informazioni complementari necessarie per analizzare tale comunicazione. Il consulente, proprio come l'intermediario finanziario, sarà tenuto a consegnare solo le informazioni di cui è in possesso. È opportuno ricordare che il consulente che effettua una comunicazione di sospetto è sottoposto al divieto d'informazione di cui all'articolo 10a capoverso 5 D-LRD. Tale disposizione è applicabile anche nel caso in cui il consulente fornisca al MROS informazioni complementari in relazione alla comunicazione di sospetto di cui è l'autore.

Poiché non è escluso che la comunicazione di sospetto di un consulente possa essere in rapporto con una relazione d'affari di un intermediario finanziario o con una transazione effettuata da un intermediario finanziario, il capoverso 2 viene integrato nel senso di permettere al MROS di ottenere, in un caso del genere, informazioni dagli intermediari finanziari coinvolti.

La formulazione del capoverso 3 deve essere adeguata in modo da tener conto dell'aggiunta dei consulenti nel capoverso 1. Inoltre, lo stesso capoverso è anche oggetto di una modifica nell'ambito del progetto di decreto federale che approva e traspone la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con il relativo Protocollo addizionale e potenzia il dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata⁹³. Quindi, sarà opportuno a tempo debito garantire il necessario coordinamento tra i due disegni.

Al contrario, non è necessaria una modifica del capoverso 4, che si riferisce specificamente allo stato di fatto previsto al capoverso 2, vale a dire al caso in cui un intermediario finanziario debba fornire informazioni al MROS in relazione alla comunicazione effettuata da un altro intermediario finanziario o, d'ora in poi, da un consulente. Dato che il capoverso 2 non prevede la possibilità per il MROS di rivolgersi a un consulente in relazione a una comunicazione di sospetto di un altro consulente o di un intermediario finanziario, non è necessario estendere il capoverso 4 ai consulenti.

Art. 12, frase introduttiva (concerne soltanto i testi tedesco e francese), nonché lett. b^{bis} e b^{ter}

Alla lettera b^{bis} viene introdotta tra parentesi la formulazione abbreviata che designa l'autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione secondo l'articolo 105 LGD, che sarà poi la sola usata nel resto della LRD.

La lettera b^{ter} introduce nella LRD la base legale per la vigilanza conferita all'Ufficio centrale sui saggiatori del commercio e sulle società del gruppo di cui all'articolo 42^{bis} D-LCMP.

⁹³ FF 2018 5527

Art. 15, rubrica e cpv. 1–4, 5, frase introduttiva, e 6

Obbligo di verifica per i commercianti e i consulenti

Si propone di estendere l'articolo 15 vigente ai consulenti. Le disposizioni previste per i commercianti vengono riprese integralmente e il campo di applicazione dell'articolo viene completato dall'aggiunta della nuova categoria. Di conseguenza anche i consulenti saranno tenuti a incaricare un'impresa di revisione di verificare i casi rilevanti sotto il profilo degli obblighi di diligenza. È stato introdotto il nuovo capoverso 6 che si applica solo ai consulenti e disciplina l'obbligo di comunicazione delle imprese di revisione al MROS, analogamente alla corrispondente disposizione per commercianti contenuta nel capoverso 5. L'obbligo di comunicazione dell'impresa di revisione trova sempre applicazione quando un consulente viene meno al suo obbligo di comunicazione e l'impresa di revisione ha il sospetto fondato che i valori patrimoniali oggetto della transazione commerciale predisposta o eseguita sono in relazione con il riciclaggio di denaro, provengono da un crimine o da un delitto fiscale qualificato, sottostanno alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale, o servono al finanziamento del terrorismo. La disposizione non è naturalmente determinante nei casi in cui trovano applicazione le eccezioni secondo l'articolo 9 capoverso 2 e quindi non subentra alcun obbligo di comunicazione per la parte sottoposta a verifica. Per tutelare il segreto professionale, il consulente può far eseguire le verifiche da un esaminatore tenuto a sua volta al segreto professionale. In futuro dovranno valere anche per i consulenti le disposizioni relative all'abilitazione vigenti già oggi per avvocati e notai esaminatori conformemente all'articolo 11k OSRev per le verifiche secondo la LRD. Occorrerà procedere a un corrispondente adeguamento a livello di ordinanza. L'attività di consulente non rientra inoltre nelle attività soggette ad autorizzazione secondo l'articolo 9a capoverso 1 lettera c LSR e non rappresenta perciò un conflitto con l'abilitazione quale impresa di revisione conformemente alla LSR. L'esercizio contemporaneo dell'attività di consulente e di impresa di revisione conformemente alla LSR è quindi assolutamente ammissibile.

Come già detto nel commento relativo all'articolo 9 capoverso 1^{ter}, sarà opportuno, a tempo debito, adeguare le lettere a e c del capoverso 6 al fine di assicurare il necessario coordinamento con il progetto di decreto federale che approva e traspone la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con il relativo Protocollo addizionale e potenzia il dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata.

Per maggiore precisione il tenore dell'articolo 15 è stato adeguato sostituendo l'espressione «ufficio di revisione» con «impresa di revisione». L'ufficio di revisione designa infatti, nel diritto societario, un ufficio di una società che dispone di diritti e obblighi specifici e che ha come scopo principale la verifica dei conti annuali e statutari. Il ruolo di un ufficio di revisione riguarda pertanto essenzialmente la verifica dei conti annuali, laddove la verifica dell'osservanza degli obblighi di diligenza è invece un'attività di verifica prudenziale. Inoltre l'articolo 15 capoverso 2 è stato modificato in modo tale che soltanto le imprese di revisione ai sensi dell'articolo 6 LSR possano essere incaricate e non i revisori secondo l'articolo 5 della LSR. Il fatto che una persona fisica possa verificare gli obblighi di diligenza dei commercianti e dei consulenti è contrario al sistema attualmente in vigore nell'ambito della verifica dei conti annuali e della verifica prudenziale. Infatti, le persone fisiche

possono fornire a titolo indipendente servizi di revisione prescritti dalla legge soltanto se sono iscritte nel registro di commercio come ditte individuali e se loro stesse e le loro ditte individuali dispongono della necessaria abilitazione dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (art. 8 OSRev). All'articolo 2 lettera b LSR viene precisato che le imprese individuali sono considerate imprese di revisione. In questo modo è possibile garantire una qualità migliore delle prestazioni, dal momento che le imprese di revisione devono disporre di un sistema di garanzia della qualità (cfr. art. 6 cpv. 1 lett. d LSR e art. 9 cpv. 1 OSRev). È previsto un adeguamento corrispondente dell'articolo 22 ORD.

Art. 16 cpv. 1, frase introduttiva

L'Ufficio centrale è aggiunto all'elenco delle autorità soggette all'obbligo di comunicazione al MROS.

Art. 17

Dato che l'Ufficio centrale non può emanare ordinanze, la competenza di concretizzare gli obblighi di diligenza applicabili ai saggiatori del commercio e alle società del gruppo (art. 2 cpv. 2 lett. g LRD) e di disciplinarne le modalità di applicazione è assegnata all'AFD (cpv. 1 lett. d). A tal fine l'AFD dovrà emanare un'ordinanza.

Il capoverso 2 precisa che le autorità indicate nel capoverso 1 stabiliscono le modalità di adempimento degli obblighi di diligenza. Questo capoverso disciplina ora anche in modo chiaro il rapporto tra le ordinanze delle autorità competenti e l'autodisciplina. La vecchia formulazione dell'articolo 17 LRD (antecedente al 1° gennaio 2019), secondo la quale le autorità coinvolte concretizzavano gli obblighi di diligenza e ne stabilivano le modalità di adempimento, «sempreché non fossero autodisciplinate», ha creato una certa confusione nella prassi. Tale formulazione ha infatti indotto a credere che gli OAD (qui non si tratta degli OAD riconosciuti ai sensi dell'art. 24 LRD, perché l'art. 17 LRD riguarda gli intermediari finanziari di cui all'art. 2 cpv. 2 LRD) avessero diritto di far riconoscere il loro regolamento di autodisciplina come standard minimo e che questi regolamenti prevalessero rispetto alle disposizioni delle ordinanze delle autorità competenti. In altri termini, la vecchia formulazione dava l'impressione che l'esistenza di un'autodisciplina producesse la conseguenza di privare le autorità della loro competenza legislativa. Da una sentenza del Tribunale federale dell'11 marzo 2019⁹⁴, pronunciata in un caso concernente il settore delle case da gioco che opponeva la CFCG a un OAD, risulta invece che tale non è l'interpretazione dell'articolo 17 LRD data dal Tribunale federale. Secondo il Tribunale federale, per delegare compiti a organismi esterni all'amministrazione è necessaria una base legale formale, che non esiste nell'ambito delle case da gioco, essendo queste intermediari finanziari soggetti a una legislazione speciale. Di conseguenza, in questo settore è esclusa qualsiasi delega di competenze a un OAD. La situazione è quindi diversa da quella della FINMA, che secondo l'articolo 7 capoverso 3 LFINMA dispone di una base legale che le consente di riconoscere l'autodisciplina come standard minimo. Poiché una simile base legale non esiste nel

⁹⁴ Sentenza nel caso 2C_71/2018

settore delle case da gioco, un OAD non ha alcun diritto di veder riconosciuto il suo regolamento di autodisciplina come standard minimo.

La formulazione attuale della LRD «sempreché non siano autodisciplinate», introdotta con l'entrata in vigore della LGD il 1° gennaio 2019, non fornisce alcun chiarimento circa la portata dell'articolo 17 LRD. La formulazione riveduta di tale disposizione, che figura nell'allegato alla LIsFi («Se non esistono norme di autoregolamentazione riconosciute»), migliora leggermente la situazione grazie all'aggiunta dell'aggettivo «riconosciute», ma fa comunque sorgere qualche dubbio sulla questione di un eventuale diritto al riconoscimento dell'autodisciplina. Pertanto, al fine di chiarire questo punto, il secondo periodo del capoverso 2 precisa ora che le autorità competenti possono riconoscere un'autodisciplina al riguardo. Da questa precisazione non deriva alcun diritto al riconoscimento dell'autodisciplina come standard minimo e quindi la disposizione è perfettamente in linea con l'articolo 7 capoverso 3 LFINMA, che contiene una formulazione potestativa per la FINMA e non un obbligo, per cui non si giustifica un diritto per l'OAD.

Art. 20 Esercizio di un'attività senza affiliazione a un organismo di autodisciplina

Questo articolo dispone espressamente per la FINMA la possibilità di prendere misure in materia di vigilanza contro gli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3 LRD che, in seguito all'entrata in vigore della LIsFi, non si sono affiliati a un OAD riconosciuto (cpv. 1). Su tale base, potrà sciogliere persone giuridiche e società o radiare ditte individuali dal registro di commercio (cpv. 2). Questa disposizione conferma che la competenza della FINMA di prendere misure nei confronti degli intermediari finanziari «illegali» resta invariata nonostante la soppressione dello statuto di IFDS conseguente all'entrata in vigore della LIsFi.

Queste misure, rientranti nel campo del diritto di vigilanza, completano la disposizione penale applicabile agli intermediari finanziari che esercitano illegalmente la loro attività sui mercati finanziari (art. 44 LFINMA). Esse consentono di ristabilire la legalità e di assicurare parità di condizioni sui mercati finanziari, garantendo inoltre un efficace sistema di perseguimento degli intermediari finanziari «illegali». Pertanto, misure di questo tipo rientrano anche nell'ambito dell'attuazione delle raccomandazioni del GAFI. La Raccomandazione 14, ad esempio, chiede che i Paesi applichino sanzioni adeguate alle persone fisiche o giuridiche che forniscono servizi di trasferimento di denaro o di valori senza disporre delle necessarie autorizzazioni o registrazioni .

Art. 22a, cpv. 1, 3 e 4

L'autorità intercantonale viene aggiunta all'elenco di autorità di questa disposizione al fine di correggere una mancanza di coordinamento insorta in sede di trattazione del progetto LGD in Parlamento. Nell'elenco figura ora anche l'Ufficio centrale in ragione del suo nuovo statuto di autorità di vigilanza secondo la LRD. Di conseguenza il DFF dovrà trasmettere i dati relativi alle attività terroristiche anche a queste due autorità (cpv. 1), che sono a loro volta incaricate di trasmetterli agli intermediari finanziari a loro sottoposti (cpv. 3).

Inoltre, la formulazione del capoverso 3 è stata modificata per maggior chiarezza.

Art. 23 cpv. 3, 5 e 6

La terminologia utilizzata nel capoverso 3 per designare il sistema d'informazione destinato a gestire le comunicazioni di sospetto al MROS viene adeguata per tenere conto dell'introduzione del nuovo sistema goAML a partire dal 1° gennaio 2020.

Nel capoverso 5, il termine di 20 giorni feriali impartito al MROS per l'analisi delle comunicazioni basate sull'obbligo di comunicazione viene soppresso. D'ora in poi la legge non prevederà più termini specifici massimi per tale analisi. Il capoverso in questione mantiene tuttavia l'obbligo per il MROS di informare l'intermediario finanziario se trasmette a un'autorità di perseguimento penale le informazioni comunicate. Questo vale per le comunicazioni di sospetto basate sia sull'obbligo sia sul diritto di comunicazione. Infatti, in entrambi i casi la trasmissione fa scattare, in virtù dell'articolo 10 capoverso 1 LRD, un blocco di cinque giorni feriali dei valori patrimoniali comunicati.

L'obbligo del MROS di informare in merito alla trasmissione alle autorità di perseguimento penale è estesa alle comunicazioni di sospetto dei consulenti effettuate sulla base dell'articolo 9 capoverso 1^{ter} lettera a LRD. Anche se in questo caso il consulente non deve bloccare valori patrimoniali, quest'ultimo può avere interesse a essere informato del seguito dato alla sua comunicazione di sospetto, se non altro per decidere se continuare la relazione d'affari con il suo cliente.

In tutti i casi, l'obbligo del MROS di informare in merito alla trasmissione a un'autorità di perseguimento penale delle informazioni comunicate vale solo nel caso in cui l'intermediario finanziario o il consulente non abbia interrotto la relazione d'affari secondo l'articolo 9b LRD.

Malgrado l'abolizione del termine massimo per l'analisi delle comunicazioni basate sull'obbligo di comunicazione, il MROS farà in modo di effettuare le sue analisi nel più breve tempo possibile e di trattare in via prioritaria le comunicazioni di sospetti gravi.

Dato che questa disposizione vale sia per l'obbligo sia per il diritto di comunicazione, il capoverso 6 concernente il diritto di comunicazione è abrogato.

Art. 27, rubrica, e cpv. 4, frase introduttiva

Scambio di informazioni e obbligo di comunicazione

La rubrica dell'articolo 27 che cita l'obbligo di denuncia degli OAD deve essere modificato e contenere un riferimento all'obbligo di comunicazione. Dato che il MROS è un'autorità amministrativa e non un'autorità di perseguimento penale, non può ricevere denunce nel senso vero e proprio del termine. E non sarebbe neppure coerente se le autorità di vigilanza, le imprese di revisione e, con l'entrata in vigore della LIsFi, gli organismi di vigilanza fossero soggetti a un obbligo di comunicazione e gli OAD a un obbligo di denuncia.

La frase introduttiva del capoverso 4 è stata modificata di conseguenza nei testi francese e italiano, riprendendo la stessa formulazione adottata per l'obbligo di

comunicazione delle autorità di vigilanza (art. 16 cpv. 1, frase introduttiva). Questa modifica permette tra l'altro di correggere un'incoerenza riscontrabile nell'attuale testo della LRD tra le versioni francese e italiana, che parlano di denuncia, e la versione tedesca, che parla già di comunicazione.

Art. 29 cpv. 1, 2^{ter} e 3

L'Ufficio centrale è aggiunto nei capoversi 1 e 3 come nuova autorità di vigilanza LRD.

Come autorità amministrativa che crea intelligence finanziaria, il MROS può di norma scambiare con le autorità svizzere o estere soltanto informazioni, e non documenti veri e propri, che potrebbero ad esempio essere utilizzati in una procedura amministrativa o penale (cfr. art. 30 cpv. 3 e 29 cpv. 2^{bis} LRD). Al fine di recepire questo principio, nel capoverso 1 viene soppresso il termine «documenti». Nella prassi, tale modifica non comporta alcuna conseguenza. Le altre autorità indicate nel capoverso 1 sono tutte autorità di vigilanza. Se, in base alle informazioni trasmesse dal MROS, per una procedura interna hanno bisogno di documenti in possesso di un intermediario finanziario soggetto alla loro vigilanza, potranno richiederli direttamente a quest'ultimo.

Il capoverso 2^{ter} rispecchia un principio importante della cooperazione internazionale, secondo il quale per trasmettere a un'autorità nazionale le informazioni provenienti da un ufficio di comunicazione estero occorre preventivamente il consenso di quest'ultimo. Tale principio è generalmente applicabile, a prescindere dal tipo di autorità interessata. Detto altrimenti, il consenso è necessario anche quando l'autorità è un'autorità competente in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro o il finanziamento del terrorismo. Tuttavia, il capoverso 2^{ter} prevede la necessità dell'esplicito consenso preventivo soltanto in caso di trasmissione alle autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni di cui al capoverso 2, ma non in caso di trasmissione ad esempio alla FINMA o alla CFCG. Per colmare questa lacuna e iscrivere nella legge un principio che il MROS applica già nell'ambito dell'assistenza amministrativa con la FINMA e la CFCG, nel disegno si aggiunge un riferimento alle autorità di vigilanza di cui al capoverso 1.

Art. 29a cpv. 2^{bis}, 3 e 4

Uno dei compiti principali assegnati al MROS consiste nel sostenere le autorità di perseguimento penale nella lotta contro il riciclaggio di denaro, i reati preliminari al riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Il MROS adempie tale compito in particolare per mezzo di analisi approfondite delle comunicazioni di sospetto trasmesse dagli intermediari finanziari. Tali analisi si basano sulle informazioni provenienti da varie fonti, alcune delle quali confidenziali (informazioni di polizia o altro) e altre pubbliche. Il MROS raccoglie informazioni anche mediante scambio di informazioni con i propri omologhi esteri.

Quest'ultimo canale riveste un'importanza cruciale, poiché nei casi comunicati al MROS la maggior parte dei reati preliminari è commessa all'estero⁹⁵. Pertanto l'ottenimento delle informazioni necessarie per il tramite degli omologhi esteri dei Paesi interessati è indispensabile per riunire gli elementi che servono per completare l'incarto da trasmettere alle autorità di perseguimento penale. In genere, però, gli omologhi esteri subordinano a determinate condizioni l'utilizzazione delle informazioni trasmesse al MROS. Il Consiglio federale ha già avuto occasione di pronunciarsi in merito all'obbligo degli uffici di comunicazione di rispettare le condizioni di utilizzazione delle informazioni imposte dai loro omologhi esteri⁹⁶. Queste condizioni devono essere rispettate anche dalle altre autorità svizzere alle quali il MROS trasmette le informazioni ricevute dall'estero.

Molti omologhi del MROS autorizzano ad esempio la trasmissione di queste informazioni alle autorità di perseguimento penale, ma non permettono che le informazioni siano utilizzate nel procedimento penale come mezzi di prova.

Il rispetto dei diritti della difesa, sancito nel CPP, è uno dei pilastri del sistema giudiziario di uno Stato di diritto come la Svizzera. L'interpretazione di tale principio da parte dei pubblici ministeri non è però sempre uniforme. Alcuni procuratori pubblici ne derivano l'obbligo di integrare negli atti procedurali tutti i documenti trasmessi dal MROS, anche se non costituiscono un mezzo di prova. I documenti del MROS potrebbero contenere informazioni provenienti da un omologo che ne ha esplicitamente vietato l'acquisizione agli atti. Per evitare un'utilizzazione delle informazioni contraria alle condizioni imposte dall'omologo estero, la soluzione più semplice per il MROS consiste nel non trasmettere questo tipo di informazioni alle autorità di perseguimento penale. Questa situazione non è certo ideale, poiché la conoscenza di determinate informazioni può essere di grande utilità, se non addirittura cruciale, nell'ambito di un procedimento. Inoltre, se sono al corrente dell'esistenza di determinate informazioni, le autorità di perseguimento penale possono se necessario ricorrere ai meccanismi dell'assistenza giudiziaria per ottenerle come mezzo di prova validamente utilizzabile nell'ambito di un procedimento penale.

Le informazioni provenienti da un omologo estero e che il MROS trasmette alle autorità di perseguimento penale devono dunque sottostare a un regime specifico previsto dalla LRD in quanto legge speciale, che consente ai procuratori pubblici di accedervi secondo le condizioni definite dal MROS senza essere obbligati a includerle negli atti del procedimento. A tal fine, all'articolo 29a LRD viene introdotto un nuovo capoverso 2^{bis}. Al fine di precisare che tali restrizioni si applicano unicamente alle informazioni ricevute dall'estero, nella nuova disposizione è stato inserito un riferimento all'articolo 29 capoverso 2^{ter} LRD (consenso degli uffici di comunicazione esteri concernente la trasmissione delle informazioni).

L'Ufficio centrale è aggiunto nei capoversi 3 e 4 come nuova autorità di vigilanza LRD.

⁹⁵ GCRF, Rapporto sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera, giugno 2015, pag. 4

⁹⁶ Messaggio del 27 giugno 2012 concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro, FF **2012** 6199, pag. 6212 seg.

Titolo dopo l'art. 29a

Sezione 1a Collaborazione con gli organi di vigilanza e gli organismi di autodisciplina

Nella LRD viene introdotta una base legale per consentire al MROS di scambiare informazioni da un lato con gli OAD e dall'altro, dopo l'entrata in vigore della LIsFi, con gli organismi di vigilanza di cui all'articolo 43a LFINMA. Dato che gli OAD e gli organismi di vigilanza non sono autorità in senso stretto, nella LRD viene introdotta una nuova sezione dopo quella relativa alla collaborazione tra autorità svizzere.

Art. 29b

L'articolo 29b capoverso 1 introduce nella LRD la base legale che consente al MROS e agli OAD di scambiarsi tutte le informazioni necessarie all'applicazione della LRD nell'ambito dell'assistenza amministrativa. La disposizione riguarda soltanto gli OAD riconosciuti ai sensi dell'articolo 24 LRD, ossia gli organismi ai quali il Legislatore ha assegnato compiti normativi e di vigilanza sugli intermediari finanziari ad essi affiliati. Secondo la giurisprudenza, questi OAD sono delegatari di un compito pubblico.⁹⁷ Per poter svolgere i loro compiti, essi devono poter avere accesso, come le autorità di vigilanza, alle informazioni di cui dispone il MROS.

Le informazioni possono essere scambiate sia spontaneamente che su domanda. L'assistenza amministrativa è reciproca: le informazioni possono essere trasmesse sia dal MROS agli OAD, sia dagli OAD al MROS. L'unica condizione consiste nel fatto che le informazioni scambiate devono essere necessarie all'applicazione della LRD.

Come già detto nel commento relativo all'articolo 29 capoverso 1 LRD, il MROS non può di norma scambiare documenti. È dunque con piena cognizione di causa che la legge limita lo scambio anche con gli OAD alle sole informazioni.

Al fine di tenere conto di un commento espresso in occasione della consultazione, il capoverso 2 dispone che il MROS può trasmettere informazioni agli OAD soltanto con l'esplicito consenso dell'autorità di perseguimento penale.

Il principio dell'esplicito consenso preventivo nel caso di informazioni provenienti da omologhi stranieri del MROS si applica anche in caso di trasmissione a un terzo diverso da un'autorità (pubblica) vera a propria. Di conseguenza, nell'articolo 29b capoverso 3 è introdotta una norma analoga a quella dell'articolo 29 capoverso 2^{ter} D-LRD.

In seguito all'entrata in vigore della LIsFi, risulta logico prevedere anche uno scambio d'informazioni tra il MROS e gli organismi di vigilanza di cui all'articolo 43a LFINMA, in quanto anche questi ultimi sono stati incaricati dal Legislatore di esercitare la vigilanza continua su taluni intermediari finanziari in virtù dell'articolo 61 LIsFi. Le stesse disposizioni si applicano allo scambio d'informazioni tra il MROS e gli organismi di vigilanza e tra il MROS e gli OAD.

⁹⁷ DTF 2C-887/2010 del 28.4.2011, consid. 9.3

Art. 30 cpv. 2 lett. a e art. 32 cpv. 3

In relazione all'estensione dell'obbligo di comunicazione alla nuova categoria dei consulenti, le disposizioni relative alla collaborazione con uffici di comunicazione e autorità di perseguimento penale esteri acquistano validità anche per i consulenti. Vengono integrate di conseguenza.

Art. 34, rubrica e cpv. 1-3

Collezioni di dati in rapporto con le comunicazioni e le informazioni consegnate all'Ufficio di comunicazione

L'attuale rubrica dell'articolo 34 LRD è troppo ristretta rispetto al contenuto della disposizione, che riguarda le collezioni di dati in rapporto tanto con l'obbligo quanto con il diritto di comunicazione (cfr. vigente cpv. 3). È proposta una formulazione più ampia, riferita alle collezioni di dati in rapporto con le comunicazioni in generale. La rubrica deve inoltre essere estesa alle informazioni trasmesse al MROS in applicazione dell'articolo 11a LRD.

L'Ufficio centrale è aggiunto nel capoverso 2 come nuova autorità di vigilanza LRD.

Cpv. 1 e 3

Nel capoverso 1 deve essere inserito un riferimento al diritto di comunicazione di cui all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP, dato che tale strumento è mantenuto in essere. Alle comunicazioni di sospetto devono infatti essere applicate le stesse normative di gestione delle collezioni di dati, a prescindere che le comunicazioni siano effettuate sulla base dell'obbligo o del diritto di comunicazione. L'obbligo di tenere collezioni separate di dati, sancito al capoverso 1, deve inoltre essere esteso espressamente ai consulenti e ai documenti relativi alle richieste presentate dal MROS in virtù dell'articolo 11a LRD.

L'articolo 11a LRD consente al MROS di ottenere dagli intermediari finanziari e dai consulenti le informazioni complementari necessarie all'analisi delle comunicazioni di sospetto. In virtù dell'articolo 11a capoverso 4, l'intermediario finanziario che non ha trasmesso la comunicazione al quale il MROS si rivolge per ottenere informazioni supplementari sottostà al divieto di informare (art. 10a cpv. 1 LRD) il cliente in merito alla comunicazione effettuata.

Quando il MROS chiede informazioni complementari all'intermediario finanziario o al consulente che gli ha trasmesso una comunicazione, i documenti che gli vengono forniti in seguito a tale richiesta entrano a far parte degli atti che compongono l'incarto relativo alla comunicazione già coperto dal capoverso 1 dell'articolo 34. Per quanto riguarda questi documenti, l'articolo 34 capoverso 3 LRD esclude (per ora soltanto temporaneamente) il diritto di accesso della persona interessata ai sensi dell'articolo 8 LPD. Per contro, quando il MROS chiede informazioni complementari a un intermediario finanziario diverso da quello che ha effettuato la comunicazione, come previsto all'articolo 11a capoverso 2 LRD, i documenti in rapporto con tale richiesta non fanno parte dell'incarto relativo alla comunicazione ai sensi del capoverso 1, e pertanto l'articolo 34 capoverso 3 LRD non è applicabile. Se la

persona interessata chiede di poter accedere agli atti, l'intermediario finanziario viene a trovarsi in una situazione di incertezza giuridica: da un lato, l'articolo 34 LRD non lo autorizza a negare alla persona interessata l'accesso ai documenti consegnati al MROS, ma d'altra parte, se desse seguito alla richiesta della persona interessata, violerebbe il divieto di informazione previsto all'articolo 10a capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 11a capoverso 4 LRD, poiché la persona interessata verrebbe così informata in merito alla comunicazione di sospetto depositata al suo riguardo da un altro intermediario finanziario o consulente. La legge presenta dunque una lacuna che va corretta estendendo l'applicazione dell'articolo 34 capoverso 1 LRD ai documenti relativi alle richieste presentate dal MROS in virtù dell'articolo 11a LRD.

Il capoverso 3 dell'articolo 34 LRD va anch'esso modificato per rimediare a un'analogia incertezza del diritto. Dal 1° gennaio 2016, il divieto di informare il cliente ai sensi dell'articolo 10a LRD non conosce più limiti di tempo, mentre l'esclusione del diritto di accesso previsto all'articolo 34 capoverso 3 LRD è invece illimitata. Tale esclusione vale soltanto durante l'analisi della comunicazione da parte del MROS o fintanto che perdura il blocco dei beni previsto all'articolo 10 LRD. Anche in questo caso, l'esclusione del diritto di accesso nei confronti degli intermediari finanziari e dei consulenti non deve conoscere limiti di tempo, onde evitare che l'intermediario finanziario venga a trovarsi nella situazione di incertezza del diritto appena descritta. Con la proposta estensione del capoverso 1, l'esclusione illimitata varrà tanto per le collezioni separate di dati contenenti documenti relativi alle comunicazioni, quanto per quelle relative alle richieste presentate dal MROS in virtù dell'articolo 11a LRD.

L'esclusione illimitata nel tempo del diritto di accesso alle collezioni di dati che gli intermediari finanziari e i consulenti devono gestire in modo separato secondo il capoverso 1 assicura la coerenza tra gli articoli 34 e 10a LRD, rafforzando così la certezza del diritto. Essa migliora anche l'efficacia del sistema di comunicazione dei sospetti. Una volta terminati l'analisi del MROS e il blocco dei beni previsto all'articolo 10 LRD, è probabile che la persona interessata possa accedere alle collezioni di dati benché il dossier sia ancora sottoposto alle verifiche preliminari di un'autorità di perseguimento penale. Accedendo agli atti, la persona interessata scoprirà non solo che è stata effettuata una comunicazione di sospetto al suo riguardo, ma anche che la comunicazione è stata trasmessa alle autorità di perseguimento penale. Se queste ultime non hanno (ancora) deciso di bloccare i beni in questione, la persona interessata potrebbe tentare di sottrarsi a un'eventuale confisca in Svizzera trasferendo i beni in una Giurisdizione nota per la scarsa cooperatività in materia di assistenza giudiziaria. Questa eventualità potrebbe compromettere il procedimento penale.

Un altro aspetto riguarda l'intermediario finanziario che ha effettuato la comunicazione. Consentendo al cliente di accedere all'incarto relativo alla comunicazione effettuata al MROS, l'intermediario svela al cliente i sospetti che gli sono sorti nei suoi confronti. Di conseguenza, nella maggior parte dei casi il cliente interrompe la relazione d'affari, poiché il rapporto di fiducia con l'intermediario viene meno. Più raramente, qualche cliente potrebbe addirittura fare causa all'intermediario. Se ha effettuato una comunicazione al MROS in buona fede, l'intermediario finanziario è

tutelato dalle disposizioni dell'articolo 11 LRD. Ma una procedura civile o penale può comunque comportare inconvenienti più o meno importanti. La possibilità di perdere un cliente e gli altri inconvenienti legati al diritto di accesso potrebbero scoraggiare gli intermediari finanziari a effettuare una comunicazione al MROS. Affinché la LRD possa raggiungere il proprio obiettivo, ossia la lotta efficace contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, gli intermediari finanziari devono poter effettuare le opportune comunicazioni al MROS senza dover temere di perdere i loro clienti o dover affrontare altri inconvenienti. Gli stessi timori e gli stessi disagi potrebbero insorgere in relazione ai consulenti, che saranno anch'essi soggetti all'obbligo di comunicazione.

Considerato quanto precede, per il Consiglio federale si rende necessaria l'adozione di una base legale formale ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera a LRD che escluda direttamente presso gli intermediari finanziari e i consulenti il diritto di accesso alle collezioni di dati tenute separatamente secondo l'articolo 34 capoverso 1 LRD; le persone interessate devono far valere il loro diritto di accesso alle informazioni contenute nelle collezioni di dati separate esclusivamente nei confronti del MROS. Quest'ultimo dispone delle necessarie informazioni e, in virtù dell'articolo 35 LRD, le comunica conformemente all'articolo 8 LSIP. La procedura sancita all'articolo 8 LSIP, prevista generalmente per le collezioni di polizia relative a dati di sospetto, garantisce che le richieste di persone interessate concernenti informazioni di sospetto vengano trattate in conformità con le disposizioni sulla protezione dei dati, senza pregiudicare gli interessi del perseguimento penale. Soltanto il MROS dispone delle necessarie informazioni degli intermediari finanziari e dei consulenti e può accertare gli interessi delle autorità di perseguimento penale al mantenimento del segreto. Pertanto, soltanto il MROS potrà valutare, in virtù dell'articolo 35 LRD in combinato disposto con l'articolo 8 LSIP, se e in quale misura saranno comunicate queste informazioni. In questo modo si garantisce anche che la persona interessata riceva la stessa risposta a una richiesta d'informazione presentata all'intermediario finanziario o al consulente e al MROS. Questa regolamentazione aumenta la certezza del diritto e si giustifica con il pubblico interesse per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

È infine opportuno osservare che anche l'articolo 34 LRD (rubrica e cpv. 1–3) è oggetto di una proposta di modifica contenuta nel disegno della legge federale relativa alla revisione totale della LPD e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati⁹⁸. Si propone, nello specifico, di sostituire l'espressione «collezioni di dati» con «incarti e/o banche dati» nella rubrica e nei capoversi 1 e 2. Nel capoverso 3 vengono inoltre modificati il riferimento alla LPD e la relativa disposizione di legge. Questo disegno di legge è attualmente al vaglio del Parlamento. A tempo debito, sarà opportuno garantire il necessario coordinamento tra il presente disegno di legge e la revisione totale della LPD.

Art. 35 cpv. 2

Nel capoverso 2 viene aggiunto l'Ufficio centrale, in quanto nuova autorità di vigilanza LRD. Anche la formulazione di questo capoverso viene adeguata.

⁹⁸ FF 2017 6173, in particolare pag. 6250

L'articolo 35 LRD concerne il trattamento dei dati da parte del MROS e di conseguenza questo capoverso non può che riguardare lo scambio di informazioni tra il MROS da un lato e le varie autorità menzionate dall'altro. In particolare la formulazione francese dà l'impressione che questo capoverso si riferisca in generale allo scambio di informazioni tra le singole autorità LRD, ad esempio tra la FINMA e la CFCG. Lo scambio tra queste due autorità è però già disciplinato nell'articolo 29 capoverso 1 LRD. L'adeguamento della formulazione non ha comunque conseguenze sostanziali.

Art. 38 Violazione dell'obbligo di verifica

La disposizione penale per la violazione dell'obbligo di verifica già applicata ai commercianti viene estesa ai consulenti, al fine di assicurare il rispetto di tale obbligo anche per questa categoria.

Art. 41 cpv. 2

Secondo l'articolo 17 LRD, all'AFD compete la concretizzazione degli obblighi di diligenza dei saggiatori del commercio e delle società del gruppo. Pertanto deve essere autorizzata, al pari della FINMA e della CFCG, anche a emanare disposizioni di esecuzione negli ambiti di portata ridotta.

Art. 42 cpv. 2

Nelle disposizioni transitorie della modifica del 15 giugno 2018 viene introdotto retroattivamente un nuovo capoverso 2. Di conseguenza, ai saggiatori del commercio e alle società del gruppo secondo la LCMP non sono applicabili le disposizioni transitorie della LRD introdotte dalla LISFi; a partire dall'entrata in vigore della LISFi si applicheranno solo le disposizioni finali della LCMP. Ciò significa che i saggiatori del commercio e le società del gruppo, ex IFDS, a differenza degli altri ex IFDS non saranno obbligati ad affiliarsi a un OAD nell'anno successivo all'entrata in vigore della LISFi per poter continuare a esercitare legalmente la loro attività sottoposta alla LRD.

5.2 Codice civile

Art. 61

Cpv. 2 n. 3

Il diritto vigente prevede l'obbligo di iscrizione nel registro di commercio soltanto per le associazioni che svolgono un'attività commerciale o che, in ragione della loro importanza economica, sottostanno all'obbligo di revisione. Il disegno estende l'obbligo di iscrizione anche alle associazioni che presentano un rischio maggiore di essere sfruttate, ovvero quelle prevalentemente coinvolte nella raccolta o nella distribuzione di fondi all'estero per scopi caritatevoli, religiosi, culturali, educativi o sociali. In questo modo si intendono coprire le situazioni in cui la raccolta o la

distribuzione di fondi avviene al di fuori dei confini svizzeri. Tale definizione comprende i casi in cui la raccolta avviene in Svizzera e la distribuzione all'estero, la raccolta e la distribuzione avvengono all'estero e la raccolta avviene all'estero e la distribuzione in Svizzera. Le associazioni che non rispettano l'obbligo di iscrizione potranno essere iscritte d'ufficio nel registro di commercio secondo la procedura descritta nell'ordinanza del 17 ottobre 2007⁹⁹ sul registro di commercio (ORC).

Rientrano nel campo d'applicazione delle nuove norme sulla trasparenza le associazioni che adempiono tre criteri cumulativi: 1) raccolta o distribuzione di fondi per scopi caritatevoli, religiosi, culturali, educativi o sociali, 2) esercizio dell'attività a titolo principale, 3) raccolta o distribuzione dei fondi all'estero.

1. Raccolta o distribuzione di fondi per scopi caritatevoli, religiosi, culturali, educativi o sociali

Il criterio dell'attività di raccolta o distribuzione di fondi per scopi caritatevoli, religiosi, culturali, educativi o sociali corrisponde alla definizione di NPO data dal GAFI¹⁰⁰. Va notato che gli scopi contemplati dalla norma giuridica includono anche le finalità relative alle azioni di solidarietà e alle «opere buone», menzionate nella definizione di NPO del GAFI. È opportuno precisare che il GAFI interpreta il concetto di fondi in senso ampio¹⁰¹. Le associazioni sportive, ricreative e di mutuo aiuto non rientrano in tale definizione.¹⁰² Non vi rientrano nemmeno le associazioni economiche, come le associazioni professionali, padronali o di lavoratori, che perseguono la difesa degli interessi economici comuni dei loro soci. Esse sono pertanto escluse dal campo di applicazione.

Per raccolta di fondi si intende qualsiasi contributo volto prevalentemente a fornire un aiuto all'associazione o alle opere buone che essa sostiene. In questo contesto è irrilevante se i contributi siano stati sollecitati o meno. Per contro, le quote versate dai soci dell'associazione¹⁰³, le sovvenzioni statali, i redditi delle attività delle associazioni, le prestazioni di sponsorizzazione e in generale tutti i contributi volti a ottenere una controprestazione dall'associazione sono esclusi dalla definizione di raccolta di fondi. Inoltre, per distribuzione di fondi si intende ogni contributo versato dall'associazione senza controprestazione con lo scopo di fornire un aiuto al beneficiario. I contributi in natura e i servizi offerti possono essere assimilati a una distribuzione di fondi se finanziati con le risorse dell'associazione.

⁹⁹ RS 221.411, art. 152 segg.

¹⁰⁰ Cfr. glossario del GAFI, secondo il quale l'espressione NPO designa «*a legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of good works*».

¹⁰¹ Cfr. glossario relativo alle 40 Raccomandazioni: «*Le terme fonds désigne tous les types d'avoirs, matériels ou immatériels, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, quel que soit leur mode d'acquisition, ainsi que les actes juridiques ou instruments sous toute forme, y compris électronique ou numérique, attestant la propriété de ces avoirs ou les droits y relatifs*».

¹⁰² Cfr. rapporto sulle NPO, n. 1.3; cfr. anche circolare n. 12 dell'AFC dell'8 luglio 1994 sull'esenzione fiscale delle persone giuridiche che perseguono uno scopo pubblico o di utilità pubblica o fini di culto; deducibilità delle liberalità.

¹⁰³ Si intende con ciò le quote statutarie versate dai soci attivi, per le quali ogni socio o categoria di soci riceve in cambio la stessa controprestazione (ad es. rivista, ingresso, sconto).

Il disegno copre tutte le forme di raccolta di fondi, a prescindere dal contesto, dall'identità o dal numero dei donatori. Esso copre sia le raccolte organizzate pubblicamente sia gli appelli alle donazioni lanciati per posta, porta a porta, per telefono, tramite posta elettronica o via Internet. Il disegno rinuncia deliberatamente a limitare l'applicazione delle nuove norme sulla trasparenza alle raccolte pubbliche, poiché tale limitazione escluderebbe gli appelli alle donazioni lanciati tra i soci o i simpatizzanti, e segnatamente le collette raccolte nelle case di culto o nell'ambito di manifestazioni organizzate dall'associazione e in rapporto con lo scopo da essa perseguito. In effetti, questo tipo di colletta implica un rischio di sfruttamento simile a quello insito negli appelli lanciati pubblicamente. Si pensi ad esempio al problema delle sette o alle problematiche legate al finanziamento delle moschee, che, nella maggior parte dei casi, preferiscono ricorrere ai fondi versati dai fedeli o da altre organizzazioni associate e rinunciano agli appelli alle donazioni lanciati pubblicamente. Per di più, l'introduzione di deroghe per determinati tipi di colletta comporterebbe delle difficoltà di applicazione e offrirebbe possibili scappatoie a discapito della loro efficacia.

2. Attività principale

Di principio, le liberalità occasionali o di scarsa importanza non rientrano nel campo d'applicazione delle disposizioni proposte. Infatti, le nuove norme riguardano soltanto le associazioni che raccolgono o distribuiscono prevalentemente fondi all'estero, direttamente o indirettamente, per scopi caritatevoli, religiosi, culturali, educativi o sociali. Ciò è il caso quando i fondi raccolti costituiscono una parte sostanziale dei mezzi dell'associazione, o quando i fondi distribuiti assorbono una parte sostanziale delle sue risorse. Se del caso, spetterà al Consiglio federale fissare i valori soglia determinanti per stabilire se un'associazione è assoggettata o no all'obbligo di iscrizione. Tali limiti dovrebbero essere stabiliti in modo da non ostacolare le associazioni che intendono distribuire modiche somme o consacrare una piccola parte delle loro risorse per sostenere altre organizzazioni.

3. Fondi raccolti o distribuiti all'estero

L'ultimo criterio riguarda lo svolgimento all'estero di attività di raccolta e distribuzione di fondi. Secondo gli studi realizzati sull'argomento, infatti, le NPO maggiormente esposte al rischio di abusi sono quelle che operano in zone di conflitto, dove organizzazioni terroristiche sono attive e dove la minaccia di attacchi terroristici è considerevole.¹⁰⁴ Ovviamente, le associazioni locali, che svolgono le loro attività in Svizzera e i cui donatori e beneficiari risiedono entro i confini nazionali, non adempiono questi criteri. Il discorso cambia quando i fondi raccolti passano dall'estero. In questi casi è più difficile verificare l'impiego finale dei fondi e assicurarsi che non passino attraverso zone di conflitto. Allo stesso modo, la provenienza dei fondi raccolti all'estero è più difficile da stabilire, a prescindere dal luogo in cui vengono distribuiti. Sulla base di tale constatazione, il disegno limita il campo di applicazione delle nuove norme sulla trasparenza alle associazioni che ricevono o distribuiscono fondi al di fuori dei confini svizzeri.

¹⁰⁴ GCRF, Rapporto sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera, giugno 2015, pag. 52; GCRF, rapporto NPO 2016, pag. 37

Cpv. 2^{bis} e 2^{ter}

Considerati i costanti sviluppi della situazione sul piano nazionale quanto su quello internazionale, il Consiglio federale deve beneficiare di un certo margine di manovra per poter contrastare in modo efficace problemi devastanti quali il finanziamento del terrorismo e il riciclaggio di denaro. Il disegno propone quindi di introdurre una norma di delega che autorizzi il Consiglio federale a emanare norme esecutive sull'obbligo di iscrizione nel registro di commercio. La norma di delega di cui al capoverso 2^{bis} non consente al Consiglio federale di definire nuove condizioni per l'obbligo di iscrizione, ma permette di precisare, se necessario, alcuni concetti utilizzati nel capoverso 1 numero 3. Tale precisazione eviterà l'iscrizione a titolo preventivo delle associazioni che non sono sicure di dover sottostare al nuovo obbligo. La norma di delega contribuisce quindi anche ad aumentare la certezza del diritto delle associazioni e di conseguenza a evitare costi significativi legati alle iscrizioni preventive nel settore associativo, il che risponde a una critica espressa durante la procedura di consultazione. La norma di delega di cui al capoverso 2^{ter} autorizza il Consiglio federale a prevedere degli esoneri per le associazioni che presentano un rischio minore di essere sfruttate per scopi di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo, segnatamente in base all'ammontare, alla provenienza, alla destinazione o all'impiego previsto dei fondi raccolti o distribuiti. La soglia a partire dalla quale un'associazione è tenuta a iscriversi potrà dunque essere fissata tramite ordinanza. Tale ordinanza può anche prevedere eccezioni all'obbligo di iscrizione per le associazioni che intrattengono rapporti con Paesi considerati a basso rischio.

Art. 61a *Ila. Elenco dei soci*

Analogamente alla regola applicabile alle società secondo il CO¹⁰⁵, questo nuovo articolo impone alle associazioni che hanno l'obbligo di farsi iscrivere nel registro di commercio a tenere un elenco che menziona il nome o la ditta e l'indirizzo dei soci, in modo che sia possibile accedervi in ogni momento in Svizzera. Nonostante la disposizione non preveda l'obbligo specifico di aggiornare l'elenco, le associazioni interessate devono assicurarsi che le informazioni contenute nell'elenco rispecchino le conoscenze disponibili. Devono inoltre conservare le indicazioni relative a ciascun socio e gli eventuali documenti giustificativi dell'iscrizione per almeno dieci anni a contare dalla cancellazione del socio dall'elenco. Il termine di dieci anni permette di identificare anche le persone che hanno lasciato l'associazione e quindi non figurano più nell'elenco dei soci. Il disegno di legge non prevede l'obbligo di fornire documenti giustificativi e, nel caso in cui tali documenti vengano forniti, non impone alcun obbligo di forma. Le associazioni sono dunque libere di scegliere la forma che preferiscono. In linea di principio, lo statuto prevede che l'adesione e la partenza di un socio implicino un atto scritto, ma tale regola non è assoluta. L'adesione può avvenire anche con una semplice dichiarazione. In ogni caso, l'associazione dovrà conservare copie delle diverse versioni degli elenchi dei soci e degli eventuali documenti giustificativi per almeno dieci anni a contare dalla cancellazione del socio dall'elenco.

¹⁰⁵ Art. 686, 790 e 837 CO

Art. 69c cpv. 1

I nuovi obblighi di trasparenza delle associazioni previsti dal presente disegno richiede la modifica dell'articolo 69c capoverso 1 CC concernente le lacune nell'organizzazione dell'associazione. Secondo il diritto vigente, un socio o un creditore può chiedere al giudice di prendere le misure necessarie se l'associazione è priva di uno degli organi prescritti. L'attuale formulazione dell'articolo 69c capoverso 1 contempla il caso in cui l'associazione non adempia l'obbligo di nominare un rappresentante in Svizzera in conformità all'articolo 69 capoverso 2 D-CC. In compenso, è necessario modificare l'articolo 69c capoverso 1 per consentire a un socio o a un creditore di chiedere al giudice di prendere le misure necessarie anche nel caso in cui l'associazione non tenga l'elenco dei soci conformemente all'articolo 61a D-CC.

Art. 69 cpv. 2

Per analogia con il diritto societario¹⁰⁶, per tutte le associazioni che hanno l'obbligo di farsi iscrivere nel registro di commercio viene introdotto l'obbligo di avere un rappresentante domiciliato in Svizzera, che deve avere accesso all'elenco dei soci. Se nessuna delle persone domiciliate in Svizzera dispone del diritto di firma individuale, l'esigenza in materia di domicilio può essere soddisfatta anche ricorrendo a più di una persona. Quest'obbligo ha carattere imperativo. In caso di inadempienza, l'associazione presenta una lacuna nell'organizzazione ai sensi dell'articolo 69c CC e si espone alle conseguenze previste da tale disposizione.

Titolo finale*Art. 6b^{bis}* 1a. Associazioni tenute all'iscrizione nel registro di commercio

Nell'ambito della procedura di consultazione, alcuni partecipanti hanno chiesto l'introduzione di una disposizione transitoria che conceda alle associazioni esistenti un termine sufficiente per adempiere le nuove disposizioni. Le associazioni già esistenti che, secondo il diritto vigente, sono già tenute all'iscrizione nel registro di commercio secondo l'articolo 61 capoverso 1 numeri 1 e 2 devono adempiere il loro obbligo di tenere un elenco dei soci e di nominare un rappresentante domiciliato in Svizzera entro 18 mesi. Le associazioni già esistenti che soddisfano i requisiti di cui all'articolo 61 capoverso 1 numero 3 D-CC avranno anch'esse 18 mesi di tempo per iscriversi nel registro di commercio, tenere un elenco dei soci e nominare un rappresentante in Svizzera.

¹⁰⁶ Art. 718, 814 e 898 CO

5.3 Codice delle obbligazioni

Art. 941a cpv. 1 e 3

Secondo il diritto vigente, l'ufficiale del registro di commercio può chiedere al giudice di prendere le misure necessarie soltanto per le lacune di un'associazione riguardanti l'ufficio di revisione. Il disegno propone una modifica di questa disposizione al fine di garantire un'attuazione efficace del nuovo articolo 69 capoverso 2 D-CC, secondo cui le associazioni iscritte nel registro di commercio devono avere un rappresentante domiciliato in Svizzera. Di conseguenza, le associazioni che hanno l'obbligo di farsi iscrivere nel registro di commercio saranno sottoposte a un regime analogo a quello previsto per le altre persone giuridiche. L'articolo 941a capoverso 1 D-CO autorizza l'ufficiale del registro di commercio a rivolgersi al giudice per qualsiasi lacuna nell'organizzazione imperativamente prescritta dalla legge (ad es. se dopo una diffida l'associazione non ha designato un rappresentante in Svizzera) e non solo per le lacune riguardanti l'ufficio di revisione. Dato che l'organizzazione imperativamente prescritta dalla legge di un'associazione di cui all'articolo 941a capoverso 1 D-CO contempla anche le disposizioni obbligatorie riguardanti l'organo di revisione, l'articolo 941a capoverso 3 CO è abrogato.

5.4 Codice penale

Art. 327 Violazione degli obblighi legali applicabili alle associazioni

Per garantire un'attuazione efficace delle nuove disposizioni sulla trasparenza delle associazioni, il disegno prevede l'introduzione di una nuova disposizione penale che punisce con una multa la violazione degli obblighi di tenere l'elenco dei soci e di nominare un rappresentante in Svizzera. La violazione intenzionale dell'obbligo d'iscrizione nel registro di commercio rientra nel campo di applicazione dell'articolo 153 CP. Infatti questa disposizione, che mira a tutelare l'affidabilità delle informazioni contenute nel registro di commercio e la fiducia del pubblico, sanziona in particolare l'omissione di fatti da iscrivere. Essa contempla quindi sia il caso in cui l'autore richieda un'iscrizione incompleta, sia il caso in cui non richieda un'iscrizione obbligatoria. L'omissione per negligenza è punita giusta l'articolo 943 CO.¹⁰⁷

Il disegno della legge federale che attua le raccomandazioni del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali prevede l'introduzione nel CP dei due nuovi articoli 327 e 327a. Se queste due disposizioni saranno adottate dal Parlamento, sarà necessario garantirne al momento opportuno il coordinamento con il presente disegno. L'articolo 327 D-CP diverrebbe allora l'articolo 327b D-CP.

¹⁰⁷ FF 1991 II 797, pag. 852

5.5 Legge sul controllo dei metalli preziosi

Capo quarto: Commercio di prodotti della fusione e materie da fondere

Art. 31a Acquisto a titolo professionale di materie da fondere

Cpv. 1

Con la presente disposizione viene introdotto un meccanismo di controllo per l'acquisto a titolo professionale di vecchi metalli preziosi. Nella LCMP i vecchi metalli preziosi rientrano tra le materie da fondere ai sensi dell'articolo 1 capoverso 3 lettere b e c. In questa categoria rientrano, tra l'altro, i (vecchi) gioielli da smaltire e i cascami provenienti dalla lavorazione che possono essere usati per il recupero di metalli preziosi. Per contro, la nuova disposizione non riguarda i metalli preziosi provenienti dall'estrazione delle materie prime o dalla raffinazione ai sensi dell'articolo 1 capoverso 3 lettera a LCMP.

La disposizione non si applica nemmeno all'acquisto di prodotti della fusione di cui all'articolo 1 capoverso 2 LCMP. I metalli preziosi bancari sono considerati materie da fondere e quindi a loro volta non ricadono sotto la presente disposizione. Inoltre il loro commercio è già disciplinato nella LRD. Sono pure esclusi dalla disposizione i prodotti semifiniti (ad es. lingotti) destinati all'ulteriore lavorazione; non sono considerati materie da fondere ai sensi della LCMP.

Gli acquirenti sono soggetti a un obbligo generale di diligenza e di documentazione in merito alla provenienza della merce acquistata. Devono richiedere informazioni sull'identità del proprietario precedente e sulla provenienza della merce. Devono poter documentare le informazioni ottenute, affinché sia possibile verificare se la merce proviene eventualmente da attività illecite e se gli obblighi di diligenza sono stati rispettati.

Cpv. 2 e 3

Il controllo degli acquirenti a titolo professionale e la verifica del rispetto dei loro obblighi di diligenza e di documentazione avviene tramite un obbligo di registrazione e di autorizzazione. In questo modo si garantisce che gli acquirenti a titolo professionale vengano rilevati senza lacune. Le persone che acquistano a titolo professionale materie da fondere e sono iscritte nel registro di commercio svizzero devono semplicemente annunciarsi presso l'Ufficio centrale. Le persone che acquistano a titolo professionale materie da fondere e non sono iscritte nel registro di commercio svizzero necessitano invece di una patente di acquirente rilasciata dall'Ufficio centrale. Con questa disposizione vanno rilevate soprattutto le persone senza sede o domicilio in Svizzera che, ad esempio, mediante annunci pubblicizzano eventi di vendita.

Con questa combinazione di obbligo di iscrizione e di patente è possibile realizzare un rilevamento e un controllo completi degli acquirenti a titolo professionale.

La patente di acquirente per le persone non iscritte nel registro di commercio svizzero viene rilasciata solo se il richiedente offre la garanzia un'attività commerciale ineccepibile. La garanzia deve ad esempio contemplare indicazioni sul passato del richiedente, iscrizioni nel casellario giudiziale, condizioni finanziarie ecc.

Cpv. 4

Per il rilascio, il rinnovamento e la revoca della patente di acquirente si applicano per analogia le disposizioni dell'articolo 26 LCMP relativo alla realizzazione di materie da fondere. La patente di acquirente viene rilasciata per la durata di quattro anni e può essere rinnovata. Il rilascio e la revoca delle patenti sono pubblicati nel Foglio ufficiale svizzero di commercio.

Cpv. 5

Il Consiglio federale definirà nella LCMP nel dettaglio l'acquisto a titolo professionale. L'attività a titolo professionale deve orientarsi alla definizione legale di cui all'articolo 3 LIsFi. Questo articolo definisce l'attività a titolo professionale come un'attività economica indipendente diretta al conseguimento di un guadagno durevole. Il carattere principale o accessorio è irrilevante. Per definire il carattere professionale il Consiglio federale deve considerare segnatamente i rischi associati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo rappresentati da simili acquisti.

Il Consiglio federale disciplina anche i dettagli dei singoli obblighi di diligenza e di documentazione da rispettare. Quale criterio minimo deve valere il principio secondo cui la materia da fondere può essere alienata solo a persone che sono in grado di comprovarne l'acquisto legale. Occorre inoltre verificare l'identità del cliente con un documento valido come il passaporto o la carta d'identità. Inoltre il venditore dovrà indicare la provenienza delle materie da fondere. Da parte delle persone che acquistano materie da fondere a titolo professionale ci si aspetta che possano comprovare in ogni momento il rispetto degli obblighi di diligenza richiesti (obbligo di documentazione).

Cpv. 6

L'articolo 31a non si applica ai titolari di una patente di fonditore secondo l'articolo 24 LCMP. Oltre a sottostare già ad ampi obblighi di diligenza e di documentazione secondo la LCMP e l'OCMP, sono considerati intermediari finanziari ai sensi della LRD quando commerciano a titolo professionale metalli preziosi bancari. Perciò sono già soggetti a obblighi di diligenza e di documentazione simili.

Art. 34 cpv. 1, primo periodo

La delega per l'emanazione di disposizioni esecutive relative alla procedura di autorizzazione nell'ambito delle patenti di fonditore viene estesa alla patente di acquirente.

Art. 36 b. Attribuzioni

Nel capoverso 1 viene citata la LRD. Questo complemento crea la base legale nella LCMP per la nuova vigilanza LRD sui saggianti del commercio di metalli preziosi e sulle società del gruppo secondo l'articolo 42^{bis} LCMP da parte dell'Ufficio centrale.

Per migliorare la visione d'insieme, nel capoverso 2 le attribuzioni dell'Ufficio centrale vengono ora presentate in un elenco contrassegnato da lettere. L'elenco non

è esaustivo. Secondo le lettere c e d, l'Ufficio centrale non è più competente solo per il rilascio delle patenti di fonditore, bensì secondo l'articolo 31a capoversi 2 e 3 ora è competente anche per il rilascio delle patenti di acquirente e per la tenuta del registro delle persone che acquistano a titolo professionale materie da fondere. Secondo la lettera e, ora l'Ufficio centrale è competente anche per la sorveglianza dell'acquisto a titolo professionale di materie da fondere ai sensi dell'articolo 31a.

Il capoverso 3 crea la base legislativa formale finora mancante per la riscossione di emolumenti per l'attività di sorveglianza dell'Ufficio centrale del commercio in metalli preziosi e in lavori di metalli preziosi secondo il capoverso 1. Vi rientrano in particolare tutte le attività di autorizzazione, registrazione e altre attività di controllo o vigilanza previste nella LCMP. L'entità degli emolumenti verrà disciplinata dal Consiglio federale in applicazione dei principi generali validi per la riscossione degli emolumenti. I costi per questa regolamentazione saranno principalmente a carico del settore economico. La normativa è retta dall'articolo 46a capoversi 2–4 della legge del 21 marzo 1997¹⁰⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. (LOGA).

Se l'attività di autorizzazione e vigilanza nel settore dell'acquisto a titolo professionale di materie da fondere secondo l'articolo 31a nonché quella di controllo dei saggiatori del commercio e delle società del gruppo secondo l'articolo 42^{ter} non sono coperte dagli emolumenti, l'Ufficio centrale riscuote una tassa di vigilanza. Il concetto di base di questa regolamentazione del finanziamento consiste nell'intenzione di far finanziare interamente i costi di questi due settori di vigilanza dagli assoggettati alla vigilanza, come accade anche nel settore del mercato finanziario.¹⁰⁹

Per stabilire la tassa di vigilanza per la sorveglianza dell'acquisto a titolo professionale di materie di fondere viene prevista una soluzione che si può attuare in modo semplice. Il rilevamento della cifra d'affari o di altri indicatori di tutte le parti sorvegliate per stabilire individualmente l'entità degli emolumenti risulterebbe sproporzionato. Come tassa di vigilanza, dalle persone sottoposte a vigilanza viene perciò riscosso un importo forfettario per un periodo di quattro anni. Questo periodo corrisponde alla durata di validità della patente secondo l'articolo 26 LCMP.

Per il calcolo della tassa di vigilanza annuale per le attività di cui all'articolo 42^{ter} (saggiatori del commercio e società del gruppo) sono determinanti la somma di bilancio e il reddito lordo.

Il Consiglio federale disciplina gli emolumenti e la tassa di vigilanza nel dettaglio. Per la tassa di vigilanza in relazione a saggiatori del commercio e società del gruppo, il Consiglio federale si orienta perlopiù alle regolamentazioni per la FINMA.

Art. 41, terzo periodo

La disposizione vigente per le patenti di fonditore concernente la patente professionale per saggiatori del commercio viene estesa alla patente di acquirente. Siccome però i saggiatori del commercio di regola sono iscritti nel registro di commercio

¹⁰⁸ RS 172.010

¹⁰⁹ Cfr. art. 15 LFINMA; FF 2006 2625, pag. 2663

svizzero e quindi non necessitano di una patente di acquirente, questa disposizione verrà applicata solo in casi eccezionali.

Art. 42^{bis} c. Autorizzazione complementare per il commercio di metalli preziosi bancari

Cpv. 1

I saggiatori del commercio conformemente agli articoli 41 e 42 LCMP sono considerati intermediari finanziari ai sensi della LRD se commerciano metalli preziosi bancari a titolo professionale direttamente o per conto di terzi (art. 2 cpv. 3 lett. c LRD in combinazione con l'art. 5 cpv. 1 lett. a ed e ORD ovvero l'art. 2 lett. a^{bis} LRD nella versione successiva all'entrata in vigore della LIsFi). Essi dispongono di una patente di fonditore e di un'autorizzazione per la determinazione del titolo dei prodotti della fusione rilasciate dall'Ufficio centrale. Affinché possano commerciare a titolo professionale con metalli preziosi bancari, per quest'attività soggetta alla LRD necessitano in più di una patente secondo la LCMP. Con la realizzazione della LIsFi, i saggiatori del commercio secondo l'articolo 42^{bis} LCMP in combinazione con l'articolo 61 LIsFi sono stati sottoposti a una vigilanza continua da parte dell'organismo di vigilanza da creare ai sensi dell'articolo 43a LFINMA, con la FINMA in veste di autorità di autorizzazione e di vigilanza ai sensi della LRD (art. 12 lett. a LRD). A titolo di novità, è previsto che l'Ufficio centrale assuma la funzione di autorità di autorizzazione e di vigilanza secondo l'articolo 12 lettera b^{ter} D-LRD.

Per ragioni di chiarezza, d'ora in poi la vigilanza sarà disciplinata in una disposizione a sé stante (art. 42^{ter} D-LCMP).

Come previsto dal regime della LIsFi, il saggiatore del commercio necessita di un'autorizzazione sia che commerci metalli preziosi bancari direttamente sia attraverso una società del gruppo.

Cpv. 2

Per quanto concerne le condizioni di autorizzazione per i saggiatori del commercio, l'articolo 42^{bis} capoverso 3 LCMP, introdotto dalla LIsFi, rimanda per analogia alle disposizioni della LIsFi applicabili ai gestori patrimoniali. Tali condizioni comprendono segnatamente i requisiti prudenziali relativi al capitale minimo. Si tratta di requisiti nuovi rispetto alle condizioni di autorizzazione attualmente disciplinate all'articolo 14 capoverso 2 LRD per i saggiatori del commercio che hanno lo statuto di IFDS. Esse si spiegano con il seguente motivo: nel regime attuale la FINMA non esercita alcuna vigilanza prudenziale sugli IFDS, ma dopo l'abolizione di tale statuto a seguito dell'entrata in vigore della LIsFi, la FINMA vigilerà solo su intermediari finanziari sottoposti anche a una vigilanza prudenziale. I saggiatori del commercio dovrebbero pertanto anch'essi essere sottoposti ai requisiti prudenziali per poter essere assoggettati alla vigilanza della FINMA in cooperazione con un organismo di vigilanza.

A differenza, ad esempio, delle banche, degli investimenti collettivi di capitale, delle assicurazioni o dei gestori patrimoniali e dei trustee, di norma i saggiatori del com-

mercio che commerciano metalli preziosi bancari non custodiscono valori patrimoniali dei loro clienti. In tal modo, non fanno correre rischi particolari alla loro clientela in caso di fallimento. Di conseguenza, i requisiti prudenziali non sembrano strettamente necessari. Per questo motivo, anziché fare riferimento alle condizioni di autorizzazione di cui alla LISFi, si riprendono le condizioni attualmente previste nella LRD per gli IFDS, introducendole espressamente nella LCMP (lett. a–d). Va inoltre aggiunta una condizione relativa alle persone che detengono una partecipazione qualificata nel saggiatore del commercio (lett. e). È importante che queste persone godano di una buona reputazione e garantiscano che la loro influenza non pregiudichi un'attività prudente e solida. Questo requisito si riscontra nell'articolo 14 capoverso 2 LRD, introdotto dalla LISFi in relazione alle condizioni di affiliazione degli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3 LRD a un OAD. Questo requisito è anche in linea con la Raccomandazione 26 del GAFI, secondo la quale le autorità competenti dovrebbero adottare misure legislative o regolamentari atte a impedire a criminali e loro complici di detenere una partecipazione rilevante o il controllo in un istituto finanziario, o esserne gli aventi economicamente diritto, o ricoprirvi una posizione direttiva.

Fatta eccezione per quest'ultima condizione e per il fatto che l'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione non è più la stessa, non vi è alcuna differenza rispetto all'attuale regime di autorizzazione basato sull'articolo 14 LRD.

Sebbene non siano previsti requisiti prudenziali, è utile sapere che i dieci saggiatori del commercio e la società del gruppo che commerciano metalli preziosi bancari hanno oggi tutti la forma di società anonima e sono quindi già soggetti al requisito del capitale minimo di 100 000 franchi in virtù dell'articolo 621 CO, come richiesto dalla LISFi per i gestori patrimoniali e di conseguenza per i saggiatori del commercio.

Cpv. 3

Analogamente a quanto previsto dal regime della LISFi (art. 42^{bis} cpv. 2 D-LCMP), se una società del gruppo commercia, a titolo professionale, metalli preziosi bancari di un saggiatore del commercio senza essere essa stessa un saggiatore del commercio, necessita ugualmente dell'autorizzazione dell'Ufficio centrale. L'autorizzazione è rilasciata alle stesse condizioni applicabili al saggiatore del commercio. Inoltre la società in questione sarà parimenti soggetta alla vigilanza dell'Ufficio centrale secondo l'articolo 42^{ter}.

Art. 42^{ter} d. Vigilanza sul commercio di metalli preziosi bancari

I titolari dell'autorizzazione di cui all'articolo 42^{bis}, che comprendono sia i saggiatori del commercio che le società che commerciano metalli preziosi di un saggiatore del commercio appartenente allo stesso gruppo, sono d'ora in poi soggetti alla vigilanza dell'Ufficio centrale secondo l'articolo 12 lettera b^{ter} D-LRD (cpv. 1).

Con l'assegnazione della vigilanza LRD all'Ufficio centrale si ottiene una sinergia nella sorveglianza nel settore delle patenti per saggiatori del commercio e di fonditore. I settori di verifica, già coperti dall'Ufficio centrale con controlli nel quadro delle patenti per saggiatori del commercio e di fonditore vengono considerati anche dalla

vigilanza LRD. Con questa concentrazione delle attività di vigilanza viene però ridotto anche sostanzialmente l'onere dei saggiatori del commercio.

Con il passaggio di competenza per l'autorizzazione e la vigilanza all'Ufficio centrale, la qualità e l'intensità della vigilanza devono in linea di principio essere mantenute. È perciò indispensabile che l'Ufficio centrale disponga degli stessi strumenti di vigilanza utilizzati dalla FINMA. Le disposizioni determinanti del capitolo 3 della LFINMA in merito agli strumenti di vigilanza sono perciò applicabili per analogia (cpv. 3). Si tratta delle disposizioni seguenti: articoli 24a capoversi 2 e 3, 25 capoverso 1, 29–33, 34, 36–38, 39 capoverso 1, 40, 41, 42 e 42a. In questo modo è garantita anche l'assistenza amministrativa con autorità nazionali e straniere.

I dettagli della vigilanza e delle verifiche vanno disciplinati in un'ordinanza dell'AFD conformemente al capoverso 4. Al suo interno occorre definire in particolare anche la struttura degli strumenti di vigilanza da utilizzare secondo il capitolo 3 della LFINMA. Bisogna inoltre considerare che l'Ufficio centrale svolgerà autonomamente le verifiche dei saggiatori del commercio, eventualmente coinvolgendo degli esperti se necessario sotto il profilo specialistico (cpv. 2). L'Ufficio centrale farà perciò eseguire all'occorrenza le verifiche a incaricati ai sensi dell'articolo 24 LFINMA, vale a dire a degli specialisti indipendenti. Non è tuttavia possibile un modello duale con una società di audit esterna incaricata dai soggetti che sottostanno alla vigilanza, come succede oggi per gli IFDS. Il coinvolgimento di un «organo» in meno nell'ambito delle verifiche rientra anche nell'interesse dei saggiatori del commercio ai fini di una semplificazione e per evitare sovrapposizioni. Va osservato che le persone incaricate dall'Ufficio centrale di eseguire verifiche o inchieste nel quadro della vigilanza (si veda l'art. 36 LFINMA, applicabile per analogia) sono soggette al segreto d'ufficio.

Affinché la qualità e l'intensità della vigilanza siano garantite, l'ordinanza si orienterà alle regolamentazioni della FINMA. La competenza per l'emanazione dell'ordinanza spetta all'AFD (cpv. 4).

Art. 48 e. Commercio senza patente o permesso, inosservanza degli obblighi di diligenza e di documentazione nonché dell'obbligo di registrazione

La disposizione penale vigente relativa al commercio senza patente di fonditore o permesso per l'esercizio della professione di saggiatore del commercio viene espressamente estesa alle operazioni eseguite senza patente di acquirente. A titolo di novità, la stessa fattispecie penale sussume ora anche la violazione degli obblighi di diligenza e di documentazione così come gli obblighi di registrazione conformemente all'articolo 31a capoversi 1 e 2. Le contravvenzioni vengono punite con la multa. In applicazione dell'articolo 106 capoverso 1 CP, l'ammontare massimo corrisponde a 10 000 franchi.

Questa disposizione non è applicabile a operazioni senza autorizzazione secondo l'articolo 42^{bis} LCMP. In questo caso si applica l'articolo 56a D-LCMP.

7. Infrazioni nel commercio di metalli preziosi bancari

Art. 56a–56i

Secondo il testo dell'articolo 42^{bis} LCMP, conformemente alla LFINMA i saggiatori del commercio che commerciano a titolo professionale metalli preziosi bancari direttamente o tramite una società del gruppo necessitano di un'autorizzazione della FINMA e sono assoggettati alla sua vigilanza secondo le disposizioni della LFINMA (cfr. spiegazioni all'art. 42^{bis}). Lo stesso vale per le società del gruppo che, a titolo professionale, commerciano metalli preziosi bancari di un saggiatore del commercio appartenente allo stesso gruppo di società. Per contravvenzioni in relazione al permesso e alla vigilanza, per i saggiatori del commercio e le società del gruppo valgono quindi anche le disposizioni penali della LFINMA (capitolo 4, art. 44–52).

Nonostante il passaggio di competenza per l'autorizzazione e la vigilanza dalla FINMA all'Ufficio centrale previsto negli articoli 42^{bis} e 42^{ter} D-LCMP, alle infrazioni commesse nell'ambito delle attività dei saggiatori del commercio e delle società del gruppo che commerciano metalli preziosi bancari continuano ad applicarsi le stesse disposizioni penali previste dalla LFINMA. Per motivi di certezza giuridica, e segnatamente in considerazione del principio della *lex certa*, le disposizioni penali determinanti della LFINMA sono inserite, laddove necessario con gli adeguamenti del caso, in un nuovo numero 7 nel capo settimo della LCMP (art. 56a–56i). In questo modo si garantisce che, per tutti i soggetti attivi nel settore finanziario e sottoposti alla relativa vigilanza, in caso di infrazione valgano le stesse comminatorie di pena così come gli stessi criteri e le stesse procedure di giudizio. Secondo l'articolo 56g capoverso 1 D-LCMP, corrispondente all'articolo 50 capoverso 1 LFINMA, l'autorità di perseguimento e di giudizio è il DFF. La giurisprudenza relativa alle disposizioni determinanti della LFINMA continuerà ad applicarsi anche in relazione ai saggiatori del commercio e alle società del gruppo.

Quale esempio di adeguamento necessario delle disposizioni penali si consideri la sostituzione di «FINMA» con «Ufficio centrale», oppure la circostanza che i saggiatori del commercio e le società del gruppo non saranno più tenuti a incaricare una società di audit.

Per maggiori dettagli su questa disposizione penale si rimanda al messaggio del Consiglio federale del 1° febbraio 2006¹¹⁰ sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari.

Disposizione finale della modifica del 15 giugno 2018

Secondo la disposizione finale della LCMP introdotta dalla LIsFi, i saggiatori del commercio tenuti a ottenere l'autorizzazione della FINMA nel regime della LIsFi avrebbero dovuto annunciarsi alla FINMA entro sei mesi dall'entrata in vigore della LIsFi e richiedere alla FINMA entro due anni l'autorizzazione per l'esercizio della loro attività. Al fine di consentire una transizione diretta dall'attuale regime della LRD (autorizzazione della FINMA secondo l'art. 14 LRD o affiliazione a un OAD)

¹¹⁰ FF 2006 2829, pag. 2682 segg.

al regime previsto dal presente disegno di legge, le disposizioni finali della LCMP introdotte dalla LISFi devono essere modificate in via retroattiva.

Considerato che lo statuto di IFDS sarà abrogato con l'entrata in vigore della LISFi, da allora in poi i saggiatori del commercio e le società del gruppo, ex IFDS, rimarranno senza vigilanza. Inoltre, non saranno più tenuti a incaricare una società di audit abilitata di effettuare una verifica conformemente all'articolo 24 LFINMA, in quanto anche l'articolo 19a LRD sarà abrogato con l'entrata in vigore della LISFi. Anziché affiliarsi a un OAD o richiedere l'autorizzazione alla FINMA in regime LISFi, in attesa dell'entrata in vigore del nuovo regime di vigilanza dell'Ufficio centrale, i saggiatori del commercio interessati hanno proposto di continuare a incaricare una società di audit abilitata. Pertanto, durante il periodo transitorio sarà comunque assicurato un minimo di vigilanza. Tale obbligo è espressamente introdotto nel capoverso 1 delle disposizioni finali rivedute. In attesa dell'entrata in vigore retroattiva di tale obbligo, i saggiatori del commercio e le società del gruppo interessate si sono impegnati a rispettare questo nuovo obbligo a partire dall'entrata in vigore della LISFi. I relativi rapporti di verifica LRD dovranno essere presentati successivamente all'Ufficio centrale.

Il capoverso 2 concerne i saggiatori del commercio e le società del gruppo che all'entrata in vigore della LISFi sono affiliati a un OAD. Secondo questo capoverso, essi continuano a essere assoggettati alla vigilanza di tale OAD. In altre parole, non dovranno più annunciarsi alla FINMA entro sei mesi dall'entrata in vigore della LISFi, né richiedere l'autorizzazione entro due anni. Dovranno tuttavia attendere l'entrata in vigore del presente disegno di legge e quindi richiedere l'autorizzazione all'Ufficio centrale entro i termini previsti.

Con questa modifica retroattiva della disposizione finale della modifica del 15 giugno 2018, il regime particolare di autorizzazione e di vigilanza dei saggiatori del commercio e delle società del gruppo previsto nel quadro del regime della LISFi non entrerà di fatto mai in vigore.

Disposizione finale della modifica del ...

Durante i primi dodici mesi dall'entrata in vigore dell'articolo 31a LCMP non è ancora necessaria una patente o una registrazione per l'acquisto a titolo professionale di materie da fondere (cpv. 1). Alle persone che dopo tale periodo transitorio operano senza patente o senza registrazione verrà applicato l'articolo 48 LCMP.

I saggiatori del commercio e le società del gruppo che, secondo l'articolo 42^{bis}, necessitano dell'autorizzazione dell'Ufficio centrale devono presentare la loro domanda entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente disegno di legge (cpv. 2). Essi dovranno inoltrare all'Ufficio centrale i rapporti di verifica LRD degli ultimi anni, affinché l'Ufficio disponga di una base che gli consenta di decidere se concedere o meno l'autorizzazione. Spetterà poi all'Ufficio centrale stabilire quanti rapporti saranno necessari ai fini dell'esame della domanda di autorizzazione.

Per «rapporti di verifica» si intendono sia i rapporti di verifica di una società di audit abilitata secondo l'articolo 9a LSR che quelli di un OAD, della FINMA o degli incaricati di verifiche di cui all'articolo 24a LFINMA.

I saggiatori del commercio e le società del gruppo interessati possono proseguire la loro attività fino alla decisione dell'Ufficio centrale concernente la loro domanda.

Nell'ambito dell'esame delle domande, l'Ufficio centrale dovrà assicurarsi che i saggiatori del commercio e le società del gruppo, ex IFDS, abbiano già soddisfatto, a partire dall'entrata in vigore della LISFi, l'obbligo di incaricare una società di audit abilitata, come previsto dal capoverso 1 delle disposizioni finali della modifica del 15 giugno 2018, rivedute nel contesto del presente disegno di legge. In caso di violazione di questo obbligo, l'Ufficio centrale potrà denunciare il caso alle autorità di perseguimento penale in virtù dell'articolo 38 capoverso 3 LFINMA, applicabile per analogia secondo l'articolo 42^{ter} capoverso 3 LCMP. I saggiatori del commercio o le società del gruppo, ex IFDS, che non ottemperano all'obbligo di incaricare una società di audit abilitata durante il periodo transitorio esercitano, di fatto, senza autorizzazione l'attività di commercio di metalli preziosi bancari (art. 56a D-LCMP, corrispondente all'art. 44 LFINMA).

5.6 Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari

Titolo dopo l'art. 43

Titolo terzo Vigilanza su gestori patrimoniali e trustee

Nel titolo terzo della LFINMA viene eliminato il riferimento ai saggiatori del commercio che, secondo l'articolo 42^{ter} D-LCMP, saranno sottoposti a un regime di vigilanza diverso da quello applicabile ai gestori patrimoniali e ai trustee.

Art. 43a cpv. 1 e 43b cpv. 1

In queste due disposizioni il riferimento ai saggiatori del commercio di cui all'articolo 42^{bis} LCMP viene eliminato per lo stesso motivo sopra esposto.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Introduzione di un meccanismo di controllo per l'acquisto di vecchi metalli preziosi

Sulla base di stime del settore nel quadro della consultazione per la revisione della LRD, l'Ufficio centrale parte dal presupposto di circa 100 richieste di patente, che andranno riesaminate periodicamente. Inoltre l'Ufficio centrale deve controllare il rispetto delle disposizioni della LCMP da parte dei titolari della patente e dei partecipanti al mercato iscritti nel registro di commercio. Ciò implica un onere elevato. Al momento, l'evasione delle domande e le misure di controllo e di esecuzione richiedono due posti supplementari. L'evasione delle domande è sottoposta al pagamento di una tassa. Per i costi delle attività di vigilanza, vale a dire i controlli del rispetto degli obblighi di diligenza e di documentazione, non coperti dagli emolumenti viene riscossa dalle persone assoggettate alla vigilanza una tassa di vigilanza

forfettaria aggiuntiva. Per questo motivo si può partire dal presupposto di maggiori entrate per la Confederazione. La necessità effettiva di risorse dipende dal numero di acquirenti interessati e verrà valutata solo nel quadro dei lavori ulteriori a livello di ordinanza.

6.1.2 Ufficio centrale per il controllo dei metalli preziosi quale nuova autorità di vigilanza LRD

Siccome la regolamentazione LRD esiste già in forma simile, è possibile riprendere la struttura attuale, che oggi corrisponde a undici patenti. Dopo un certo onere iniziale, che comprende soprattutto l'acquisizione delle conoscenze necessarie, l'onere per il rilascio delle patenti e per la vigilanza si avvicinerà al regime della FINMA attuale per le patenti e la vigilanza. Questa situazione comporta la creazione di un posto di lavoro supplementare.

Le patenti, la vigilanza e l'attività di controllo per i saggiatori del commercio e le società del gruppo sono soggette a emolumenti. Questi devono coprire completamente l'onere iniziale e la necessità di un impiego supplementare presso l'Ufficio centrale. Per gli oneri dell'Ufficio centrale in questo settore di attività non coperti dagli emolumenti viene riscossa una tassa di vigilanza. L'entità degli emolumenti e della tassa di vigilanza deve ancora essere stabilita a livello di ordinanza, tuttavia dovrebbe orientarsi, nel limite del possibile, alle aliquote attuali della FINMA.¹¹¹

6.2 Ripercussioni per i Cantoni

In caso di mancato rispetto delle nuove disposizioni per le associazioni, il giudice può ordinare il loro scioglimento. Ciò potrebbe portare a un aumento dei fallimenti nei Cantoni, con conseguenti costi supplementari per gli uffici cantonali esecuzioni e fallimenti. Non è possibile quantificare in anticipo l'entità di questo onere supplementare.

6.3 Ripercussioni sull'economia nazionale

6.3.1 Attrattività della piazza economica

Con il presente disegno di legge, la Svizzera è in grado di colmare in gran parte le lacune riscontrate dal GAFI in ambito legislativo e ha così la possibilità di concludere l'approfondito processo di «follow-up» («enhanced follow-up process»). Il rafforzamento del dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro basato sul rischio preserva inoltre l'attrattiva della piazza finanziaria svizzera. Preservare l'integrità degli intermediari finanziari e della piazza finanziaria in generale è nell'interesse sia della Svizzera sia della piazza finanziaria stessa. Ciò contribuisce anche a ridurre la probabilità di contromisure economiche e aumenta l'affidabilità delle condizioni quadro prevalenti.

¹¹¹ Vedi art. 32 segg. dell'ordinanza sugli emolumenti e sulle tasse della FINMA del 15 ottobre 2008 (Oem-FINMA; RS 956.122).

6.3.2 Effetti sulla crescita economica e sulla concorrenza

Il progetto riguarda una molteplicità di intermediari finanziari e, in particolare, non finanziari, rendendo difficile valutare gli effetti cumulativi sulla crescita economica e sulla concorrenza. In generale, la crescita economica complessiva e la concorrenza non dovrebbero essere compromesse. A seguito di oneri supplementari, bisogna attendersi un certo aumento dell'onere amministrativo per le imprese, in particolare nei settori dei consulenti e dell'acquisto di vecchi metalli preziosi.

6.3.3 Ripercussioni delle singole misure sulle parti interessate

6.3.3.1 Introduzione di obblighi conformemente alla legge sul riciclaggio per consulenti

Per rafforzare il dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro, secondo le raccomandazioni del GAFI determinati servizi, segnatamente legati alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società e trust, dovranno comportare d'ora in poi obblighi ai sensi della LRD. Tali servizi vengono forniti principalmente da notai, avvocati, amministratori fiduciari o consulenti fiscali, anche se occorre precisare che possono essere erogati anche da altre categorie professionali. Non potendo essere classificate come attività fornite da intermediari finanziari, queste prestazioni non vengono incluse nella normativa vigente sul riciclaggio di denaro¹¹². Per tale ragione non è possibile formulare stime attendibili sul numero di soggetti operanti in questo campo. Per contro è possibile valutare a grandi linee, sulla base di valori empirici ottenuti dalla verifica prudenziale dei rispettivi obblighi secondo la LRD da parte di gestori patrimoniali, il dispendio richiesto per la verifica di un dossier, per il quale il consulente è tenuto a rispettare una serie di obblighi, in quanto la verifica prudenziale delle attività non equiparabili a un'intermediazione finanziaria comprende sostanzialmente punti di verifica analoghi a quelli previsti per gli intermediari finanziari. In questo contesto occorre inoltre osservare che gli avvocati o i notai attivi come intermediari finanziari devono già oggi incaricare un'impresa di revisione di verificare i dossier rilevanti ai fini della LRD. In un simile caso si dovrà estendere la verifica anche ai dossier incentrati sull'attività come consulente.

La verifica prudenziale di un intermediario finanziario direttamente sottoposto (IFDS) alla FINMA ha richiesto nel 2016 in media circa 39 ore di lavoro e ha generato costi a carico dell'impresa interessata per 8500 franchi¹¹³. La distribuzione delle ore di lavoro prestate mediamente (da 25 a 180) e i costi medi della verifica prudenziale (fr. 6000–40 000) sono stati comunque piuttosto elevati. Oltre alle dimensioni dell'impresa è principalmente il grado di complessità dei dossier a incidere

¹¹² Per intermediari finanziari si intendono, oltre alle banche e alle assicurazioni, le persone che, a titolo professionale, accettano o custodiscono valori patrimoniali di terzi o forniscono aiuto per investirli o trasferirli.

¹¹³ Fonte: Rapporto annuale FINMA 2016 (pagg. 8 e 97)
Costi della verifica prudenziale dei mercati (IFDS): fr. 1,7 mio. / 199 IFDS = fr. 8542 per IFDS

sull'entità dei costi di verifica. I dossier di imprese orientate al mercato nazionale e attive nel mercato di massa che presentano dossier di clienti poco complessi generano di norma minori costi di verifica. Gli esperti stimano che, tra due imprese con lo stesso numero di clienti ma con un livello di complessità differente, i costi di verifica registrati dall'impresa che presenta i casi più complessi possono essere da due a quattro volte superiori, in quanto la verifica dei dossier risulta più onerosa in termini di tempo. Inoltre, nei settori di attività fortemente automatizzati (ad es. nell'ambito dei sistemi di pagamento) in cui devono essere sottoposti a verifica interi sistemi informatici, i costi di verifica sono più elevati rispetto a quelli in cui i controlli vengono eseguiti principalmente manualmente.

Contrariamente a quanto accade per un intermediario finanziario, che a seguito della sua attività deve spesso rispettare obblighi conformemente alla LRD per tutti i clienti, nel caso dei consulenti gli obblighi valgono solo in relazione alle transazioni commerciali citate, e quindi spesso solo per una parte dei servizi prestati. Le conseguenze dei nuovi obblighi per i consulenti dipendono pertanto in maniera sostanziale dalla frequenza con cui essi forniscono servizi in relazione a società o trust. Le persone che non operano nell'ambito indicato non dovranno sostenere ulteriori costi in quanto non sono mai sottoposti a una verifica prudenziale. Se un consulente è coinvolto solo con un'attività a titolo accessorio nel commercio con società o trust, egli cura ad esempio dieci pratiche di clienti nettamente più complessi rispetto a un IFDS tipico e tre relazioni di queste dieci vengono sottoposte a una verifica a campione, allora possono risultare costi annuali ricorrenti pari a circa 5000–6000 franchi. Nel caso di un fornitore specializzato che presta servizi come attività principale e che presenta dossier di clienti più numerosi o più complessi, i costi possono essere nettamente superiori.

6.3.3.2 Abbassamento del valore soglia per il commercio di metalli preziosi e pietre preziose

Riducendo da 100 000 a 15 000 franchi il valore soglia dei pagamenti in contanti sottoposti a obblighi di diligenza nell'ambito del commercio di metalli preziosi e pietre preziose, la Svizzera adempie una raccomandazione esplicita formulata nel rapporto di valutazione del GAFI. Poiché i prodotti finiti, come per esempio i gioielli, non sono inclusi nel campo di applicazione, il commercio al dettaglio non è sostanzialmente toccato dalla nuova regolamentazione. L'applicazione della nuova normativa non comporta praticamente alcun costo aggiuntivo per i commercianti di metalli preziosi e di pietre preziose interessati dal progetto, in quanto nella maggior parte dei casi questi ultimi rinunciano già oggi a pagamenti in contanti. Non sono disponibili dati sul numero di persone interessate.

6.3.3.3 Banche e altri intermediari finanziari

L'introduzione nella legge di un obbligo di verifica materiale dell'identità basata sul rischio dell'avente economicamente diritto e dell'obbligo di aggiornamento basato sul rischio delle informazioni dei clienti permette di colmare le rispettive lacune

riscontrate dal GAFI a livello di legge. La procedura fondata su un approccio basato sul rischio corrisponde ai principi della politica dei mercati finanziari adottata dal Consiglio federale¹¹⁴.

Verifica dell'identità dell'avente economicamente diritto

La verifica dell'identità dell'avente economicamente diritto non costituisce un nuovo obbligo, bensì l'introduzione nella legge di una prassi vigente dettata anche dalla giurisprudenza. L'onere finanziario che la verifica dell'identità dell'avente economicamente diritto genererà dipende dal rischio rappresentato dalla controparte. In questo ambito non si devono sostanzialmente prevedere costi materiali aggiuntivi e in particolare nelle transazioni legate all'attività nazionale non è atteso un peggioramento del rapporto costi-ricavi.

Aggiornamento dei dati dei clienti

Già oggi gli intermediari finanziari aggiornano regolarmente le informazioni sui propri clienti. Un colloquio concordato con il cliente a tale scopo può essere utilizzato da una banca anche per informare il cliente su determinati prodotti o per promuovere ulteriori servizi. Nelle relazioni con i piccoli clienti, con cui il contatto personale è generalmente meno stretto, manca invece questa possibilità di aggiornare le informazioni sui clienti connessa a un evento. In una procedura basata sul rischio, il disegno di legge concede pertanto agli intermediari finanziari la massima flessibilità in termini di frequenza, di entità ma anche di genere delle informazioni da raccogliere. Ciononostante per gli istituti coinvolti possono tuttavia risultare costi una tantum o ricorrenti a titolo di «compliance». Al momento non è ancora possibile stimare l'ordine di grandezza di questi costi.

6.3.3.4 Miglioramento della trasparenza delle associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo

Secondo il disegno di legge, le associazioni devono farsi iscrivere nel registro di commercio se raccolgono o distribuiscono prevalentemente fondi all'estero, direttamente o indirettamente, per scopi caritatevoli, religiosi, culturali, educativi o sociali. L'iscrizione nel registro di commercio comporta l'obbligo di tenere una contabilità e di presentare i conti conformemente alle disposizioni del CO (art. 957 cpv. 1 CO). Inoltre le associazioni in questione devono tenere un elenco dei soci e garantire la rappresentanza da parte di una persona domiciliata in Svizzera. L'iscrizione nel registro di commercio comporterà per le associazioni interessate determinati costi una tantum. Oltre a 400 franchi di tasse¹¹⁵ che ciascuna associazione deve corrispondere all'Ufficio del registro di commercio, possono subentrare costi, piuttosto

¹¹⁴ Cfr. rapporto «Politica dei mercati finanziari per una piazza finanziaria svizzera competitiva», adottato dal Consiglio federale nell'ottobre 2016; <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-64199.html>.

¹¹⁵ Art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza del 3 dicembre 1954 sulle tasse in materia di registro di commercio (RS 221.411.1)

contenuti, per l'autenticazione delle firme. Tale operazione può essere eseguita dall'Ufficio del registro di commercio¹¹⁶ stesso, il che comporta costi più bassi rispetto all'autenticazione da parte di un pubblico ufficiale¹¹⁷. A questi costi si aggiungono quelli previsti per le modifiche dell'iscrizione, in particolare dei membri della direzione. Conformemente all'ordinanza sulle tasse in materia di registro di commercio, questi costi possono essere quantificati tra 20 e 100 franchi. La quantità di modifiche varia da un'associazione all'altra, rendendo impossibile stimare i costi globali connessi a tali modifiche. La tenuta di un elenco dei soci e la garanzia della rappresentanza da parte di una persona domiciliata in Svizzera non dovrebbero generare costi diretti aggiuntivi. L'obbligo di tenere una contabilità e di presentare i conti conformemente alle disposizioni del CO, invece, genera costi supplementari per le associazioni che sinora tenevano soltanto una contabilità delle entrate e delle uscite e una contabilità del patrimonio. Non è possibile fornire indicazioni circa il numero di associazioni interessate.

6.3.3.5 Introduzione di un meccanismo di controllo per l'acquisto di vecchi metalli preziosi

A seguito degli obblighi supplementari di diligenza e di documentazione, gli acquirenti di vecchi metalli preziosi a titolo professionale subiscono un onere maggiore (temporale e finanziario). Se non sono ancora iscritti al registro di commercio svizzero, ogni quattro anni devono pagare un emolumento per l'ottenimento della patente di acquirente. L'entità di questo emolumento non è ancora stata stabilita e andrà decisa a livello di ordinanza. Gli acquirenti stranieri di metalli preziosi possono ovviare all'emolumento ricorrente ogni quattro anni aprendo una succursale e facendola iscrivere nel registro di commercio. Per l'iscrizione di una succursale, conformemente all'ordinanza sugli emolumenti l'emolumento ammonta al 50 per cento della somma prevista per una sede principale, tuttavia al massimo 2500 franchi. Sulla base di stime del settore nel quadro della consultazione per la revisione della LRD, l'Ufficio centrale parte dal presupposto di circa 100 richieste di patente, che andranno riesaminate periodicamente. La maggior parte delle imprese dovrebbe tuttavia già essere iscritta al registro di commercio e perciò non deve ottenere patenti soggette a costi. L'iscrizione nel registro da creare dell'Ufficio centrale avviene gratuitamente per tutti gli acquirenti.

In futuro, i soggetti che operano a titolo professionale sul mercato dei vecchi metalli preziosi dovranno rispettare gli obblighi di diligenza previsti dalla LCMP. Ciò può facilitare il commercio nazionale di vecchi metalli preziosi (in particolare quello tra persone residenti in Svizzera con patente di fonditore, nonché tra commercianti di vecchi metalli preziosi). Chi non rispetta gli obblighi può essere denunciato, oppure scoperto nell'ambito delle verifiche a campione del rispetto degli obblighi di diligenza. Tale disposizione riguarda anche le persone che a titolo professionale acquistano lavori di metalli preziosi usati provenienti da privati. Le misure proposte nel settore dei vecchi metalli preziosi non sono in relazione diretta con la valutazione

¹¹⁶ Art. 21 ORC

¹¹⁷ Secondo l'art. 9 dell'ordinanza sulle tasse in materia di registro di commercio per l'autenticazione di una firma è riscossa una tassa di fr. 10.

del GAFI e portano alle stesse condizioni di concorrenza con i 25 titolari attuali di una patente di fonditore.

Gli obblighi di diligenza possono essere adempiuti dai titolari di una patente interessati con costi contenuti e oneri burocratici aggiuntivi minimi. Per ogni acquisto di vecchi metalli preziosi si dovrà provare l'identità del venditore e documentare la merce fotografandola ed eventualmente pesandola. I pacchetti software in uso nel commercio offrono ampie possibilità da tale punto di vista e pertanto non sono necessari costosi investimenti informatici. In seguito i singoli dossier potranno essere conservati in formato elettronico, senza dover ricorrere alla gestione di dossier cartacei. L'efficacia di questi obblighi di diligenza è tuttavia assicurata poiché si può presumere che la richiesta di una copia del documento d'identità abbia già un certo effetto deterrente sulle persone con intenzioni criminali.

Per gli operatori a titolo professionale non iscritti al registro di commercio, ogni quattro anni risultano emolumenti per il rinnovo della patente. L'ammontare di queste tasse, da definire a livello di ordinanza¹¹⁸ per la patente di acquirente, è fondamentale ai fini della valutazione delle possibili conseguenze per il mercato. L'ammontare esatto delle tasse non è ancora noto. Per determinarlo bisognerà considerare anche l'ammontare delle tasse per la patente di fonditore, che attualmente sono troppo basse (fr. 420 per 4 anni). L'AFD prevede, tuttavia, di chiederne l'aumento in occasione della determinazione della tassa per la patente di acquirente. Le tasse saranno determinate tenendo conto del principio di equivalenza e del principio di copertura dei costi (art. 46a cpv. 3 LOGA). Per la determinazione delle tasse si dovranno prendere in considerazione anche l'interesse pubblico e l'interesse o il tornaconto della persona tenuta a pagarle (art. 5 cpv. 2 dell'ordinanza generale dell'8 settembre 2004 sugli emolumenti, OgeEm¹¹⁹). Nella determinazione della tassa prevista per la patente di acquirente si dovrà tenere conto anche del campo di applicazione limitato (il titolare di una patente di fonditore possiede automaticamente anche una patente di acquirente ma non viceversa). Di conseguenza, la tassa per la patente di acquirente dovrebbe essere più bassa di quella riscossa per la patente di fonditore. Non è escluso che tasse più elevate potrebbero creare ostacoli all'accesso al mercato, dannosi sotto il profilo macroeconomico, e quindi comportare prezzi più alti per i clienti delle persone con patente di fonditore o degli acquirenti.

Per coprire i costi della vigilanza corrente sul rispetto delle disposizioni della LCMP, per tutti gli acquirenti, indipendentemente dall'iscrizione nel registro di commercio, risultano tasse di vigilanza forfettarie supplementari, anch'esse da stabilire a livello di ordinanza. Con questa tassa vengono compensati i costi non coperti dagli emolumenti, ma comunque risultanti all'Ufficio centrale per queste attività di vigilanza.

¹¹⁸ Comunicazioni in virtù della legge sul riciclaggio di denaro (obbligo di comunicazione)

¹¹⁹ RS 172.041.1

6.3.3.6 Ufficio centrale per il controllo dei metalli preziosi quale nuova autorità di vigilanza LRD

Il rilascio della patente e la vigilanza da parte di un'autorità statale sono condizioni quadro importanti per i saggiatori del commercio e per le società del gruppo. Infatti, i loro clienti sul mercato mondiale reputano questa modalità di vigilanza più efficace dei controlli privati. In futuro, undici imprese verranno perciò sorvegliate dall'Ufficio centrale, e non più dalla FINMA¹²⁰ o da un OAD. Attribuendo la vigilanza sugli obblighi di diligenza LRD e le disposizioni della LCMP a un'unica autorità, gli assoggettati possono ottenere effetti sinergici e contenere i costi e gli oneri relativi alle risorse umane, grazie a un'unica verifica, in compenso approfondita. Complessivamente ciò può portare a una diminuzione dei costi legati alla regolamentazione per i saggiatori del commercio e le società del gruppo.

Per i saggiatori del commercio e le società del gruppo risultano emolumenti annuali dall'entità ancora sconosciuta. Per l'onere dell'Ufficio centrale non coperto dagli emolumenti viene riscossa una tassa di vigilanza, che varia a seconda dell'importanza economica di chi ottiene la patente. Al momento i saggiatori del commercio e le società del gruppo si assumono già i costi per la vigilanza da parte della FINMA o per l'adesione a un OAD, nonché eventualmente i costi per una società di audit. La vigilanza da parte dell'Ufficio centrale non dovrebbe causare costi supplementari. Siccome non deve più essere coinvolta una società di audit, complessivamente i costi per la maggior parte dei saggiatori del commercio e le società del gruppo potrebbero addirittura diminuire.

6.3.3.7 Società di audit

L'estensione della cerchia di categorie soggette alla LRD amplia complessivamente il mercato per le società di audit. Per contro, in futuro non si ricorrerà più alle società di audit nel settore dei saggiatori del commercio e delle società del gruppo, tranne che durante il periodo transitorio. Le cifre d'affari realizzate fino a quel momento decadranno.

6.4 Questioni legate all'attuazione

L'Ufficio centrale è competente per l'attuazione delle misure proposte nel settore dell'acquisto di (vecchi) metalli preziosi e per il controllo del rispetto degli obblighi di diligenza LRD da parte dei saggiatori del commercio e delle società del gruppo. Per permettere agli acquirenti a titolo professionale di materie da fondere procedure di autorizzazione possibilmente brevi, al termine del periodo transitorio di un anno l'Ufficio centrale prenderà le misure preparatorie necessarie tempestivamente prima dell'entrata in vigore. Procedure di autorizzazione lunghe possono comportare elevati costi opportunità per gli acquirenti interessati e andrebbero perciò evitate. Per i saggiatori del commercio e le società del gruppo interessati la regolamentazione

¹²⁰ Con l'abolizione dello statuto IFDS nel quadro della LISFI, non vi è più la possibilità di mantenere il regime di vigilanza attuale.

proposta permette di interagire con una sola autorità. In questo settore, l'Ufficio centrale deve sviluppare le competenze necessarie per poter garantire una vigilanza di qualità comparabile e al contempo possibilmente efficace fin dall'inizio.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Le disposizioni proposte si fondano sugli stessi principi costituzionali dei testi di legge sottoposti a revisione.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera partecipa attivamente agli sforzi profusi dalla comunità internazionale per contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. In particolare, il nostro Paese è membro fondatore del GAFI, le cui raccomandazioni costituiscono gli standard internazionali in materia. Sebbene le raccomandazioni del GAFI non abbiano lo stesso valore giuridico cogente di una convenzione internazionale ratificata, ogni Stato che le approva si impegna politicamente a recepirle nel proprio ordinamento giuridico. Il GAFI è consapevole che i singoli Stati hanno sistemi giuridici e finanziari diversi e pertanto non possono adottare misure identiche per realizzare l'obiettivo comune. Le raccomandazioni costituiscono infatti standard minimi che richiedono da parte dei Paesi membri l'adozione di misure di attuazione opportune, che tengono conto dei rispettivi contesti specifici e quadri costituzionali. Le raccomandazioni del GAFI sono state attuate anche da Stati non membri del Gruppo e sono state riconosciute dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale come standard internazionali in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Al pari degli altri Stati membri, anche la Svizzera ha approvato le raccomandazioni rivedute del GAFI. Il nostro Paese si è dunque impegnato ad attuarle nel diritto interno. A seguito della valutazione tra pari del 2016 occorre adottare misure complementari per migliorare la conformità della legislazione svizzera agli standard del GAFI. Questo è appunto l'obiettivo del presente progetto.

7.3 Forma dell'atto

Il progetto stabilisce norme di diritto. In virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non prevede uscite subordinate al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

7.5 Rispetto dei principi della legge sui sussidi

Il progetto non prevede né aiuti finanziari né sussidi.

7.6 Delega delle competenze normative

Abbassamento del valore soglia per il commercio di metalli preziosi e pietre preziose

L'articolo 8a capoverso 5 secondo periodo D-LRD prevede che il Consiglio federale precisi i concetti di «metalli preziosi» e «pietre preziose» ai sensi del capoverso 4^{bis}. La precisazione dei termini sarà inclusa nell'ORD.

Introduzione di obblighi secondo la legge sul riciclaggio di denaro per consulenti

L'articolo 8b capoverso 3 D-LRD prevede che il Consiglio federale concretizzi gli obblighi di diligenza dei consulenti e ne stabilisca le modalità di adempimento. La disposizione sarà precisata concretamente nell'ORD, analogamente alle disposizioni applicabili ai commercianti.

Miglioramento della trasparenza delle associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo

L'articolo 61 capoverso 2^{bis} D-CC autorizza il Consiglio federale a emanare disposizioni esecutive più precise in merito all'obbligo di iscrizione nel registro di commercio. Inoltre, in virtù dell'articolo 61 capoverso 2^{quater} D-CC il Consiglio federale può esonerare le associazioni di cui all'articolo 61 capoverso 2 numero 3 D-CC dall'obbligo di iscrizione segnatamente quando, in base all'ammontare, alla provenienza, alla destinazione o all'impiego previsto dei fondi raccolti o distribuiti, presentano un rischio minore di essere sfruttate per scopi di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.

Acquisto a titolo professionale di vecchi metalli preziosi

L'articolo 31a capoverso 5 D-LCMP prevede che il Consiglio federale descriva con maggiore precisione l'acquisto a titolo professionale di materie da fondere. In questo contesto il Consiglio federale considera segnatamente i rischi che l'acquisto rappresenta nell'ambito del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Inoltre, il Consiglio federale disciplina i dettagli degli obblighi di diligenza e di documentazione da rispettare. L'articolo 34 capoverso 1 primo periodo D-LCMP prevede che il Consiglio federale stabilisca la procedura da seguire per il rilascio, il rinnovamento e la revoca della patente di acquirente, analogamente a quanto avviene per la patente di fonditore. Infine il Consiglio federale disciplina nel dettaglio gli emolu-

menti e la tassa di vigilanza da riscuotere dall'Ufficio centrale per la sua attività di sorveglianza sull'acquisto di vecchi metalli preziosi (art. 36 cpv. 3 D-LCMP).

Ufficio centrale per il controllo dei metalli preziosi quale nuova autorità di vigilanza LRD

L'articolo 3 capoverso 5 D-LRD prevede che l'AFD disciplini il valore soglia per operazioni di cassa in relazione ai saggiatori del commercio e alle società del gruppo secondo l'articolo 42^{bis} LCMP. Inoltre, sulla base dell'articolo 17 D-LRD l'AFD deve concretizzare gli obblighi di diligenza secondo il capitolo 2 LRD per queste categorie di intermediari finanziari e deve stabilire come gli obblighi vanno adempiuti.

L'articolo 36 capoverso 3 D-LCMP prevede che il Consiglio federale disciplini nel dettaglio gli emolumenti e la tassa di vigilanza da riscuotere dall'Ufficio centrale per la sua attività di sorveglianza sui saggiatori del commercio e sulle società del gruppo.

Infine l'articolo 42^{ter} capoverso 4 D-LCMP prevede che l'AFD disciplini i dettagli della vigilanza e delle verifiche.