



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

1° giugno 2018

Modifica della legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione

Indice

1	Punti essenziali del progetto	4
1.1	Situazione iniziale	4
1.2	La normativa proposta	7
1.2.1	Introduzione di obblighi di diligenza per determinati servizi relativi a società e trust (consulenti)	7
1.2.2	Abbassamento del valore soglia per il commercio di metalli preziosi e pietre preziose	12
1.2.3	Verifica dei dati dell'avente economicamente diritto	14
1.2.4	Aggiornamento dei dati dei clienti.....	14
1.2.5	Modifica del sistema di comunicazione dei sospetti a MROS	16
1.2.6	Altre modifiche della LRD.....	20
1.2.7	Miglioramento della trasparenza di associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo	22
1.2.8	Introduzione di un obbligo di patente per l'acquisto di vecchi metalli preziosi	30
1.3	Diritto comparato	32
1.3.1	Introduzione di obblighi di diligenza per determinati servizi relativi a società e trust (consulenti)	32
1.3.2	Miglioramento della trasparenza di associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo	32
2	Commento ai singoli articoli	33
2.1	Legge sul riciclaggio di denaro	33
2.2	Codice civile	44
2.3	Codice delle obbligazioni	46
2.4	Codice penale	47
2.5	Legge sul controllo dei metalli preziosi	47
3	Ripercussioni	48
3.1	Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni	48
3.1.1	Modifica del sistema di comunicazione dei sospetti a MROS	49
3.1.2	Introduzione di un obbligo di patente per l'acquisto di vecchi metalli preziosi	50
3.2	Ripercussioni per l'economia	50
3.2.1	Introduzione di obblighi di diligenza per determinati servizi relativi a società e trust (consulenti)	50
3.2.2	Abbassamento del valore soglia per il commercio di metalli preziosi e pietre preziose	51
3.2.3	Banche e altri intermediari finanziari.....	51
3.2.4	Miglioramento della trasparenza delle associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo	52
3.2.5	Introduzione di un obbligo di patente per l'acquisto di vecchi metalli preziosi	52
3.2.6	Attrattiva della piazza finanziaria	53
3.2.7	Effetto sulla crescita economica e sulla concorrenza	53
4	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale	54
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	54
4.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	54
5	Aspetti giuridici	54

5.1	Costituzionalità e legalità	54
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	54
5.3	Forma dell'atto	55
5.4	Subordinazione al freno alle spese.....	55
5.5	Conformità alla legge sui sussidi.....	55
5.6	Delega di competenze legislative.....	55

Allegato:

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

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La Svizzera attribuisce grande importanza al mantenimento di una piazza finanziaria in buona salute. Nel contesto di una criminalità in continua evoluzione, adegua regolarmente la propria legislazione in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo per salvaguardare l'integrità della propria piazza finanziaria e disporre dei mezzi per combattere lo sfruttamento criminale della stessa. Allo stesso tempo mira a garantire la conformità della legislazione interna agli 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 l'attrattività della sua piazza finanziaria.

Sin da quando è stato istituito, la Svizzera partecipa attivamente alle attività del Gruppo d'azione finanziaria internazionale per la lotta contro il riciclaggio di denaro (GAFI). Creato nel 1989, 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 massa². Per mezzo delle valutazioni tra pari («peer review»), il GAFI verifica periodicamente la conformità delle legislazioni nazionali dei suoi membri alle proprie raccomandazioni. Nell'ambito del quarto ciclo di valutazione tra pari, 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 l'efficacia di questi ultimi.

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 delle lacune nella legislazione e nell'efficacia del dispositivo e formulato 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.

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 il presente avamprogetto da porre in consultazione⁵. Il progetto propone sostanzialmente le seguenti misure:

- le persone che forniscono determinati servizi di consulenza, segnatamente in relazione alla costituzione, gestione o amministrazione di società e trust, dovranno adempiere in

¹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/45763.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 (in francese); www.sif.admin.ch > Temi > Integrità della piazza finanziaria oppure <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf>.

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; <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-67338.html>.

futuro gli obblighi di diligenza 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.

- Nell'ambito dell'accertamento dell'avente economicamente diritto occorre creare una base giuridica esplicita per l'obbligo di verifica delle informazioni ricevute dal cliente.
- 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 introdurle direttamente nella LRD per garantire una migliore certezza del diritto.

- Le incertezze legate al sistema delle comunicazioni di sospetto riciclaggio di denaro o di sospetto finanziamento del terrorismo devono essere chiarite per migliorarne l'efficacia, la quale è stata nuovamente messa in dubbio dal GAFI. Dopo che negli ultimi anni la giurisprudenza ha confermato che il concetto di «sospetto fondato» di cui all'articolo 9 LRD è da intendere in senso lato, il diritto di comunicazione secondo l'articolo 305^{ter} capoverso 2 del Codice penale (CP)⁸ non trova più campo d'applicazione. Per questa ragione si propone di abolirlo. Un'altra modifica importante consiste nella soppressione del 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.
- Le associazioni che rischiano di essere sfruttate per scopi di finanziamento del terrorismo o riciclaggio di denaro devono iscriversi 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 metalli preziosi usati. Chiunque intenda occuparsi professionalmente di questi acquisti deve avere una patente e rispettare alcuni obblighi di diligenza per verificare l'origine lecita dei metalli acquistati.

L'avamprogetto propone anche alcune modifiche minori della LRD, volte in parte a rafforzare la cooperazione nazionale e in parte a migliorare la conformità con le norme del GAFI in materia di cooperazione internazionale. Per quanto riguarda il primo aspetto, il MROS e gli OAD riconosciuti dovranno d'ora in poi poter 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

⁶ RS 955.0

⁷ RS 955.033.0

⁸ RS 311.0

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.

Le misure proposte comporteranno una serie di modifiche della LRD, del CP, del Codice civile (CC)⁹, del Codice delle obbligazioni (CO)¹⁰ e della legge del 20 giugno 1933¹¹ sul controllo dei metalli preziosi (LCMP).

Il presente avamprogetto serve ad attuare buona parte delle principali raccomandazioni contenute nel rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera. Altre misure di attuazione sono già state proposte nell'avamprogetto del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) concernente la ratifica e l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e del relativo Protocollo aggiuntivo nonché il rafforzamento delle norme penali contro il terrorismo e la criminalità organizzata, posto in consultazione a fine giugno 2017¹². Le misure proposte riguardano in particolare la cooperazione internazionale concessa dal MROS e l'assistenza giudiziaria.

Nell'ambito della consultazione concernente l'attuazione delle raccomandazioni del Forum globale, svoltasi da gennaio ad aprile 2018, sono state proposte misure volte a rafforzare la trasparenza delle persone giuridiche. In tale ambito si è proposto in particolare di introdurre 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 diritto¹³. Attualmente il DFF sta esaminando i risultati della consultazione e dovrebbe presentare al Parlamento un progetto di legge entro la fine del 2018.

Per rimediare a varie 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 2015¹⁴ della CFCG sulla lotta contro il riciclaggio di denaro (ORD-CFCG), la Convenzione del 2016 relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB 16)¹⁵ e i regolamenti degli OAD. Tra settembre e metà ottobre 2017, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) ha condotto un'indagine conoscitiva su una revisione parziale della propria ordinanza¹⁶. L'intenzione è di pubblicare la versione definitiva dell'ORD-FINMA entro la fine del 2018. Il 25 aprile 2018¹⁷ la Commissione federale delle case da gioco (CFCG) ha posto in consultazione a sua volta un progetto di revisione totale della propria ordinanza. L'ORD-CFCG dovrebbe entrare in vigore contemporaneamente alla nuova legge federale del 29 settembre 2017¹⁸ sui giochi in denaro. Data la riuscita del referendum lanciato contro questa legge, occorrerà attendere l'esito della votazione popolare del 10 giugno 2018.

Infine, per attuare le raccomandazioni formulate nel quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, sono state adottate anche alcune misure sul piano operativo, tra cui ad esempio il rapporto del GCRF del 28 giugno 2017 sul riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo per mezzo di organismi senza scopo di lucro¹⁹, il rapporto del GCRF dell'11 settembre

⁹ RS 210

¹⁰ RS 220

¹¹ RS 941.31

¹² Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 22 giugno 2017; <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2017/2017-06-22.html>.

¹³ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 17 gennaio 2018; <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-69518.html>.

¹⁴ RS 955.021

¹⁵ http://shop.sba.ch/1000020_i.pdf

¹⁶ Cfr. comunicato stampa della FINMA del 4 settembre 2017; <https://www.finma.ch/it/news/2017/09/20170904-mm-geldwaeschereiverordnung-finma/>.

¹⁷ Cfr. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/it/home/geldspiele/rechtsgrundlagen/gesetzgebung.html>.

¹⁸ FF 2017 5333

¹⁹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48926.pdf> (non disponibile in italiano)

2017 che fornisce una panoramica dell'accesso ai dati del registro fondiario in Svizzera²⁰ o il rapporto del GCRF sui rischi di riciclaggio di denaro da parte di persone giuridiche, pubblicato contemporaneamente al presente avamprogetto. 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 processo di monitoraggio da parte del GAFI. Come gli altri Paesi sottoposti a valutazione, in vista della riunione plenaria del Gruppo in programma nel febbraio 2018 ha presentato un primo rapporto non pubblicato in cui sono illustrate le misure proposte per migliorare la conformità tecnica e l'efficacia del proprio dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. 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.

In sintesi, la Svizzera dispone già di un sistema di buona qualità in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, ma deve adottare misure supplementari per migliorare ulteriormente la conformità tecnica con le norme del GAFI e l'efficacia di tale dispositivo. L'insieme delle misure appena descritte consentirà alla Svizzera di raggiungere questo obiettivo. 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 inoltre essenziale mantenere un sistema solido ed efficace per proteggere una piazza finanziaria importante come quella svizzera dallo sfruttamento per scopi criminali.

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Introduzione di obblighi di diligenza per determinati servizi relativi a società e trust (consulenti)

1.2.1.1 Situazione iniziale

Standard del GAFI e quarta valutazione del GAFI relativa alla Svizzera

La Raccomandazione 22 dello standard 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 di diligenza 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 i servizi di cui alla lettera d legati 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 in relazione a società e (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. Ad oggi la Svizzera non prevede alcun obbligo di diligenza per le attività sopra elencate pur non trattandosi di raccomandazioni nuove.

Già nel 2005 e nel rapporto di «follow-up» del 2009, stilato in occasione della terza valutazione relativa alla Svizzera, sono state segnalate lacune nell'attuazione della Raccomandazione 22,

²⁰ <https://www.sif.admin.ch/sif/fr/home/themen/finanzplatzintegritaet.html> (vedi rapporti).

in particolare nell'ambito dei servizi relativi alla costituzione, gestione e amministrazione di società e 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 dossier 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 sviluppato anche un interesse da parte della politica interna nei confronti dell'adozione di appositi provvedimenti.

1.2.1.2 Soluzione proposta

In base alla regolamentazione vigente, i servizi legati alla costituzione, gestione e amministrazione di società e trust sono sempre 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 dell'ordinanza dell'11 novembre 2015²¹ sul riciclaggio di denaro, ORD). Si tratta, infatti, di un'attività di intermediazione finanziaria. Conformemente al diritto applicabile, i servizi forniti in relazione a società e 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. Pertanto si propone di introdurre obblighi di diligenza ai sensi della LRD per servizi specifici in relazione a società e trust e per la funzione di azionista fiduciario, con la conseguente creazione della nuova categoria dei «consulenti», che saranno soggetti alla LRD al pari degli intermediari finanziari e dei commercianti. A essere interessati saranno in primo luogo i servizi di consulenza erogati nell'ambito delle professioni giuridiche. 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 manifestate nel corso degli interventi parlamentari. In questo contesto si propone l'introduzione di un regime semplificato che si rifà alle norme già in vigore per i commercianti. In caso di sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, anziché l'obbligo di comunicazione è previsto l'obbligo di rifiutare o interrompere la relazione d'affari. Con il divieto di intrattenere relazioni d'affari sospettate di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo si concorre a garantire una piazza finanziaria pulita, tenendo conto allo stesso tempo del fatto che le attività non comportano flussi finanziari e rispettando l'esigenza del settore di salvaguardare il segreto professionale. L'efficacia delle norme è perseguita attraverso l'introduzione di un obbligo di verifica dei dossier rilevanti per gli obblighi di diligenza e di un obbligo di denuncia da parte dell'impresa di revisione al DFF.

1.2.1.2.1 Campo di applicazione

Per prevenire il rischio di un eventuale spostamento di attività criminali da una categoria professionale a un'altra ed evitare la discriminazione di determinati settori, si propone qui un ap-

²¹ RS 955.01

proccio basato sull'attività. Gli obblighi di diligenza valgono di seguito per tutte le persone fisiche e giuridiche che forniscono un servizio, indipendentemente dalla propria 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

In base allo standard del GAFI, tanto la *predisposizione quanto l'esercizio* delle attività sono incluse nel campo di applicazione. 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. Nel campo di applicazione sono inclusi sia l'atto vero e proprio della costituzione, gestione o amministrazione di società e trust sia l'organizzazione dei conferimenti in tale contesto. Inoltre anche la compravendita di una società, 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.

Approccio basato sul rischio

Oltre a non operare alcuna distinzione tra società estere e nazionali, nella Raccomandazione 22 lo standard del GAFI non tiene conto dell'operatività o meno di una società. L'avamprogetto 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.

- *Sede delle società*: le rivelazioni dei Panama Papers hanno evidenziato principalmente la necessità di intervenire a livello delle società con sede all'estero. In relazione alle società nazionali sussistono, inoltre, vari fattori di attenuazione dei rischi. Per la costituzione di società svizzere la liberazione in contanti del capitale deve avvenire obbligatoriamente presso un istituto bancario svizzero (art. 633 CO). In qualità di intermediario finanziario, l'istituto bancario è a sua volta interamente soggetto alla legislazione in materia di riciclaggio di denaro svizzera e, di conseguenza, i valori patrimoniali accreditati sul conto per il versamento del capitale sottostanno a un apposito controllo. Eventuali conferimenti in natura versati all'atto della costituzione della società devono essere stimati e autenticati da un notaio. Per le società svizzere vige inoltre un *numerus clausus*, dal momento che la legge prevede un numero limitato di forme societarie, e la possibilità di acquisizione di informazioni è assicurata sia alle autorità di perseguimento penale svizzere sia, nell'ambito dell'assistenza giudiziaria, a quelle estere. Di conseguenza si può partire dal presupposto che gli istituti esteri presentino generalmente un rischio maggiore rispetto a quelli nazionali.
- *Operatività della società*: per le società non operative viene utilizzato il termine di società di sede in base alla prassi corrente della FINMA. Le società di sede 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 sede consente al proprietario di valori patrimoniali di mantenere un certo anonimato. In virtù dell'utilizzo di tale forma societaria questi ha, per esempio, la possibilità di figurare, per esempio nell'ambito di rapporti contabili o di conclusioni di affari, con il nome della società di sede 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 sede presentino un rischio superiore rispetto agli istituti operativi.

Alla luce di quanto precede si può ritenere che le società operative nazionali costituiscano il gruppo a minor rischio. Alla medesima conclusione è giunto anche il rapporto «Geldwäsche-reirisiken bei juristischen Personen» (Rischi per le persone giuridiche associati al riciclaggio di denaro) pubblicato in concomitanza del progetto posto in consultazione e redatto dal GCRF in occasione dell'analisi del rischio condotta²². Secondo l'approccio basato sul rischio, il gruppo a minor rischio deve essere escluso, mentre le società con sede all'estero e le società di sede domiciliata in Svizzera devono essere incluse nel campo di applicazione.

Per quanto riguarda le forme giuridiche rilevate, l'avamprogetto di legge segue sostanzialmente lo standard GAFI ed è in linea con la relativa direttiva UE²³. Al fine di creare un progetto con disposizioni chiare e termini inequivocabili, la terminologia internazionale è stata adeguata alla nomenclatura della legislazione svizzera. Vengono pertanto utilizzati i termini società, società di sede e trust ai sensi della Convenzione dell'Aia.

1.2.1.2.2 Obblighi dei consulenti

Nella LRD viene inserita una nuova sezione, che disciplina gli obblighi dei consulenti e descrive gli obblighi di diligenza, la procedura da seguire in caso di mancato adempimento, le misure organizzative e, infine, l'obbligo di verifica.

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.

Mancato adempimento degli obblighi di diligenza e rifiuto o interruzione della relazione d'affari

L'avamprogetto di legge prevede l'introduzione di un obbligo esplicito di rifiuto o di interruzione della relazione d'affari in caso di mancato adempimento degli obblighi di diligenza. L'introduzione di obblighi di diligenza per i servizi erogati dai consulenti è volta principalmente a garantire che non vengano forniti servizi legati al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo o a un'organizzazione criminale da parte di attori svizzeri. Qualora il consulente non riesca ad adempiere gli obblighi di diligenza, la relazione d'affari non deve essere avviata o deve essere interrotta. Gli obblighi analoghi previsti per gli intermediari finanziari sono descritti nelle relative ordinanze²⁴. L'avamprogetto di legge non contempla, inoltre, nessun obbligo di comunicazione all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS), diversamente da quanto previsto per gli intermediari finanziari e i commercianti. Da questo punto di vista la presente proposta rispecchia quindi la Raccomandazione 23 dello standard del GAFI, che non indica alcun obbligo di comunicazione per le professioni giuridiche. In questa sede viene pertanto proposta l'introduzione di un obbligo di rifiutare o interrompere la relazione d'affari da applicare nel caso in cui il consulente sia a conoscenza o abbia il sospetto fondato che l'attività in questione sia collegata al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo o a un'organizzazione criminale. Con tale obbligo si propone una soluzione più compatibile con il settore, in quanto prevede semplicemente il rifiuto o l'interruzione della relazione d'affari anziché l'obbligo di comunicazione. La nuova norma vieta nel contempo esplicitamente l'erogazione di servizi verosimilmente legati al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo o a un'organizzazione criminale, assicurando in tal modo l'obiettivo di una piazza finanziaria pulita.

²² Cfr. capitolo 7, conclusioni del rapporto.

²³ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015.

²⁴ Art. 55 ORD-FINMA, art. 45 CDB e relativi articoli contenuti nei regolamenti degli organismi di autodisciplina (p. es. art. 17, 25 e 27 del Regolamento dell'OAD PolyReg).

Provvedimenti organizzativi

Per garantire il rispetto degli obblighi di diligenza a livello interno viene proposta l'introduzione di una serie di provvedimenti organizzativi per i consulenti. La disposizione proposta riprende per analogia la regolamentazione già in vigore per gli intermediari finanziari contenuta nell'articolo 8 LRD ed è importante per dimostrare l'efficacia delle prescrizioni.

Obbligo di verifica per i consulenti

Per dimostrare l'efficacia delle prescrizioni ai sensi della LRD nell'ambito di una verifica da parte del GAFI vi sono diverse possibilità. La soluzione più completa è costituita dall'assoggettamento a un'autorità di vigilanza o a un organismo di autodisciplina (OAD) che monitori il rispetto degli obblighi da parte degli attori assoggettati, assicurandone l'adempimento. L'osservanza delle prescrizioni può essere dimostrata anche attraverso l'obbligo di comunicazione di casi sospetti a MROS e la conseguente possibilità di quest'ultimo di richiedere informazioni ad altri attori interessati. La terza e ultima 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 attori in loco. L'obbligo di verifica costituisce una variante semplice e comunque efficace. Per questo motivo l'avamprogetto di legge propone l'introduzione di un obbligo di questo tipo. La disposizione già in vigore al riguardo per i commercianti deve essere estesa ai consulenti. L'avamprogetto prevede altresì l'introduzione per le imprese di revisione di un obbligo di denuncia della presunta violazione degli obblighi dei consulenti in caso di sospetto di riciclaggio di denaro da presentare al Servizio diritto penale del DFF. L'obbligo di denuncia sussiste ogniqualvolta l'impresa di revisione constati o abbia il sospetto fondato che un consulente sottoposto a verifica abbia violato l'obbligo di rifiutare o interrompere la relazione d'affari. Per assicurare che le imprese di revisione non abbiano da temere conseguenze negative a seguito di una denuncia, è stata inoltre estesa alle imprese di revisione l'esclusione dalla responsabilità penale e civile, già esplicitata nella LRD per gli intermediari finanziari. Contestualmente all'obbligo di rifiutare o interrompere la relazione d'affari, con l'obbligo di denuncia si garantisce l'efficacia delle verifiche e, in ultima analisi, si assicura che non vengano fornite consulenze legate al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo o alle organizzazioni criminali.

1.2.1.2.3 Norme penali

Violazione dell'obbligo di verifica

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

Violazione dell'obbligo di rifiutare o interrompere la relazione d'affari

La violazione dell'obbligo di comunicazione in caso di sospetto di riciclaggio di denaro da parte degli intermediari finanziari e dei commercianti è punibile ai sensi dell'articolo 37 LRD. L'obbligo dei consulenti nei casi di sospetto di riciclaggio di denaro consiste nel rifiuto o nell'interruzione della relazione d'affari. L'avamprogetto prevede quindi l'applicazione in futuro di un'apposita norma penale per la violazione di tale obbligo dei consulenti in caso di sospetto di riciclaggio di denaro. L'introduzione della relativa norma penale segue l'attuale sistematica della LRD ed è parte integrante della soluzione in esame, più compatibile per il settore, che prevede semplicemente il rifiuto e l'interruzione della relazione d'affari anziché l'obbligo di comunicazione.

1.2.1.2.4 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 precisato, l'introduzione di un obbligo di verifica abbinato a un obbligo di denuncia da parte dell'impresa di revisione rappresenta una misura adeguata e sufficiente a garantire l'efficacia degli obblighi di diligenza. Occorre altresì precisare che attualmente solo gli intermediari finanziari sono sottoposti a vigilanza. Alla luce di quanto precede si deve rinunciare all'assoggettamento a vigilanza.

Obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 9 LRD

Se non vengono eseguite transazioni finanziarie, lo standard del GAFI non prevede alcun obbligo di comunicazione per i servizi erogati nell'ambito delle professioni giuridiche in relazione a società e trust. Ciò che rende peculiare l'attività dei consulenti, differenziandola da quella degli intermediari finanziari, è il fatto che non comportano flussi finanziari. Uno degli obiettivi dell'obbligo di comunicazione è costituito dal perseguimento e dalla confisca di valori patrimoniali provenienti da un reato. I consulenti non vengono in contatto con questi valori patrimoniali nell'ambito della loro attività. I consulenti che operano come intermediari finanziari sono interamente assoggettabili al regime in vigore per gli intermediari finanziari (compreso l'obbligo di comunicazione). Se invece si tratta di avvocati o notai le cui transazioni commerciali sottostanno al segreto professionale, secondo il diritto vigente questi ultimi sono già esonerati dall'obbligo di comunicazione. La possibilità che i dati del cliente vengano comunicati a un'autorità al di fuori di un procedimento penale può compromettere in maniera significativa il rapporto di fiducia instaurato tra l'avvocato o il notaio e il cliente. Per i motivi succitati si devono prediligere altri meccanismi di controllo del rispetto degli obblighi proposti. Il presente avamprogetto non contempla pertanto alcun obbligo di comunicazione per i consulenti.

Diritto di comunicazione secondo l'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP

Benché il diritto di comunicazione costituisca un diritto e non un dovere, si applicano per analogia le disposizioni relative all'obbligo di comunicazione. Il settore, infatti, ritiene già problematica la possibilità di comunicare i dati dei clienti a un'autorità al di fuori di un procedimento penale. L'avamprogetto rinuncia pertanto all'estensione del diritto di comunicazione ai consulenti. Occorre altresì precisare che nell'ambito del presente progetto posto in consultazione si propone di revocare il diritto di comunicazione di cui all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP.

Obblighi di diligenza per la predisposizione o l'esecuzione di una compravendita di immobili per terzi

La Raccomandazione 22 dello standard del GAFI prevede determinati obblighi di diligenza anche per i servizi di consulenza relativi alla compravendita di immobili. Il commercio di beni immobili in Svizzera è già ampiamente incluso nell'attuale campo di applicazione della LRD. 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 alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società. Per i motivi sopra indicati si rinuncia all'inserimento nell'elenco delle attività dei consulenti.

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

1.2.2.1 Situazione iniziale

Regolamentazione vigente ai sensi della LRD

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 determinati obblighi di diligenza ai sensi della 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.

Standard del GAFI e quarta valutazione del GAFI relativa alla Svizzera

La Raccomandazione 22 lettera c dello standard 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/euro. Nell'ambito della quarta valutazione del GAFI 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/euro previsti dallo standard del GAFI.

1.2.2.2 Soluzione proposta

Per rispondere alla critica sollevata dal GAFI nell'ambito del rapporto sulla valutazione si propone di abbassare da 100 000 a 15 000 franchi il valore soglia previsto per il settore specifico del 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 non coinvolgere il commercio di prodotti realizzati con metalli preziosi e pietre preziose, si propone di restringere i termini «metallo prezioso» e «pietra preziosa» sulla base delle definizioni di prodotti già esistenti contenute nella LCMP, nell'ordinanza dell'8 maggio 1934²⁵ sul controllo dei metalli preziosi (OCMP) e nella tariffa doganale. Secondo l'articolo 8a capoverso 4^{bis} AP-LRD, per metalli preziosi e pietre preziose 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. Con questa definizione, che verrà opportunamente inserita nell'ORD, vengono esclusi i gioielli, le statuette e prodotti analoghi generalmente destinati alla vendita ai clienti finali. La soluzione proposta accresce la conformità allo standard del GAFI. Altri provvedimenti che riguardano il settore dei metalli preziosi vengono descritti al numero 1.2.8 nell'ambito dell'introduzione di un obbligo di patente per l'acquisto di metalli preziosi antichi.

Differenza rispetto al commercio con metalli preziosi bancari e materie prime

L'OCMP²⁶ 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 applicabile²⁷. Il provvedimento proposto non ha pertanto alcuna validità per il settore in esame.

²⁵ RS 941.311

²⁶ Art. 178 OCMP.

²⁷ Art. 2 cpv. 3 lett. c LRD in combinato disposto con l'art. 5 cpv. 1 lett. a ed e ORD.

I metalli preziosi o le pietre preziose possono essere commerciati anche sotto forma di materie prime ai sensi della LRD²⁸. Il commercio di materie prime viene considerato attività di intermediazione finanziaria esclusivamente se viene svolto per conto di terzi²⁹. 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 per i pagamenti in contanti a 15 000 franchi 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.

1.2.3 Verifica dei dati dell'avente economicamente diritto

1.2.3.1 Situazione iniziale

Regolamentazione vigente ai sensi della LRD e del CP

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.

Standard del GAFI e quarta valutazione del GAFI relativa alla Svizzera

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 dei dati. 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 proposta assume pertanto particolare importanza.

1.2.3.2 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'avente economicamente diritto acquisisca una base legale esplicita.

1.2.4 Aggiornamento dei dati dei clienti

1.2.4.1 Contesto

Regolamentazione vigente ai sensi della LRD

L'articolo 5 LRD prevede l'obbligo di rinnovare l'accertamento di taluni dati raccolti dagli intermediari finanziari nell'ambito degli obblighi di diligenza. Quest'obbligo conosce però due limiti.

²⁸ Art. 2 cpv. 3 lett. c LRD.

²⁹ Art. 2 cpv. 3 lett. c LRD in combinato disposto con l'art. 5 cpv. 1 lett. c e d ORD.

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.

Standard del GAFI e quarta valutazione del GAFI relativa alla Svizzera

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 diritto³⁰.

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 10, tanto quanto l'assenza di un obbligo esplicito di verificare l'avente economicamente diritto (cfr. n. 1.2.3.1)³¹. Pertanto, occorre porvi rimedio.

1.2.4.2 Soluzione proposta

Per colmare la lacuna evidenziata dal GAFI, l'avamprogetto introduce nella LRD l'obbligo di verificare periodicamente l'attualità dei documenti richiesti in adempimento dell'obbligo di diligenza e di aggiornarli, se necessario (aggiornamento del profilo cliente).

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, come quelli 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. Si tratta quindi semplicemente di introdurre 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. L'approccio basato sul rischio è però applicabile tanto alla frequenza della verifica quanto all'entità dei dati da aggiornare in questo contesto.

La verifica periodica dell'attualità dei dati riguardanti i clienti non si limita al rinnovo della verifica dell'identità della controparte (art. 3 LRD) o dell'accertamento dell'avente economicamente diritto (art. 4 LRD). Essa 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.

³⁰ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, allegato sulla conformità tecnica, criterio 10.7 (b), pag. 196 (in francese).

³¹ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, allegato sulla conformità tecnica, ponderazione e conclusione relative alla Raccomandazione 10, pag. 200 (in francese).

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.

1.2.5 Modifica del sistema di comunicazione dei sospetti a MROS

1.2.5.1 Contesto

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).

Questo sistema «duale» ha origini storiche. L'articolo 305^{bis} CP che punisce il riciclaggio di denaro, entrato in vigore il 1° agosto 1990, ha posto gli intermediari finanziari di fronte a un dilemma. Da un canto, essi non avevano il diritto di segnalare alle autorità competenti i loro sospetti sull'origine criminale di determinati valori patrimoniali, poiché un simile passo poteva costituire una violazione del segreto professionale. D'altro canto, se omettevano di comunicare queste informazioni alle autorità di perseguimento penale, potevano rendersi colpevoli del reato di riciclaggio di denaro. Di conseguenza, per risolvere il dilemma, il legislatore ha introdotto all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP un diritto di comunicazione, entrato in vigore il 1° agosto 1994. Da allora tale diritto costituisce un atto permesso dalla legge ai sensi dell'articolo 14 CP³².

L'introduzione del diritto di comunicazione faceva seguito anche alle prime raccomandazioni del GAFI del 1990. La Raccomandazione 16 di allora auspicava infatti l'istituzione di un diritto o di un obbligo di comunicazione. Con la prima direttiva del 1991³³ relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, l'Europa ha optato per la soluzione unica dell'obbligo di comunicazione. Il legislatore svizzero ha invece preferito evitare di introdurre un obbligo di comunicazione nel CP, lasciando al diritto amministrativo il compito di disciplinare la questione³⁴. All'epoca, la nuova LRD era in corso di elaborazione e in essa sarebbe stato introdotto un obbligo di comunicazione.

All'epoca della sua introduzione, il diritto di comunicazione prevedeva una comunicazione del sospetto «alle autorità svizzere preposte al perseguimento penale e alle autorità federali designate dalla legge». Nel 1994 il MROS non esisteva ancora. Le comunicazioni erano dunque destinate essenzialmente alle autorità cantonali di perseguimento penale. Con l'entrata in vigore della LRD, il 1° aprile 1998, agli altri destinatari si è aggiunto il MROS. In seguito, con l'introduzione delle nuove competenze processuali federali in materia di criminalità organizzata e di criminalità economica, è stato inserito tra i destinatari delle comunicazioni ai sensi dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP anche il Ministero pubblico della Confederazione³⁵. La legge permetteva agli intermediari finanziari di scegliere a quale organo rivolgersi (autorità di perseguimento penale o MROS) in virtù di tale disposizione.

³² Cfr. messaggio del 30 giugno 1993 concernente la modificazione del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (Revisione delle norme sulla confisca, punibilità dell'organizzazione criminale, diritto di comunicazione del finanziere); FF **1993** III 193.

³³ Direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, Gazzetta ufficiale L 166/77 del 28.06.1991.

³⁴ Cfr. messaggio summenzionato, n. 2.3.1.

³⁵ RU **2003** 3043, 3045; FF **2002** 4815

Nell'ambito della valutazione del 2005³⁶ relativa alla Svizzera, il GAFI ha esaminato la coerenza e l'efficacia di questo dispositivo, che destinava alle autorità penali i casi in cui il sospetto era meno fondato (art. 305^{ter} cpv. 2 CP) rispetto a quelli sottoposti al «filtraggio» del MROS (art. 9 LRD). Occorre inoltre ricordare che nel 1996, in occasione della prima revisione delle Raccomandazioni del GAFI, il diritto di comunicazione è stato soppresso. Da allora le Raccomandazioni prevedono ormai soltanto il corrispondente obbligo.

Per migliorare la coerenza e l'efficacia del dispositivo svizzero di comunicazione, il legislatore ha deciso, come prima mossa, di abolire, dal 1° febbraio 2009³⁷, la possibilità di comunicare casi sospetti alle autorità di perseguimento penale. Da allora il MROS è l'unico destinatario delle comunicazioni di sospetto fondate sul diritto di comunicazione.

In prospettiva del quarto ciclo di valutazione del GAFI, svoltosi nel 2016, e alla luce delle critiche formulate nell'ambito della valutazione precedente, nel quadro dell'avamprogetto concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI rivedute nel 2012, il Consiglio federale ha proposto, nel febbraio 2013, di semplificare il sistema di comunicazione dei sospetti³⁸ e di sopprimere il diritto di comunicazione. Tuttavia, la proposta è stata respinta in sede di consultazione e il diritto di comunicazione mantenuto, mentre sono state adottate altre modifiche del sistema.

Uno degli argomenti invocati contro la soppressione del diritto di comunicazione consisteva nella ricorrente difficoltà di determinare la «fondatezza» di un sospetto ai sensi dell'articolo 9 LRD, tanto più che la giurisprudenza non aveva ancora definito la nozione di «sospetto fondato». Di conseguenza, in caso di dubbio l'intermediario finanziario può esercitare il diritto di comunicare, che agisce sia nell'interesse dell'identificazione sia del perseguimento del riciclaggio di denaro³⁹. Da allora la situazione è cambiata. Attraverso i procedimenti penali amministrativi per sospetta violazione dell'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 9 in combinazione con l'articolo 37 LRD negli ultimi anni si è pervenuti alla conferma da parte delle autorità giudiziarie che il concetto di «sospetto fondato» va interpretato in senso lato. Il Tribunale penale federale⁴⁰ e il Tribunale federale⁴¹, 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 comunicare dell'articolo 9 LRD. La coesistenza del diritto e dell'obbligo di comunicare 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 comportano

³⁶ Terzo rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, novembre 2015; <http://www.fatf-gafi.org/fr/pays/suisse/documents/rapportdevaluationmutuellesuisse.html> (disponibile in francese e inglese).

³⁷ Cfr. legge federale del 3 ottobre 2008 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria, RU **2009** 361.

³⁸ Cfr. rapporto esplicativo del 27 febbraio 2013 per la procedura di consultazione; https://www.ad-min.ch/ch/i/gg/pc/documents/2309/GAFI-2012_Rapporto-espl_it.pdf.

³⁹ Cfr. Rapporto sui risultati della procedura di consultazione relativa all'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria, rivedute nel 2012, adottato nel settembre 2013, n. 4.6.2; https://www.ad-min.ch/ch/i/gg/pc/documents/2309/Rapporto_risultati_consultazione_GAFI.pdf.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Sentenza più recente: 1B_433/2017 del 21 marzo 2018, E. 4.9.

un obbligo di comunicazione al MROS⁴². 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 2007, 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 criminali⁴³.

Alla luce di quanto precede, la salvaguardia del diritto di comunicazione non si giustifica più. Tanto più che il confine tra diritto e obbligo di comunicazione si è ulteriormente assottigliato con le modifiche introdotte dalla legge federale del 12 dicembre 2014⁴⁴ concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012 (di seguito: legge GAFI del 2014). L'obbligo di comunicazione previsto all'articolo 9 LRD, ad esempio, non comporta più il blocco automatico dei beni (tranne nel caso particolare delle comunicazioni fondate sull'art. 9 cpv. 1 lett. c LRD). Pertanto, le conseguenze di una comunicazione che si fonda sull'articolo 9 LRD o sull'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP sono le medesime: i beni in questione non vengono bloccati automaticamente. Inoltre, se in base all'analisi effettuata dal MROS il caso è trasmesso alle autorità di perseguimento penale, il trattamento è sempre il medesimo: in entrambe le ipotesi i beni vengono bloccati per cinque giorni (art. 10 cpv. 2 LRD).

1.2.5.2 Soluzione proposta

Alla luce di quanto precede, il Consiglio federale propone di chiarire il sistema di comunicazione dei sospetti al MROS abolendo il diritto di comunicazione previsto nel CP e sopprimendo quindi il termine di 20 giorni per l'analisi delle comunicazioni di sospetto. Per rafforzare la certezza giuridica il Consiglio federale propone di ancorare nell'ORD l'interpretazione giurisprudenziale della nozione di «sospetto fondato» secondo l'articolo 9 capoverso 1 LRD in maniera analoga all'articolo 20 capoverso 1 ORD in relazione all'obbligo di comunicazione dei commercianti.

Abolizione del diritto di comunicazione

Il diritto di comunicazione previsto nel CP permette agli intermediari di informare il MROS nei casi in cui nutrono il sospetto (semplice) che i valori patrimoniali oggetto di una relazione d'affari siano di origine criminale⁴⁵. Tuttavia, in considerazione della giurisprudenza, simili sospetti devono essere comunicati già oggi al MROS in virtù dell'articolo 9 LRD, tranne che se i chiarimenti delle circostanze prescritti in tale situazione dall'articolo 6 capoverso 2 LRD permettono di dissipare i sospetti. Il diritto di comunicazione non ha dunque più ragion d'essere e deve essere abolito.

L'abolizione del diritto di comunicazione attua la raccomandazione con la quale, nel quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, il GAFI chiede di chiarire il quadro normativo

⁴² Cfr. par. 315 del quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera.

⁴³ 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>.

⁴⁴ RU 2015 1389

⁴⁵ I valori patrimoniali devono provenire da un crimine o da un delitto fiscale qualificato secondo l'art. 305^{bis} numero 1^{bis} CP.

per evitare che il diritto e l'obbligo di comunicazione si applichino contemporaneamente a sospetti dello stesso grado. Questa modifica è tesa anche a migliorare l'efficacia del sistema di comunicazione dei sospetti.

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

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). Con l'abolizione del diritto di comunicazione, in futuro tutti i casi sospetti dovranno essere comunicati sulla base dell'articolo 9 LRD. Questo aggraverà la pressione esercitata sul MROS per riuscire a rispettare il termine di analisi di 20 giorni. Ma 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, 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. Nel 2016 e nel 2017, poi, il MROS non è riuscito a evadere tutte le comunicazioni che gli sono pervenute. 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.

1.2.5.3 Soluzioni esaminate e scartate

Modifica della formulazione dell'articolo 9 LRD

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 insinuare il 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. La soppressione del diritto di comunicare risponde già in maniera adeguata e soddisfacente alla raccomandazione contenuta nel quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera in relazione al sistema di comunicazione di un sospetto.

Introduzione di un nuovo diritto di comunicazione nella LRD

Il Consiglio federale ha altresì preso in considerazione la possibilità di mantenere il diritto di comunicazione, formulandolo in modo diverso, ossia allontanandosi dal concetto di sospetto,

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.

e di introdurlo nella LRD. Il nuovo diritto avrebbe permesso di comunicare al MROS i casi in cui l'intermediario, pur non avendo il sospetto fondato ai sensi della giurisprudenza dell'articolo 9 LRD, prova comunque un senso di disagio o ha perplessità riguardo a una relazione d'affari.

Il Consiglio federale ha rinunciato a questa proposta per le seguenti ragioni. Anzitutto, essa avrebbe contribuito soltanto in parte a chiarificare la distinzione tra diritto e obbligo di comunicazione. Con la giurisprudenza sull'interpretazione della nozione di «sospetto fondato» ai sensi dell'articolo 9 LRD, i casi di sospetto ricadono tutti nel campo d'applicazione dell'obbligo di comunicazione. È d'altronde difficile delimitare a priori altri casi che ragionevolmente potrebbero rientrare nel campo d'applicazione del nuovo diritto di comunicazione. Giuridicamente, una norma che prevedesse la possibilità di comunicare senso di disagio o perplessità legati al riciclaggio di denaro o al finanziamento del terrorismo sarebbe stata difficile da concepire, in quanto i concetti, vaghi e soggettivi, di disagio o perplessità sono estranei al diritto. In secondo luogo, un simile diritto di comunicazione eccederebbe le esigenze del GAFI e costituirebbe uno «Swiss finish». Infine, un simile diritto comporterebbe un aumento ancor più considerevole delle comunicazioni potenzialmente meno importanti trasmesse al MROS e causerebbe pertanto accresciute difficoltà di gestione delle risorse e delle priorità, o addirittura comporterebbe la necessità di approntare risorse supplementari.

1.2.6 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). Infine, il diritto di accesso alle collezioni di dati in rapporto con l'obbligo di comunicazione dei sospetti, sancito all'articolo 34 LRD, deve essere escluso, poiché esso 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.

Cooperazione nazionale

Attualmente, il MROS è autorizzato a scambiare le informazioni necessarie all'applicazione della LRD con le autorità di vigilanza (FINMA e CFCG) e di perseguimento penale nonché con qualsiasi altra autorità federale, cantonale o comunale (art. 29 LRD). Invece, non può scambiare informazioni con gli OAD riconosciuti (art. 24 LRD), poiché questi ultimi 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. 29 cpv. 1^{bis} AP-LRD). Queste proposte miglioreranno l'efficacia della cooperazione nazionale necessaria per l'applicazione della legge.

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'ultimo⁴⁸. Il principio era già iscritto all'articolo 29 capoverso 2^{ter} LRD per le informazioni ricevute dal MROS da un omologo estero e da tra-

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

smettere ad altre autorità ai sensi dell'articolo 29 capoverso 2^{bis} (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 (FINMA e CFCG). Occorre dunque completare l'articolo 29 capoverso 2^{ter} LRD con un esplicito rimando alle autorità di cui al capoverso 1. Lo stesso principio va applicato anche allo scambio previsto dalla nuova normativa tra il MROS e gli OAD.

Il diritto di accesso accordato alle persone interessate da informazioni provenienti da un omologo estero del MROS deve essere disciplinato espressamente nella LRD. A tal fine, l'avamprogetto completa l'articolo 35 LRD con un nuovo capoverso 1^{bis} che autorizza l'Ufficio di comunicazione a comunicare alle persone interessate le informazioni provenienti da omologhi esteri con l'esplicito consenso di questi ultimi. In caso di domanda di accesso agli atti, il MROS dovrà quindi contattare l'ufficio di comunicazione estero che gli ha fornito le informazioni per chiedergli di autorizzarlo a consentire l'accesso alle informazioni in questione.

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, l'avamprogetto propone l'introduzione di un nuovo capoverso nell'articolo 29a LRD.

Esclusione del diritto di accesso alle collezioni di dati in rapporto con comunicazioni di sospetto o informazioni trasmesse 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). Tuttavia, da quando è entrata in vigore la modifica dell'articolo 10a capoverso 1 LRD introdotta dalla legge GAFI del 2014, il divieto di informare il cliente in merito a una comunicazione di sospetto non conosce più limiti di 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 ragioni legate alla certezza del diritto, occorre quindi escludere illimitatamente il diritto di accesso alle collezioni di dati in rapporto con comunicazioni di sospetto.

⁴⁹ RS 312.0

⁵⁰ RS 235.1

Occorre inoltre estendere l'obbligo di tenere collezioni separate 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 deve anche essere escluso illimitatamente l'accesso alle collezioni di dati in questione. Occorre quindi modificare contemporaneamente il titolo dell'articolo 34, affinché rispecchi meglio il contenuto della disposizione.

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

1.2.7.1 Contesto

Problema

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 terrorismo⁵¹. 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 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 affini⁵². Tali interventi sono in parte legati alla questione della trasparenza delle NPO.

Definizione di organizzazione senza scopo di lucro (NPO)

Secondo la definizione del GAFI, per NPO si intende una persona giuridica, un costrutto giuridico o un'organizzazione la cui attività principale consiste nel raccogliere e distribuire fondi per fini caritatevoli, religiosi, culturali, educativi, sociali o di solidarietà o in altri tipi di «opere buone»⁵³. 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

⁵¹ 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);

Gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (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 108 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 (non disponibile in italiano); di seguito: GCRF, Rapporto NPO 2017.

⁵² Cfr. segnatamente la mozione 16.4130 «Introduzione dell'obbligo d'iscrizione nel registro di commercio per le associazioni con flussi finanziari internazionali»; <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20164130>.

⁵³ Nota interpretativa relativa alla Raccomandazione 8 del GAFI, glossario dei termini specifici utilizzati nella raccomandazione in questione.

tiene conto unicamente dello scopo di pubblica utilità anziché dell'attività di raccolta e distribuzione di fondi⁵⁴. 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 il gruppo delle associazioni a rischio; in secondo luogo i provvedimenti adottati dalle autorità per sensibilizzare il settore delle NPO sono ancora insufficienti⁵⁵; 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 dei beneficiari e le sanzioni dissuasive in caso di inadempienza⁵⁶. 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 terrorismo⁵⁷ ed evidenzia che occorrerebbero misure per garantire una maggiore visibilità di tali strutture e per evitare lo sfruttamento della loro vulnerabilità⁵⁸. La Svizzera ha, in particolare, ottenuto il giudizio «parzialmente conforme» per la Raccomandazione 8 sulle NPO⁵⁹. Nell'ambito della precedente valutazione, invece, aveva ottenuto il giudizio «ampiamente conforme»: ciò significa che nell'ambito del quarto ciclo questa raccomandazione è stata valutata in modo più restrittivo⁶⁰. 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 discreto⁶¹. 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. Nel febbraio 2020 la Svizzera sarà rivalutata nell'ottica della norma riveduta.

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

⁵⁴ GCRF, Rapporto NPO 2017, pag. 7 e 10 segg.

⁵⁵ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 192.

⁵⁶ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 256.

⁵⁷ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 139.

⁵⁸ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 188.

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

⁶⁰ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 144.

⁶¹ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 139 e 149.

Nel 2017 il GCRF ha pubblicato un rapporto sui rischi esistenti nel settore delle NPO⁶². 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 considerevole⁶³.

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 assenza di tali obblighi, è spesso impossibile ottenere informazioni sull'organizzazione, sui soci e sul finanziamento di un'associazione⁶⁴. 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 soci⁶⁵.

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 000⁶⁶. Il 1° gennaio 2018 risultavano iscritte nel registro di commercio 17 141 fondazioni e 9117 associazioni⁶⁷. 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

⁶² GCRF, Rapporto NPO 2017

⁶³ GCRF, Rapporto NPO 2017, pag. 29

⁶⁴ GCRF, Rapporto NPO 2017, pag. 39

⁶⁵ GCRF, Rapporto NPO 2017, pag. 40

⁶⁶ Cfr. Bernd Helmig et al., Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Non-profit 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.

⁶⁷ Statistica del Registro di commercio; zefix.ch > Pubblicazioni UFRC > Statistiche.

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 e/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;

- **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 fondazione⁶⁸;
- **vigilanza:** le fondazioni sono sottoposte in via di principio alla vigilanza di un'autorità amministrativa (art. 84 CC)⁶⁹, 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.

1.2.7.2 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;
- 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.

Per raggiungere questi obiettivi, l'avamprogetto sottopone le associazioni esposte a un rischio accresciuto di sfruttamento – ossia quelle che partecipano prevalentemente ad attività di raccolta o distribuzione di fondi all'estero per scopi caritatevoli – a norme di trasparenza simili a

⁶⁸ Art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza del 24 agosto 2005 concernente l'ufficio di revisione delle fondazioni; RS 211.121.3.

⁶⁹ Le fondazioni ecclesiastiche sottostanno alla sorveglianza interna della comunità religiosa cui appartengono. Le fondazioni di famiglia non sono invece soggette ad alcuna autorità di vigilanza (art. 87 CC).

quelle esistenti per le altre persone giuridiche. Al pari delle fondazioni e delle società commerciali, anche le associazioni rette dalla nuova normativa dovranno ormai 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 avamprogetto riguarda soltanto le associazioni che partecipano ad attività di raccolta o distribuzione di fondi da o per l'estero per scopi caritatevoli, a causa del rischio particolare legato a questo tipo di attività. In particolare, l'avamprogetto intende coprire le situazioni in cui la raccolta o la distribuzione di fondi si svolge all'estero. Le altre associazioni non sono invece interessate dalla nuova normativa. L'avamprogetto copre dunque la definizione di NPO stabilita dal GAFI e non travalica quanto richiesto dalle raccomandazioni. 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. In particolare, rinuncia ad allestire un elenco di attività o paesi esentabili. Evidentemente, un'associazione che finanzia la costruzione di un teatro in Francia non presenta lo stesso rischio di una che si occupa di soccorrere la popolazione civile in Siria. Tuttavia, l'apprezzamento dei rischi evolve continuamente, sicché risulta difficile stabilire distinzioni a livello di legge. I criteri applicabili all'identificazione dei rischi di sfruttamento potranno essere perfezionati a livello di ordinanza grazie alla delega prevista nell'avamprogetto. L'ordinanza potrà così essere periodicamente aggiornata in funzione dell'evoluzione della situazione internazionale. Quantunque 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 svolte o del loro profilo di rischio, come auspicherebbe 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, il bisogno di pubblicità è inferiore a quello 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 quindi 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.

L'avamprogetto 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.)⁷⁰; 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 denaro, vale a dire quelle che partecipano prevalentemente ad attività di raccolta o distribuzione di fondi all'estero per scopi caritatevoli. 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 sociale. 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, l'avamprogetto prevede di introdurre nel CC una norma analoga a quella prevista dal CO per le società di capitali e le società cooperative⁷¹. La norma imporrà alle associazioni interessate di tenere un elenco dei loro soci, con nome e indirizzo, 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.

⁷⁰ RS 101

⁷¹ Art. 686 CO per le società anonime, art. 790 CO per le società a garanzia limitata e art. 837 CO per le società cooperative.

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. La misura proposta consentirà dunque di migliorare 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 CO⁷², 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 soci⁷³.

L'obbligo di avere un rappresentante domiciliato in Svizzera e 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 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 richiesta⁷⁴.

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. 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 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 utilità⁷⁵. 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. 1.3.2), 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

⁷² Art. 718 cpv. 4, 814 cpv. 3 e 898 cpv. 2 CO.

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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).

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 controllo⁷⁶. 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 limitata⁷⁷. 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 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 di 10 milioni, cifra d'affari di 20 milioni, 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). Lo scopo di questa norma consiste nel 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

⁷⁶ 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).

⁷⁷ Quarto rapporto sulla valutazione relativa alla Svizzera, pag. 94.

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 eccessiva.

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. Dal punto di vista 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.

1.2.8 Introduzione di un obbligo di patente per l'acquisto di vecchi metalli preziosi

1.2.8.1 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 derivanti dalla LCMP. Inoltre sono considerati intermediari finanziari ai sensi della LRD e sono pertanto soggetti 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 indicate nella LCMP e nella 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 2008⁷⁸. Alla LRD viene assoggettata 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'ac-

⁷⁸ Legge federale del 21 dicembre 2007 sulla soppressione e la semplificazione delle procedure d'autorizzazione; RU **2008** 2265.

quisto 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 dal punto di vista 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.

1.2.8.2 Soluzione proposta

Il meccanismo di controllo proposto si prefigge di assoggettare l'acquisto a titolo professionale di vecchi metalli preziosi a un obbligo di patente, al fine di garantire che gli acquirenti che operano in Svizzera soddisfino dei requisiti elementari e vengano iscritti in un registro pubblico. Ai titolari di una patente di acquirente vengono pertanto attribuiti gli stessi obblighi di diligenza e di documentazione dei titolari di una patente di fonditore.

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 ai titolari di una patente di acquirente di modificare il proprio sistema di controllo interno (SCI) esistente possibilmente senza spese. In questo contesto occorre pertanto legiferare esclusivamente in merito ai requisiti minimi imprescindibili.

Per gli acquisti di oro vecchio i titolari di una patente 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.

Al previsto obbligo di patente vengono sottoposti tutti coloro che acquistano vecchi metalli preziosi a titolo professionale, quali per esempio commercianti di metalli preziosi, gioiellieri, orafi, istituti di pegno ecc. L'attività a titolo professionale sussiste nel momento in cui l'acquisto

viene eseguito in modo continuativo e a scopo di lucro, per quanto sia ininfluenza che venga gestito come attività principale o accessoria.

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 sono contemplati nella normativa.

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

1.2.8.3 Punto di vista dell'industria

Il 18 settembre 2017 la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) ha organizzato, in collaborazione con l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), una riunione con i rappresentanti della Federazione dell'industria orologiera svizzera, dell'Associazione svizzera degli orafi e degli orologiai e dell'Associazione svizzera dei fabbricanti e commercianti di metalli preziosi⁷⁹, al fine di discutere con i membri di tali gruppi d'interesse l'introduzione di una patente di acquirente per i vecchi metalli preziosi, in particolare per l'oro.

L'introduzione di un obbligo di documentazione contestualmente al rilascio di una patente per acquisti di vecchi metalli preziosi non viene ritenuta necessaria in quanto già attuata dai grandi attori del mercato. Per poter tuttavia intervenire contro gli acquirenti poco seri di vecchi metalli preziosi che operano nell'ambito di borse d'acquisto temporanee, non ci si oppone in linea di massima all'introduzione di un tale obbligo, a condizione tuttavia che ciò possa avvenire in modo pragmatico con i mezzi esistenti senza causare ulteriori oneri burocratici.

1.3 Diritto comparato

1.3.1 Introduzione di obblighi di diligenza per determinati servizi relativi a società e trust (consulenti)

La direttiva 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio ha attuato la Raccomandazione 22 del GAFI in merito alle consulenze relative alla costituzione, gestione e 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.

1.3.2 Miglioramento della trasparenza di 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 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

⁷⁹ Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux (ASFCMP).

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 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 obbligatoriamente 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.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 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 e forme societarie 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. 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 esercitano le attività di cui ai numeri 1–5. Inoltre, come per gli intermediari finanziari e i commercianti, solo la fornitura di servizi a titolo professionale comporta obblighi di diligenza. Dato che sia la predisposizione sia l'esercizio delle 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 è contemplato nel concetto di preparazione il personale ausiliario, come descritto, per analogia, nella disposizione sugli intermediari finanziari all'articolo 2 capoverso 2 lettera b ORD. È considerato personale ausiliario il personale che è stato selezionato accuratamente dal consulente, che sottostà alle sue istruzioni e ai suoi controlli, che è integrato nei provvedimenti organizzativi secondo l'articolo 8d AP-LRD e che riceve una formazione e una formazione continua in questo ambito. Inoltre il personale ausiliario agisce unicamente in nome e per conto del consulente, è retribuito da quest'ultimo e non dal cliente finale e ha concluso con il consulente un accordo scritto concernente l'osservanza delle condizioni che precedono.

Il numero 1 comprende la predisposizione o la fornitura di servizi relativi alla costituzione, gestione o amministrazione di società o trust. Nella costituzione rientrano tutte le operazioni che sfociano nella formazione giuridica di una società 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 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 e alla vendita di società 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 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. 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. Un consulente si fa, ad esempio, iscrivere nel registro degli azionisti della società anonima 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, ragion per cui qui il campo di applicazione si limita a società domiciliate all'estero. Ciononostante sussiste la possibilità che un consulente svizzero eserciti tale funzione per i propri clienti nel caso di una società estera.

Il campo di applicazione di cui all'articolo 2 capoverso 1 lettera c persegue un approccio basato sul rischio. Vi sono pertanto delle differenze a seconda che il servizio relativo alle società venga fornito in Svizzera o all'estero. Mentre all'estero tutte le società sono incluse nel campo di applicazione, in Svizzera solo i servizi legati alle società di sede generano obblighi di diligenza. Per quanto riguarda le società di sede ci si rifà alla prassi pluriennale della FINMA. Una definizione corrispondente è contenuta nell'articolo 2 lettera a ORD-FINMA. In base alla definizione aggiornata contenuta nell'ordinanza, per società di sede si intendono pertanto le persone giuridiche, le società, gli istituti, le fondazioni, i trust, le società fiduciarie e le formazioni analoghe che non svolgono nessuna attività operativa e che di conseguenza 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 del 1° luglio 1985⁸⁰ relativa alla legge applicabile ai trust e al loro riconoscimento.

Art. 4 cpv. 1, primo periodo

Il tenore dell'articolo 4 dell'avamprogetto di legge chiede ora espressamente di accertare l'identità dell'avente economicamente diritto e di verificare le informazioni ricevute con la diligenza richiesta dalle circostanze. Il titolo dell'articolo rimane invariato. Il tenore viene tuttavia modificato in quanto la verifica delle informazioni relative all'avente economicamente diritto figura come obbligo esplicito. Il fatto che l'obbligo di accertamento richieda una verifica materiale è stato precisato già da tempo dalla giurisprudenza nel contesto dell'articolo 305^{ter} CP⁸¹.

⁸⁰ RS 0.221.371

⁸¹ DTF 125 IV 139, consid. 4.

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 effettua ulteriori accertamenti, non accerta l'identità dell'avente economicamente diritto e viene meno al proprio obbligo di diligenza. L'avamprogetto di legge propone di creare una base legale esplicita per un obbligo implicitamente già in vigore. In questo modo si tiene conto della critica sollevata dal quarto rapporto di valutazione sulla Svizzera e contemporaneamente si garantisce la certezza del diritto. Gli intermediari finanziari devono esaminare in modo critico le informazioni relative all'avente economicamente diritto e adottare, con la diligenza richiesta dalle circostanze, misure volte ad accertarne la plausibilità. In tale sede dovranno 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.

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. Al riguardo bisogna adottare 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 per garantire la coerenza con l'articolo 7 LRD. Questo termine non deve però essere interpretato in maniera restrittiva. Con esso si intendono in generale i vari documenti, le informazioni e i dati raccolti nell'ambito dell'adempimento degli obblighi di diligenza. Il profilo cliente delineato dall'intermediario finanziario nel suo insieme rientra sotto questo termine generico, che 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 del cliente, sotto forma di annotazione scritta a mano o in forma elettronica. 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} AP-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 implicherà 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 a rischio maggiore.

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. Inoltre, l'aggiornamento dei dati deve avvenire in base a norme già in vigore al momento dello stesso aggiornamento. 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.

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} alle lettere a e b. 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 rilevante la definizione dei metalli preziosi e delle pietre preziose inclusi nel campo di applicazione come riportata di seguito. Secondo il capoverso 5, il Consiglio federale definisce i metalli preziosi e le pietre preziose ai sensi del capoverso 4^{bis}. La descrizione dei termini figurerà pertanto nell'ORD.

Per quanto riguarda i metalli preziosi l'avamprogetto 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 preziosi⁸²: prodotti finiti realizzati con metalli preziosi, come ad esempio gioielli o statuette;
- lavori plurimetallici⁸³: lavori composti di metalli preziosi con un titolo legale e di altri metalli, come ad esempio l'oro con titolo 750 legato all'acciaio;
- prodotti semifiniti⁸⁴: prodotti come le lastre, i fili, i tubi, i profilati, i pezzi sbozzati, con un titolo legale, destinati alla fabbricazione;
- materie da fondere⁸⁵: 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 fusione⁸⁶: 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. Nel campo di applicazione dell'articolo 8a capoverso 4^{bis} lettera a AP-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 svizzera. 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

⁸² Art. 1 cpv. 4 LCMP

⁸³ Art. 1 cpv. 2 LCMP

⁸⁴ Art. 52 cpv. 2 OCMP

⁸⁵ Art. 1 cpv. 3 LCMP

⁸⁶ Art. 1 cpv. 2 LCMP

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 abbinate a gioielli e prodotti simili. In base alle regole della tariffa doganale le pietre 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 AP-LRD si applica pertanto alle persone che commerciano rubini, zaffiri, smeraldi e diamanti non infilati, montati o incastonati.

Sezione 1b: Obblighi di diligenza dei consulenti

Art. 8b Obblighi di diligenza

Nella LRD viene inserita una nuova sezione «Sezione 1b: 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 comprende, nell'ambito della costituzione, gestione e amministrazione di società, l'accertamento dell'avente economicamente diritto alla società stessa secondo l'articolo 2a capoverso 3 LRD, mentre nell'ambito dell'organizzazione dei conferimenti può essere determinante anche identificare l'avente economicamente diritto ai valori patrimoniali impiegati. Si dovranno chiarire le circostanze e lo scopo dell'attività secondo il capoverso 2 in ogni caso e non solo se quest'ultima appare inconsueta o sospetta. Per quanto riguarda i singoli obblighi si rinvia per analogia alla norma già in vigore per gli intermediari finanziari contenuta nella LRD. Gli obblighi di diligenza devono essere concretizzati nell'ORD.

Art. 8c Mancato adempimento degli obblighi di diligenza

Se non è in grado di adempiere gli obblighi di diligenza come previsto, il consulente non può eseguire l'attività o la deve interrompere. L'articolo 8c inserisce esplicitamente questo obbligo nella legge.

Art. 8d Provvedimenti organizzativi

Per analogia con la disposizione di cui all'articolo 8 LRD relativa agli intermediari finanziari, con l'articolo 8d si propone di introdurre un obbligo corrispondente anche per i consulenti. Tra i provvedimenti organizzativi rientrano una formazione sufficiente delle persone investite degli obblighi di diligenza nonché controlli interni. Di conseguenza, tutte le persone incaricate di rispettare gli obblighi di diligenza devono disporre delle conoscenze necessarie a tal fine 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 di diligenza a livello interno.

Art. 9a, 10 cpv. 1 e 10a cpv. 1, primo periodo

Con la soppressione del diritto di comunicazione viene eliminato anche il riferimento all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP contenuto in queste disposizioni.

Art. 10a cpv. 6 (concerne soltanto i testi francese e italiano)

Nell'ambito delle deliberazioni parlamentari relative alla legge GAFI del 2014, il legislatore ha voluto introdurre 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. Tale incoerenza deve dunque essere corretta per far sì che le versioni nelle tre lingue corrispondano. A tal fine viene aggiunto un esplicito riferimento in questo capoverso.

Art. 10b Rifiuto o interruzione della relazione d'affari

L'avamprogetto di legge non prevede né un obbligo né un diritto di comunicazione in relazione ai servizi forniti dai consulenti. Per tale ragione si propone di inserire nell'ambito degli obblighi in caso di sospetto di riciclaggio di denaro una nuova disposizione per i consulenti più sostenibile per il settore. L'articolo 10b prevede pertanto che il consulente debba rifiutare o interrompere la relazione d'affari se sa o ha il sospetto fondato che la transazione commerciale auspicata dal cliente è in relazione con il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo o un'organizzazione criminale. Nel contempo, in un caso simile, il consulente ha la possibilità di sporgere, in qualsiasi momento, denuncia alla polizia per riciclaggio di denaro, reato preliminare, finanziamento del terrorismo o organizzazione criminale. Il consulente dovrebbe avvalersi di questa facoltà sulla base di una ponderazione personale degli interessi anche se il sospetto dovesse nascere solo in seguito alla fornitura del servizio. Inoltre va osservato che un consulente che avvia o prosegue una relazione d'affari nonostante il sospetto di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo può rendersi punibile anche di complicità nel riciclaggio di denaro ai sensi dell'articolo 305^{bis} CP o nel finanziamento del terrorismo ai sensi dell'articolo 260^{quinquies} CP. La nuova disposizione vieterà di fatto la fornitura di servizi presumibilmente legati al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo o a un'organizzazione criminale, garantendo così l'integrità della piazza finanziaria svizzera.

Art. 11 cpv. 2 e art. 11a cpv. 1

Poiché il diritto di comunicazione viene abolito, il riferimento all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP in queste due disposizioni viene soppresso. Per quanto riguarda in particolare l'articolo 11 capoverso 2, viene soppresso tutto il riferimento agli «intermediari finanziari che effettuano comunicazioni ai sensi dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP». Inoltre 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 una denuncia al DFF secondo l'articolo 15 capoverso 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.

Art. 15, rubrica e cpv. 1–4 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 dossier rilevanti sotto il profilo degli obblighi di diligenza. La disposizione contenuta nel capoverso 6 è, invece, completamente nuova e si applica soltanto ai consulenti. Essa prevede un obbligo di denuncia per l'impresa di revisione nel caso in cui questa constati o abbia il sospetto fondato che il consulente violi l'obbligo di rifiutare o interrompere la relazione d'affari di cui all'articolo 10b AP-LRD. In questo caso l'impresa deve effettuare una denuncia al Servizio diritto penale del DFF per violazione dell'articolo 10b. La violazione dell'articolo 10b viene punita ai sensi dell'articolo 39 AP-LRD. Poiché i consulenti non saranno sottoposti ad alcuna autorità di vigilanza che esamini i rapporti di verifica, l'obbligo di denuncia garantirà l'efficacia delle verifiche e, in ultima analisi, assicurerà che non vengano fornite consulenze legate al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo o a un'organizzazione criminale.

Ai fini di un aggiornamento, il tenore dell'articolo 15 è stato inoltre adeguato nel modo seguente: l'espressione «ufficio di revisione» è stata sostituita con l'espressione «impresa di revisione». L'ufficio di revisione designa 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. Pertanto, il ruolo di un ufficio di revisione riguarda essenzialmente la verifica dei conti annuali. La verifica dell'osservanza degli obblighi di diligenza è 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 della legge del 16 dicembre 2005⁸⁷ sui revisori (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 dell'ordinanza del 22 agosto 2007⁸⁸ sui revisori, OSRev). All'articolo 2 lettera b LSR viene precisato che le imprese individuali sono considerate imprese di revisione. La qualifica di impresa di revisione permette di garantire una migliore qualità delle prestazioni poiché le imprese di revisione devono disporre di un sistema interno di assicurazione 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. 23 cpv. 5 e 6

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. Tuttavia il MROS provvederà a effettuare le sue analisi al più presto e a trattare le comunicazioni di sospetto grave in maniera prioritaria. Rimane invece invariato l'obbligo per il MROS di informare l'intermediario finanziario circa la decisione di trasmettere o non trasmettere la comunicazione a un'autorità di perseguimento penale, poiché il blocco eventuale dei beni dipende da tale informazione (cfr. art. 10 cpv. 1 LRD). Il capoverso 6 concernente il diritto di comunicazione viene abrogato.

Art. 29 cpv. 1^{bis} e 2^{ter}

Il capoverso 1^{bis} 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 pubblico⁸⁹. Per poter svolgere i loro compiti, essi devono poter avere accesso, come la FINMA o la CFCG, 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 autorità amministrativa che crea prodotti di intelligence finanziaria, il MROS può di norma scambiare con le autorità svizzere o estere soltanto informazioni, e non documenti (cfr. art. 30 cpv. 3 e art. 29 cpv. 2^{bis} LRD; cfr. anche art. 23 cpv. 5 LRD concernente le comunicazioni di cui all'art. 9 cpv. 1 lett. a LRD) È dunque con piena cognizione di causa che la legge

⁸⁷ RS 221.302

⁸⁸ RS 221.302.3

⁸⁹ DTF 2C-887/2010 del 28.4.2011, consid. 9.3.

limita lo scambio con gli OAD alle sole informazioni.

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 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, l'avamprogetto aggiunge un riferimento alle autorità di vigilanza di cui al capoverso 1.

Il principio dell'esplicito consenso preventivo si applica anche in caso di trasmissione a terzi che non sono autorità (pubbliche) in senso stretto. Al capoverso 2^{ter} occorre dunque prevedere anche un riferimento esplicito agli OAD di cui al capoverso 1^{bis}.

Art. 29a cpv. 2^{bis}

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'estero⁹⁰. 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 si è già pronunciato sull'obbligo degli Uffici di comunicazione finanziaria di rispettare le condizioni di utilizzazione delle informazioni imposte dagli omologhi esteri⁹¹. 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

⁹⁰ GCRF, Rapporto sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera, giugno 2015, pag. 4.

⁹¹ Messaggio del 27 giugno 2012 concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro, FF **2012** 6199, pag. 6212-6213.

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, l'avamprogetto introduce all'articolo 29a LRD 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).

Art. 34, rubrica e cpv. 1 e 3 Collezioni di dati in rapporto con le comunicazioni e le informazioni trasmesse all'Ufficio di comunicazione

Rubrica

L'attuale rubrica dell'articolo 34 LRD è già troppo ristretta rispetto al contenuto della disposizione, che riguarda le collezioni di dati tanto in rapporto con l'obbligo quanto in rapporto con il diritto di comunicazione (cfr. vigente cpv. 3). Nonostante l'abolizione del diritto di comunicazione, l'avamprogetto propone comunque una formulazione più generica della rubrica, riferita alle collezioni di dati in rapporto con le comunicazioni (in generale). La rubrica deve essere estesa anche per coprire le informazioni trasmesse al MROS dagli intermediari finanziari in applicazione dell'articolo 11a LRD.

Cpv. 1 e 3

L'obbligo di tenere collezioni separate di dati, sancito al *capoverso 1*, deve essere esteso espressamente 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 le informazioni complementari necessarie all'analisi delle comunicazioni di sospetto. In virtù dell'articolo 11a capoverso 4, l'intermediario finanziario al quale il MROS si rivolge 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 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. 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 11 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. 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'analogha incertezza del diritto. Dal 1° gennaio 2016, il divieto di informare il cliente ai sensi dell'articolo 10a capoverso 1 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 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 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 di 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 sua 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 gli di accedere agli atti relativi 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.

Alla luce di quanto precede, il Consiglio federale ritiene che l'interesse generale della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo giustifichi l'adozione di una base legale formale ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera a LRD che possa impedire in ogni momento l'accesso del cliente alle collezioni separate di dati ai sensi dell'articolo 34 capoverso 1 LRD.

Art. 35 cpv. 1^{bis}

Lo scambio di informazioni tra uffici di comunicazione nazionali (Financial Intelligence Units, FIU) sottostà alle procedure previste dai principi del Gruppo Egmont. 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 esteri⁹². Le

⁹² Messaggio del 27 giugno 2012 concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro, FF 2012 6199,

norme del GAFI hanno ripreso esplicitamente taluni principi del Gruppo Egmont, e in particolare la necessità del previo consenso per trasmettere a terzi informazioni provenienti da un omologo estero.

Se una persona interessata chiede al MROS il diritto di accesso, la vigente LRD non prevede condizioni particolari per l'accesso alle informazioni provenienti da un omologo estero. In genere, tuttavia, le condizioni di utilizzazione imposte dalle FIU proibiscono esplicitamente alla persona interessata l'accesso alle informazioni trasmesse. In circostanze particolari⁹³ e d'intesa con l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, nell'ambito di alcune domande di accesso il MROS si è già rivolto agli omologhi esteri in questione per chiedere loro l'autorizzazione di informare la persona interessata in merito al contenuto delle informazioni trasmesse. Salvo opposizione da parte dell'omologo estero, le persone interessate hanno potuto essere informate in merito alle informazioni in possesso del MROS.

Alla luce di questa constatazione, il Consiglio federale propone di non negare sistematicamente l'accesso alle informazioni fornite da un omologo estero solo perché al momento dell'invio di tali informazioni al MROS l'omologo ne ha vietato la trasmissione alla persona interessata. Al contrario, il Consiglio federale intende consentire la comunicazione alla persona interessata, ma con l'esplicito consenso dell'ufficio di comunicazione estero. In altre parole, in caso di richiesta di accesso, il MROS dovrà rivolgersi all'omologo estero che ha fornito le informazioni in questione (e spesso si tratta della FIU del Paese da cui proviene la persona) per ottenere il consenso che la persona interessata può accedere a tali informazioni. Con questa soluzione il Consiglio federale intende assicurarsi che le autorità interessate facciano tutto quanto possibile per garantire la massima trasparenza e il rispetto del diritto di accesso previsto all'articolo 8 della legge federale del 13 giugno 2008⁹⁴ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP).

Art. 38 Violazione dell'obbligo di verifica

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

Art. 39 Violazione dell'obbligo di rifiutare o interrompere la relazione d'affari

In caso di sospetto di riciclaggio di denaro i consulenti sono tenuti a rifiutare o a interrompere la relazione d'affari. Nell'articolo 39 AP-LRD viene suggerita l'introduzione di una norma penale per la violazione di tale dovere. Questa proposta segue l'attuale sistematica della LRD ed è parte integrante della soluzione in esame, più compatibile per il settore, che prevede semplicemente il rifiuto e l'interruzione della relazione d'affari anziché l'obbligo di comunicazione in caso di sospetto di riciclaggio di denaro. Si tratta di un'infrazione passibile di multa che può essere commessa sia intenzionalmente sia per negligenza. L'entità massima della multa ammonta a 500 000 in caso di violazione intenzionale o a 150 000 franchi in caso di negligenza e corrisponde pertanto alla pena comminata in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione. Il perseguimento penale compete al DFF⁹⁵. In combinazione con l'obbligo di verifica, la norma penale proposta si prefigge di garantire che non vengano fornite consulenze da parte di attori svizzeri in relazione al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo o a un'organizzazione criminale.

pag. 6212-6213.

⁹³ Ad esempio, l'informazione proveniente dall'estero era datata, oppure la persona interessata era già stata condannata per gli stessi fatti nel Paese da cui provenivano le informazioni.

⁹⁴ RS 361

⁹⁵ Art. 50 LFINMA.

2.2 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. L'avamprogetto estende l'obbligo di iscrizione anche alle associazioni che presentano un rischio maggiore di essere sfruttate, ovvero quelle che partecipano prevalentemente alla raccolta o alla distribuzione di fondi all'estero per scopi caritatevoli. L'avamprogetto intende 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 2007 sul registro di commercio (ORC)⁹⁶.

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 2) attività esercitata a titolo principale 3) fondi raccolti o distribuiti all'estero.

1. Raccolta e distribuzione di fondi per scopi caritatevoli

Il criterio dell'attività di raccolta o distribuzione di fondi per scopi caritatevoli corrisponde alla definizione di NPO formulata dal GAFI⁹⁷. A questo riguardo occorre sottolineare che il GAFI definisce il concetto di fondi in modo ampio⁹⁸. La definizione di NPO formulata dal GAFI implica che i fondi raccolti siano destinati a uno scopo caritatevole, religioso, culturale o educativo, o ad altri tipi di «opere buone». Lo scopo caritatevole previsto dalle nuove disposizioni corrisponde allo scopo di utilità pubblica applicato nel diritto fiscale. Il concetto di scopo caritatevole non dovrebbe dunque causare difficoltà di delimitazione. Le associazioni sportive, ricreative e di mutuo aiuto non rientrano in tale definizione⁹⁹. 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 dell'avamprogetto.

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'associazione¹⁰⁰, 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

⁹⁶ RS 221.411, art. 152 segg.

⁹⁷ 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»».

⁹⁸ 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».

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ Si intende con ciò le quote statutarie versate dai soci attivi, per le quali ogni socio o categoria di soci riceve la stessa prestazione (ad es. rivista, ingresso, sconto) come controprestazione.

una distribuzione di fondi se i mezzi utilizzati per accordarli sono stati acquisiti con le risorse dell'associazione.

L'avamprogetto 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. L'avamprogetto 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 introdotte dall'avamprogetto. Infatti, le nuove norme riguardano soltanto le associazioni che partecipano prevalentemente ad attività di raccolta o di distribuzione di fondi. 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 considerevole¹⁰¹. 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, l'avamprogetto limita il campo di applicazione delle nuove norme sulla trasparenza alle associazioni che ricevono o distribuiscono fondi al di fuori dei confini svizzeri.

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

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. L'avamprogetto introduce dunque una norma di delega nel Codice civile che autorizza il Consiglio federale a precisare le condizioni per l'assoggettamento delle associazioni interessate alle disposizioni sulla trasparenza (cpv. 2^{bis}) e a prevedere possibilità di esenzione in funzione dell'ammontare dei fondi raccolti o distribuiti, della loro provenienza o destinazione e dell'impiego previsto dei fondi (cpv. 2^{quater}). La soglia a partire dalla quale un'associazione è

¹⁰¹ 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.

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.

La norma di delega prevista al capoverso 2^{ter} consente anche di estendere l'obbligo di iscrizione nel registro di commercio ad altri tipi di associazioni, che non rientrano nella definizione di NPO ma per altri motivi presentano un rischio maggiore di essere sfruttate per scopi di finanziamento del terrorismo o di riciclaggio di denaro. Il Consiglio federale avrà ad esempio la possibilità di assoggettare all'obbligo di iscrizione le grandi associazioni sportive operanti in Paesi che il GAFI considera ad alto rischio o non cooperativi.

Art. 61a Elenco dei soci

Analogamente alla regola applicabile alle società secondo il CO¹⁰², 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 e l'indirizzo dei soci, in modo che sia possibile accedervi in ogni momento in Svizzera, e a conservare i documenti giustificativi per almeno dieci anni a contare dalla cancellazione del socio dall'elenco. Il termine di dieci anni previsto per la conservazione dei documenti giustificativi su cui si fonda l'iscrizione deve consentire l'identificazione delle persone che hanno lasciato l'associazione e quindi non figurano più nell'elenco dei soci. Contrariamente a quanto previsto dalle disposizioni del CO, l'avamprogetto non impone esigenze quanto alla forma dei documenti giustificativi richiesti per l'iscrizione nell'elenco dei soci. 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. Nei casi in cui l'adesione avviene per semplice dichiarazione, per soddisfare l'obbligo di conservazione dei documenti l'associazione dovrà tenere una copia delle diverse versioni degli elenchi dei soci per almeno dieci anni.

Art. 69 cpv. 2

Per analogia con il diritto societario¹⁰³, per tutte le associazioni che hanno l'obbligo di farsi iscrivere nel registro di commercio l'avamprogetto introduce 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.

2.3 Codice delle obbligazioni

Art. 941a cpv. 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. L'avamprogetto propone una modifica di questa disposizione al fine di garantire un'attuazione efficace del nuovo articolo 69 capoverso 2 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'ufficiale del registro di commercio potrà rivolgersi al giudice per qualsiasi lacuna nell'organizzazione imperativamente prescritta dalla legge (ad es. se dopo una diffida l'associazione non ha

¹⁰² Art. 686, 790 e 837 CO

¹⁰³ Art. 718, 814 e 898 CO

designato un rappresentante in Svizzera) e non solo per le lacune riguardanti l'ufficio di revisione.

2.4 Codice penale

Art. 305^{ter}, titolo marginale e cpv. 2 Carente diligenza in operazioni finanziarie

Considerata l'interpretazione giuridica del concetto di «sospetto fondato» di cui all'articolo 9 LRD, la fattispecie sottesa al diritto di comunicazione rientra già in larga misura nell'obbligo di comunicazione. Il diritto di comunicazione non ha quindi più pertinenza ed è abolito. Di conseguenza, il *capoverso 2* è abrogato e il *titolo marginale* di questa disposizione viene modificato per eliminare il riferimento a tale diritto.

2.5 Legge sul controllo dei metalli preziosi

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

Art. 31a Patente per l'acquisto di materie da fondere

Cpv. 1 e 2

Questa nuova disposizione prevede l'introduzione di un meccanismo di controllo per l'acquisto 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 si annoverano, tra l'altro, i (vecchi) gioielli da smaltire e i cascami di fabbricazione 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.

Occorre ora introdurre una patente per l'acquisto a titolo professionale di vecchi metalli preziosi (cpv. 1), escludendo tuttavia l'acquisto effettuato da titolari di una patente di fonditore (cpv. 2). Oltre a sottostare già oggi ad ampi obblighi di diligenza e di documentazione derivanti dalla LCMP e dalla relativa ordinanza di esecuzione (OCMP), i titolari di una patente di fonditore sono considerati intermediari finanziari ai sensi della LRD. In virtù della LRD, agli attori direttamente interessati si applicano pertanto già obblighi di diligenza e di documentazione analoghi a quelli previsti dalla LCMP.

L'obbligo di patente non riguarda l'acquisto di prodotti della fusione di cui all'articolo 1 capoverso 2 LCMP. Essendo considerati prodotti della fusione, i metalli preziosi bancari non sono soggetti a tale obbligo. Inoltre il loro commercio è già disciplinato nella LRD. Sono esclusi altresì i prodotti semifiniti (ad es. lingotti) provenienti da un artigiano o da un fabbricante e sui quali è indicato un titolo. Poiché non sono considerati materie da fondere ai sensi della LCMP, i prodotti semifiniti non sono oggetto della presente revisione di legge.

Cpv. 3

Il Consiglio federale definirà nel dettaglio nell'OCMP quali attività sono considerate un acquisto soggetto a patente. A tale scopo occorre definire segnatamente il concetto di attività esercitata a titolo professionale, che sussiste quando l'acquisto viene portato avanti in modo continuativo, indipendentemente dal fatto che si tratti di un'attività principale o accessoria. Per definire gli acquisti soggetti a patente il Consiglio federale deve considerare segnatamente i rischi associati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo rappresentati da simili acquisti.

Anche le condizioni formali e la procedura da seguire per il rilascio o la revoca di una patente di acquirente come pure gli obblighi del titolare di una tale patente devono essere disciplinati nell'OCMP (art. 34 cpv. 1 e 59 cpv. 2 LCMP). Si applicheranno per analogia le stesse disposizioni previste per la patente di fonditore, ovvero gli articoli 164–166b e gli articoli 168–168d OCMP, ad eccezione delle norme che non sono rilevanti per la patente di acquirente (ad es. art. 168c cpv. 2 lett. f OCMP). Il titolare di una patente di acquirente potrà pertanto accettare

materie da fondere solo da persone che saranno in grado di provare la loro qualità di legittimi possessori. Inoltre dovrà verificare l'identità di colui che presenta la merce mediante un documento probante come il passaporto o la carta d'identità. Il venditore dovrà fornire indicazioni sulla provenienza delle materie da fondere. Dai titolari di una patente di acquirente ci si attende che possano dimostrare in qualsiasi momento l'adempimento degli obblighi di diligenza assegnati loro (obbligo di allestire e conservare documenti).

Chiunque, intenzionalmente o per negligenza, disattende gli obblighi di diligenza e di allestire e conservare documenti ai sensi dell'OCMP, in applicazione dell'articolo 55 LCMP è punito con una multa disciplinare fino a 2000 franchi.

Cpv. 4

Per le condizioni formali, il rilascio, il rinnovamento e la revoca della patente di acquirente si applicano per analogia le stesse disposizioni previste per la patente di fonditore (art. 25 e 26 LCMP). In linea di massima possono ottenere una patente di acquirente solo le società commerciali, le società cooperative, le succursali svizzere di società straniere e i privati che sono iscritti nel registro di commercio svizzero, godono di buona reputazione e offrono la garanzia di un'attività commerciale ineccepibile. Inoltre la relativa sede commerciale e il domicilio devono essere ubicati in Svizzera. La patente di acquirente viene rilasciata per la durata di quattro anni. Alla scadenza di questo termine, può essere rinnovata purché sussistano le condizioni richieste dalla legge. Il rilascio e la revoca delle patenti sono pubblicati nel Foglio ufficiale svizzero di commercio.

Art. 34 cpv. 1, primo periodo, art. 36 cpv. 2, secondo periodo, art. 41, terzo periodo, e art. 48

Le disposizioni vigenti per le patenti di fonditore riguardanti la procedura da seguire (art. 34), le attribuzioni dell'Ufficio centrale di controllo dei metalli preziosi (art. 36) e il permesso di esercitare la professione di saggiatore del commercio (art. 41) vengono estese esplicitamente alle patenti di acquirente.

La disposizione penale esistente relativa al commercio senza patente o permesso (art. 48) viene espressamente estesa alle operazioni eseguite senza patente di acquirente. Chiunque, senza possedere una patente di acquirente, compie operazioni per le quali è necessario tale documento, è quindi punito con una multa che, in applicazione dell'articolo 102 CP, ammonta a un importo massimo di 10 000 franchi.

Art. 49, prima parte del periodo

Il rinvio all'articolo 28 LCMP deve essere eliminato poiché tale disposizione è stata sostituita dal numero I 5 della legge federale del 21 dicembre 2007¹⁰⁴ sulla soppressione e la semplificazione delle procedure d'autorizzazione.

Art. 57a Disposizione transitoria della modifica del ...

Durante i primi dodici mesi dall'entrata in vigore dell'obbligo relativo alla patente di acquirente non occorre ancora essere in possesso di una patente per acquistare a titolo professionale materie da fondere. Alle persone che dopo tale periodo transitorio operano senza patente verrà applicato l'articolo 48 LCMP.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

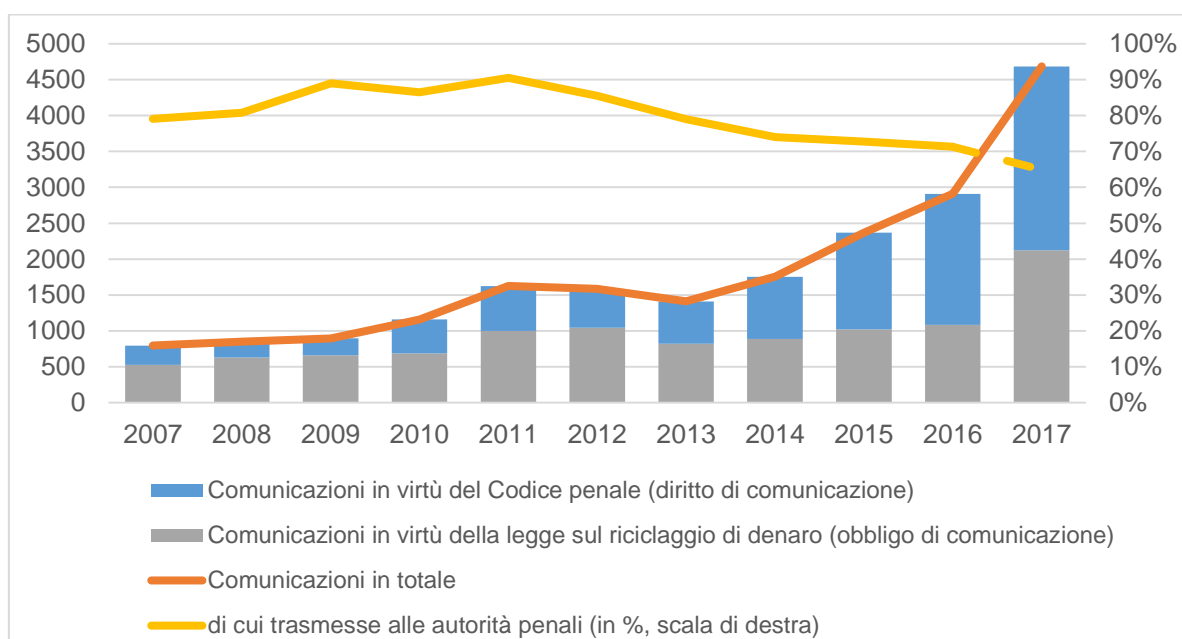
I Cantoni e i Comuni non sono interessati dal progetto in esame. Le ripercussioni per la Confederazione vengono descritte di seguito.

¹⁰⁴ RU 2008 2265

3.1.1 Modifica del sistema di comunicazione dei sospetti a MROS

Da più di 20 anni gli intermediari finanziari possono segnalare i casi sospetti al MROS applicando l'obbligo di comunicazione sancito dalla LRD o il diritto di comunicazione previsto dal CP. L'aumento dei rischi di reputazione incentiva già oggi gli intermediari finanziari a inviare una comunicazione a titolo precauzionale. Spesso l'invio avviene in modo spontaneo, ai sensi dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP, anche in casi in cui sussiste un obbligo di comunicazione secondo l'articolo 9 LRD. Negli ultimi anni il numero di casi sospetti segnalati è notevolmente salito (cfr. figura 1), principalmente a causa dell'incremento delle comunicazioni di cui all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP. Di conseguenza il MROS ha registrato, soprattutto negli ultimi anni, un picco delle segnalazioni non ancora elaborate.

Figura 1: Segnalazioni a MROS (2007–2017)



Fonte: rapporti d'attività del MROS

Nonostante l'aumento del numero complessivo di segnalazioni pervenute nel 2017, si osserva un calo delle comunicazioni di sospetto inviate in virtù del diritto di comunicazione. È ancora troppo presto per interpretare queste cifre, ma si può presumere che tale diminuzione sia correlata al fatto che la giurisprudenza relativa al concetto di «sospetto fondato» inizi a esplicare i suoi effetti. La conferma recente di questa giurisprudenza da parte della Corte suprema come pure la sensibilizzazione degli intermediari finanziari da parte di MROS e FINMA potrebbero ancora accentuare questa tendenza nelle statistiche per gli anni 2018 e 2019.

Per i prossimi anni fedpol prevede un aumento considerevole del numero di comunicazioni di sospetto. In base ai dati statistici, all'esperienza degli ultimi anni e alla crescente sensibilità della piazza finanziaria, fedpol ritiene che il numero di posti supplementari di cui necessiterà il MROS sarà inferiore a dieci. Le esigenze saranno quantificate nel dettaglio in occasione dell'elaborazione del messaggio relativo al disegno di legge. Nel quadro di questa analisi occorrerà esaminare in particolare l'effetto che la giurisprudenza relativa all'interpretazione del concetto di «sospetto fondato» ha sul comportamento degli intermediari finanziari in caso di comunicazioni di sospetto.

3.1.2 Introduzione di un obbligo di patente per l'acquisto di vecchi metalli preziosi

L'AFD, più precisamente l'Ufficio centrale di controllo dei metalli preziosi, prevede in base a una stima del settore di dover rilasciare almeno 1000 patenti di acquirente, le quali dovranno essere in seguito rinnovate periodicamente. 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, ragion per cui risulteranno entrate supplementari per la Confederazione in grado di coprire il fabbisogno di posti aggiuntivi in seno all'Ufficio centrale di controllo dei metalli preziosi. Le esigenze effettive in materia di risorse saranno valutate più precisamente nei prossimi mesi nel quadro del prosieguo dei lavori.

3.2 Ripercussioni per l'economia

3.2.1 Introduzione di obblighi di diligenza per determinati servizi relativi a società e trust (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 e all'amministrazione di società e trust, dovranno comportare d'ora in poi obblighi di diligenza ai sensi della legge sul riciclaggio di denaro. 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 denaro¹⁰⁵. Per tale ragione non è possibile formulare stime attendibili sul numero di attori operanti in questo campo. Per contro è possibile valutare a grandi linee, sulla base di valori empirici ottenuti dalla verifica prudenziale dei rispettivi obblighi di diligenza da parte di amministratori patrimoniali, il dispendio richiesto per la verifica di un dossier, per il quale il consulente è tenuto a rispettare una serie di obblighi di diligenza, 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.

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 franchi¹⁰⁶. 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 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 due aquattro 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.

Diversamente da un intermediario finanziario che a seguito dell'attività svolta deve rispettare degli obblighi di diligenza per ciascun cliente ai sensi della legge sul riciclaggio di denaro, per i consulenti tali obblighi si applicano solo in relazione alle attività sopra indicate. Le conseguenze dei nuovi obblighi di diligenza per gli attori dipendono pertanto in maniera sostanziale

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Fonte: Rapporto annuale FINMA 2016 (pagg. 8 e 97).

Costi della verifica prudenziale dei mercati (IFDS): 1,7 milioni di franchi / 199 IFDS = 8 542 franchi.

dalla frequenza con cui essi forniscono servizi in relazione a società e trust. Gli attori che non operano nell'ambito indicato non dovranno sostenere ulteriori costi in quanto non sono mai sottoposti a una verifica prudenziale. Supponiamo che un fornitore di simili servizi effettui transazioni legate a società e trust solo come attività accessoria e non come attività principale e che in tale ambito gestisca per esempio dossier di dieci clienti di complessità, tuttavia, almeno pari se non addirittura nettamente superiore a quella di un IFDS tipo, tre dei quali vengono sottoposti a verifica manuale a campione da parte di un esaminatore esperto. In questo caso esemplificativo possono originarsi annualmente costi ricorrenti dell'ordine di 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.

3.2.2 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 applicato al 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 attori coinvolti.

3.2.3 Banche e altri intermediari finanziari

L'introduzione nella legge di un obbligo di verifica materiale 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, inoltre, ai principi della politica dei mercati finanziari adottata dal Consiglio federale¹⁰⁷.

3.2.3.1 Verifica delle informazioni relative all'avente economicamente diritto

La verifica delle informazioni relative all'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'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.

3.2.3.2 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 piccoli clienti, con i quali il contatto personale è generalmente meno stretto, manca invece questa possibilità di aggiornare le informazioni sui clienti connesse a un evento. In una procedura basata sul rischio, l'avamprogetto di legge concede pertanto agli intermediari finanziari la

¹⁰⁷ 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>.

massima flessibilità sia in termini di frequenza sia di entità 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.

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

Secondo l'avamprogetto di legge le associazioni devono farsi iscrivere nel registro di commercio se partecipano alla raccolta o alla distribuzione all'estero di fondi per scopi caritatevoli. 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 causerà alle associazioni interessate determinati costi una tantum. Oltre ai 400 franchi di tasse che ciascuna associazione deve corrispondere all'Ufficio del registro di commercio¹⁰⁸ possono subentrare costi piuttosto contenuti per l'autenticazione delle firme. Tale operazione può essere eseguita dall'Ufficio del registro di commercio¹⁰⁹, il che comporta costi più bassi rispetto all'autenticazione da parte di un pubblico ufficiale¹¹⁰. 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 notevolmente da un'associazione all'altra e pertanto è 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.

3.2.5 Introduzione di un obbligo di patente per l'acquisto di vecchi metalli preziosi

La (re)introduzione¹¹¹ dell'obbligo di patente per l'acquisto a titolo professionale di vecchi metalli preziosi e del conseguente obbligo di adempimento di obblighi di diligenza non sono direttamente collegati al rapporto di valutazione del GAFI e creano pari condizioni di concorrenza tra i 25 attuali titolari di una patente di fonditore. In futuro gli attori che a titolo professionale operano nel mercato dei vecchi metalli preziosi potranno fare affidamento sul fatto che gli obblighi di diligenza ai sensi della LCMP saranno osservati da tutti. Ciò può facilitare il commercio interno di vecchi metalli preziosi (in particolare tra i fonditori e i commercianti di vecchi metalli preziosi domiciliati in Svizzera). I soggetti inadempienti potranno essere denunciati oppure scoperti attraverso la verifica a campione dell'osservanza degli obblighi di diligenza. Tale disposizione riguarda anche le persone che a titolo professionale acquistano lavori di metalli

¹⁰⁸ Art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza del 3 dicembre 1954 sulle tasse in materia di registro di commercio; RS **221.411.1**

¹⁰⁹ Art. 21 ORC

¹¹⁰ 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 10 franchi.

¹¹¹ Nel 2007, nell'ambito della semplificazione e della soppressione delle procedure di autorizzazione è stata abolita la patente di commercio che autorizzava l'acquisto e la rivendita a titolo professionale di materie da fondere in quanto tale patente non veniva ritenuta uno strumento efficace per contrastare il commercio illegale di materie da fondere e prodotti della fusione. La patente di acquirente proposta è più ampia del diritto precedente in quanto comprende in particolare l'acquisto a titolo professionale di lavori di metalli preziosi usati provenienti da privati.

preziosi usati provenienti da privati.

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 i singoli titolari di una patente sono previste ogni quattro anni tasse per il rinnovo della stessa. L'ammontare di queste tasse, da definire a livello di ordinanza¹¹² per la patente di fonditore o di acquirente, è fondamentale ai fini della valutazione delle possibili conseguenze per il mercato. L'ammontare esatto delle tasse da riscuotere per la patente di acquirente 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 quattro anni). L'AFD prevede, tuttavia, di chiedere il suo 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 della legge del 21 marzo 1997¹¹³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, 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 2004¹¹⁴ sugli emolumenti, OgeEm). 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 dei fonditori o degli acquirenti.

3.2.6 Attrattiva della piazza finanziaria

Grazie al presente avamprogetto, 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 adozioni di contromisure economiche e aumenta l'affidabilità delle condizioni quadro prevalenti.

3.2.7 Effetto sulla crescita economica e sulla concorrenza

Il progetto riguarda una molteplicità di intermediari non solo finanziari, ma anche e in particolare non finanziari, il che rende difficile valutare gli effetti cumulativi sulla crescita economica e sulla concorrenza. In generale la crescita economica globale e la concorrenza non dovrebbero essere compromesse, anche se a causa dell'introduzione di ulteriori obblighi si deve prevedere

¹¹² Ciò riguarda l'ordinanza del 17 agosto 2005 sulla tariffa del controllo dei metalli preziosi; RS **941.319**.

¹¹³ RS **172.010**

¹¹⁴ RS **172.041.1**

un aumento degli oneri amministrativi a carico delle imprese, in particolare nei settori del commercio di vecchi metalli preziosi e della consulenza.

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

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019¹¹⁵, né nel decreto federale del 14 giugno 2016 sul programma di legislatura 2015–2019¹¹⁶. 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 agli standard del GAFI.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali 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 federale¹¹⁷.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Le disposizioni proposte si fondano sugli stessi principi costituzionali del testo di legge sottoposto a revisione.

5.2 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 conoscono sistemi giuridici e finanziari diversi e che pertanto non possono adottare misure identiche per realizzare l'obiettivo comune. Di conseguenza, le raccomandazioni costituiscono standard minimi che richiedono da parte dei Paesi membri l'adozione di misure di attuazione precise, in funzione delle loro circostanze particolari e del loro quadro costituzionale. 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

¹¹⁵ FF 2016 909

¹¹⁶ FF 2016 4605

¹¹⁷ 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>.

valutazione del 2016 occorre adottare misure complementari per migliorare la conformità della legislazione svizzera agli standard del GAFI. Questo è appunto l'obiettivo del presente avamprogetto.

5.3 Forma dell'atto

L'avamprogetto stabilisce norme di diritto. In virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

L'avamprogetto non prevede uscite subordinate al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

L'avamprogetto non prevede né aiuti finanziari né sussidi.

5.6 Delega di competenze legislative

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

L'articolo 8a capoverso 5 secondo periodo AP-LRD prevede che il Consiglio federale definisca i metalli preziosi e le pietre preziose ai sensi del capoverso 4^{bis}. La definizione dei termini corrispondenti sarà inclusa nell'ORD.

Introduzione di obblighi di diligenza dei consulenti

L'articolo 8b capoverso 3 AP-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} AP-CC autorizza il Consiglio federale a disciplinare nel dettaglio le condizioni dell'iscrizione nel registro di commercio per le associazioni interessate dal presente progetto. Secondo l'articolo 61 capoverso 2^{ter} AP-CC il Consiglio federale può estendere l'obbligo di iscrizione ad altre associazioni, che presentano un rischio maggiore di essere sfruttate per scopi di finanziamento del terrorismo o di riciclaggio di denaro. Infine, in virtù dell'articolo 61 capoverso 2^{quater} AP-CC il Consiglio federale può esonerare le associazioni di cui all'articolo 61 capoverso 2 numero 3 AP-CC dall'obbligo di iscrizione segnatamente sulla base dell'ammontare dei fondi raccolti o distribuiti, della loro provenienza o destinazione o del loro impiego previsto.

Introduzione di un obbligo di patente per l'acquisto di vecchi metalli preziosi

L'articolo 31a capoverso 3 AP-LCMP dispone che il Consiglio federale definisca nel dettaglio quali attività sono considerate un acquisto soggetto a patente. A tal fine considera segnatamente i rischi associati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo rappresentati dall'acquisto stesso. L'articolo 34 capoverso 1 primo periodo AP-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.