Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Il Consiglio federale

Berna, 20 marzo 2026

Strategia nazionale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

SIF-D-0A253501/228

Indice

Indice **2**
Sintesi **3**
1 Introduzione **4**
2 Ambizione e obiettivi **5**
3 Campi d'azione **6**
3.1 Prevenzione e vigilanza 6
3.2 Indagini, perseguimento e sanzionamento penale 11
3.3 Recupero dei valori patrimoniali («asset recovery») 14
3.4 Finanziamento del terrorismo 16
4 Conclusione **18**

Sintesi

Con il presente documento il Consiglio federale presenta la prima strategia nazionale completa per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Il documento definisce un quadro comune per le strategie in essere in ambiti tematici correlati, o a livello di uffici e autorità coinvolti, consentendo una visione d'insieme. La strategia ad alto livello di astrazione costituisce il fondamento del dispositivo di difesa svizzero, sulla base del quale vengono sviluppate misure concrete che tengono conto della valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

La strategia ambisce a un dispositivo di difesa svizzero efficace, innovativo, basato sull'analisi dei rischi e sulla cooperazione. Il dispositivo di difesa attuale, efficiente e consolidato in molti suoi aspetti, deve essere perfezionato in linea con questa ambizione. Per perseguire questo obiettivo, la strategia identifica quattro campi d'azione: 1) prevenzione e vigilanza, 2) indagini, perseguimento e sanzionamento penale, 3) recupero dei valori patrimoniali («asset recovery») nonché 4) finanziamento del terrorismo.

La strategia è rivolta principalmente agli uffici e alle autorità riuniti in seno al gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e il finanziamento della proliferazione (GCRF), incaricati di definire e attuare proposte concrete di misure basate sul rischio. Il Consiglio federale deciderà in merito all'aggiornamento e all'ulteriore sviluppo della strategia. In tale contesto, potrà ricavare alcuni punti di riferimento utili dalle valutazioni nazionali dei rischi e dal rapporto di valutazione del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), la cui pubblicazione è prevista per il 2028.

1 Introduzione

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza all'integrità della piazza economica e finanziaria svizzera. In tale contesto assume un ruolo di primo piano la lotta rigorosa alla criminalità nell'ambito del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. I flussi finanziari illeciti ostacolano una crescita sostenibile, alimentano la criminalità, il terrorismo e la corruzione, causano costi ingenti a carico dell'economia nazionale, promuovono le disparità, minando il funzionamento dell'economia e la sicurezza del Paese. È dunque fondamentale proteggere sistematicamente la piazza finanziaria svizzera dagli abusi criminali.

Negli ultimi anni sono stati compiuti sforzi importanti, a livello nazionale, per individuare tempestivamente i rischi in questo ambito e per consolidare e adeguare il dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo ai recenti sviluppi. Contestualmente, la Svizzera partecipa attivamente a livello internazionale ai lavori del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), impegnandosi a trovare soluzioni efficaci, sviluppate in funzione dei rischi ed efficienti.

Con il presente documento il Consiglio federale presenta la prima strategia completa a livello nazionale in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo[i]. La strategia si colloca nel solco di altri lavori già avviati e di ulteriori strategie esistenti. Oltre alla politica in materia di mercati finanziari della Confederazione[ii] e alle valutazioni complete dei rischi effettuate a livello nazionale[iii], esistono strategie inerenti a diversi ambiti correlati, riguardanti, in particolare, la lotta contro la corruzione[iv], la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (PEP) all'estero[v], la lotta contro la criminalità organizzata[vi], la lotta contro il terrorismo[vii] e la politica di sicurezza in Svizzera (la cui strategia per il 2026 è attualmente in fase di elaborazione). A queste si aggiungono le strategie messe a punto da diverse autorità e uffici, tra cui la strategia «Invia fedpol 2024–2027»[viii], la strategia per il periodo 2024–2027 dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS)[ix] o gli obiettivi strategici della FINMA per il periodo 2025–2028[x].

Per consolidare e attuare in modo basato sul rischio il dispositivo di difesa occorre uno sforzo costante e congiunto da parte di tutti gli attori coinvolti. È necessario rivedere regolarmente le basi giuridiche e adeguarle all'occorrenza, garantire la vigilanza e concentrarla sui rischi individuati. Occorre identificare e analizzare in modo efficace le transazioni sospette, segnalandole se del caso, perseguire e sanzionare con fermezza i criminali. I valori patrimoniali di provenienza illecita devono essere individuati, sequestrati, confiscati e infine restituiti. Soltanto così è possibile garantire che il crimine non paghi.

Per quanto riguarda il dispositivo di difesa del Paese, è importante prestare particolare attenzione agli aspetti specifici del finanziamento del terrorismo. Oltre agli obiettivi e ai campi d'azione definiti nella presente strategia per lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo relativamente agli ambiti prevenzione e vigilanza, indagini, perseguimento e sanzionamento nonché recupero dei valori patrimoniali («asset recovery»), al numero 3.4 vengono delineati ulteriori obiettivi e campi d'azione specifici per la lotta contro il finanziamento del terrorismo.

La Svizzera dispone di un dispositivo di lotta efficace e riconosciuto a livello internazionale. Istituito dal Consiglio federale oltre dieci anni fa, il gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e il finanziamento della proliferazione (GCRF) vede rappresentate al suo interno tutte le autorità federali competenti. Esso coordina la politica di lotta contro questi fenomeni per garantire, insieme al settore finanziario, che la piazza finanziaria svizzera sia preservata dalle attività criminali. La strategia è quindi rivolta in primo luogo ai membri del GCRF, benché sia destinata anche ad altre cerchie di destinatari, come le autorità di perseguimento penale dei Cantoni o gli attori del settore privato. La presente strategia definisce un quadro comune per le varie strategie rilevanti nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, consentendo una visione d'insieme. Essa sottolinea l'orientamento di medio-lungo termine dei lavori congiunti, volti a tutelare il Paese dalle attività di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo.

2 Ambizione e obiettivi

Efficacia

La lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo costituisce una priorità della politica svizzera dei mercati finanziari. Essa contribuisce a garantire nel lungo periodo l'integrità, la stabilità e la capacità della piazza finanziaria elvetica di affrontare le sfide future. Le autorità competenti in materia sfruttano in modo coerente le possibilità giuridiche esistenti.

Analisi dei rischi

La Svizzera è sempre a conoscenza dei propri rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Il suo dispositivo di difesa è allineato ai rischi esistenti. Periodicamente viene esaminato e adeguato alla situazione di rischio del momento.

Cooperazione

Le autorità svizzere collaborano strettamente tra loro così come con i partner internazionali e gli attori del settore privato, coinvolgendo tutti gli attori rilevanti del settore pubblico e privato e promuovendo lo scambio di informazioni attraverso strumenti adeguati.

Innovazione

Le autorità svizzere perseguono e incoraggiano il progresso tecnologico, riconoscendone tempestivamente opportunità e rischi e facendo un ricorso sistematico alle nuove tecnologie per sviluppare ulteriormente e implementare il dispositivo di difesa.

3 Campi d’azione

3.1 Prevenzione e vigilanza

P1: consolidare l’analisi dei rischi

La Svizzera è sempre a conoscenza dei propri rischi e adotta misure preventive adeguate.

Il sottogruppo del GCRF incaricato dell’analisi dei rischi, diretto da MROS, garantisce una valutazione continua dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Le valutazioni nazionali vengono effettuate sulla base delle «best practice» consolidate a livello internazionale e utilizzando un’ampia gamma di fonti di dati qualitativi e quantitativi, poi analizzati secondo una metodologia standardizzata e multidisciplinare. I risultati delle valutazioni dei rischi sono resi pubblicamente noti e comunicati in modo mirato ed efficace ai soggetti interessati del settore privato. Le valutazioni stesse guidano questi ultimi nell’adempimento dei loro obblighi di diligenza previsti dalla legge. La seconda valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (2021) funge da base per una comprensione adeguata dei rischi stessi. A questa si aggiungono altre valutazioni, realizzate a livello settoriale, ad esempio relativamente alle cripto-attività (2024), al finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa (2024) e alle persone giuridiche (2026). Nel 2026, la valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo sarà pertanto aggiornata in modo completo e con la partecipazione di tutti i soggetti interessati all’interno e all’estero dell’Amministrazione federale. Il coinvolgimento del settore privato e una diffusione dei risultati commisurata ai destinatari costituiscono due punti focali di tale processo. Nel loro insieme, le analisi restituiscono un quadro completo dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo cui è esposta la Svizzera. I risultati delle analisi sono utilizzati nell'attuazione della presente strategia basata sui principi.

P2: migliorare la base di dati

La Svizzera dispone in ogni momento di una base di dati affidabili per lo sviluppo del proprio dispositivo di difesa.

Oltre all’analisi dei rischi, una base di dati affidabile costituisce il punto di partenza per uno sviluppo continuativo del dispositivo basato su riscontri oggettivi. Le autorità devono conoscere i fenomeni del riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo e comprenderne le varie sfaccettature. Devono quindi poter contare su basi di dati quanto più possibile complete e consolidate. I dati statistici disponibili in vari ambiti dovranno essere maggiormente collegati tra loro, consolidati e analizzati congiuntamente. Allo stesso modo dovrà essere perfezionata la qualità dei dati, anche attraverso l’uso di tecnologie moderne.

P3: incrementare la trasparenza

La Svizzera incrementa la trasparenza delle persone giuridiche per migliorare la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Nel settembre 2025 il Parlamento ha approvato le basi legali per l'istituzione di un registro federale degli aventi economicamente diritto di persone giuridiche (registro per la trasparenza). Tale registro intende garantire alle autorità e intermediari finanziari autorizzati un accesso centralizzato, semplice e rapido a informazioni adeguate, complete e aggiornate sugli aventi economicamente diritto. Il nuovo registro per la trasparenza, che dovrebbe entrare in funzione a partire dalla seconda metà del 2026, dovrà essere implementato in modo efficiente ed essere utilizzato dalle autorità incaricate della lotta contro il riciclaggio di denaro nell'ambito dei loro compiti. A sostegno della misura, le imprese interessate vengono sensibilizzate in merito al loro obbligo di iscriversi nel registro. La nuova autorità di controllo sarà operativa a partire da fine 2026. Con i propri strumenti, garantirà che gli enti soggetti all'obbligo di iscrizione adempiano i loro obblighi e non possano dissimulare l'identità dei loro aventi economicamente diritto. Il registro per la trasparenza sarà verificato regolarmente in quanto a efficacia ed efficienza e all'occorrenza verrà adeguato.

P4: rafforzare la vigilanza

La Svizzera sottopone tutti gli attori finanziari rilevanti a una vigilanza efficace effettuata in funzione dei rischi

L'Autorità federale di vigilanza dei mercati finanziari (FINMA) esercita la propria attività di vigilanza in modo indipendente e in funzione dei rischi. La FINMA è a favore di una vigilanza efficace e preventiva. Si adopera per garantire una condotta all'insegna dell'integrità da parte degli assoggettati, il rispetto delle disposizioni in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e la prevenzione degli abusi del sistema finanziario svizzero. Con l'attività di vigilanza la FINMA rafforza la fiducia nella piazza finanziaria svizzera e contribuisce alla stabilità e all'integrità del sistema finanziario del Paese. Essa sviluppa costantemente la propria prassi in materia di vigilanza e le proprie analisi, con l'obiettivo di trattare i problemi riguardanti gli assoggettati in modo preventivo e con un approccio orientato al rischio nonché di rimuovere il più rapidamente possibile le irregolarità. Al riguardo, la FINMA è costantemente orientata al contesto in evoluzione e ai rischi che ne derivano. In caso di violazioni, interviene con coerenza e riferisce in merito alle conclusioni tratte.

La FINMA sostiene gli assoggettati nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo illustrando la propria prassi nel rapporto annuale, emanando ordinanze e circolari, pubblicando comunicazioni relative all'attività di vigilanza e organizzando eventi specialistici sulla lotta contro il riciclaggio di denaro. Ogni anno la FINMA pubblica un rapporto sul monitoraggio dei rischi, in cui presenta i rischi più significativi per la piazza finanziaria e le priorità di vigilanza dell'Autorità[xi]. La FINMA vigila anche sugli organismi di autodisciplina e gli organismi di vigilanza, che a loro volta sorvegliano il rispetto delle disposizioni in materia di riciclaggio di denaro da parte degli intermediari finanziari loro affiliati. Altre autorità

di vigilanza quali la Commissione federale delle case da gioco (CFCG) o l'Ufficio centrale per il controllo dei metalli preziosi (CMP) integrano la vigilanza e assicurano che tutti gli attori rilevanti della piazza finanziaria siano sorvegliati in modo efficace e indipendente.

P5: attuare i nuovi obblighi di diligenza

La Svizzera attua nuovi obblighi di diligenza per le attività ritenute a rischio.

Nel settembre 2025 il Parlamento ha esteso gli obblighi di diligenza alle attività particolarmente a rischio delle professioni giuridiche. A determinate condizioni, i cosiddetti consulenti, come ad esempio gli avvocati e i notai, dovranno ora adempiere obblighi di diligenza anche nell'ambito della loro attività di consulenza svolta a titolo professionale. A partire dal 2026 le nuove persone assoggettate dovranno affiliarsi a un organismo di autodisciplina. Gli organismi di autodisciplina elaboreranno piani di controllo efficaci e basati sui rischi per monitorare il rispetto dei nuovi obblighi di diligenza. In futuro il Consiglio federale esaminerà l'ambito di applicazione degli obblighi di diligenza in funzione dell'evoluzione dei rischi proponendo eventualmente adeguamenti mirati.

P6: sviluppare ulteriormente il dispositivo di legge

La Svizzera riesamina regolarmente il proprio dispositivo di difesa, individuando un'eventuale necessità di adeguamento.

Negli ultimi dieci anni la legislazione in materia di riciclaggio di denaro è stata adeguata a più riprese all'evoluzione dei rischi. La revisione della legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD; RS *955.0*) entrata in vigore nel 2023 ha apportato significativi miglioramenti alla protezione della piazza finanziaria svizzera attraverso misure riguardanti gli aventi economicamente diritto, l'obbligo di aggiornare i dati dei clienti e il sistema di comunicazione dei sospetti in materia di riciclaggio di denaro. Ha inoltre consentito di rafforzare la vigilanza e il controllo nel commercio dei metalli preziosi. La revisione approvata dal Parlamento nel settembre 2025 consente invece di consolidare ulteriormente la lotta contro il riciclaggio di denaro, in particolare attraverso l'estensione degli obblighi di diligenza ai pagamenti in contanti effettuati nel commercio di metalli preziosi e di beni immobili. A settembre dello stesso anno il Consiglio federale ha pubblicato il messaggio che adegua il quadro normativo svizzero in materia di collaborazione internazionale nel settore dei mercati finanziari alle esigenze attuali nell'ambito delle attività finanziarie transfrontaliere[xii]. Entro il 2027 sarà sottoposto al Parlamento un messaggio concernente un pacchetto di misure volto a migliorare il dispositivo «too big to fail» (TBTF), con cui si intende rafforzare la piazza finanziaria svizzera e ridurre i rischi per lo Stato e l'economia nazionale. Alcune di queste misure, volte a potenziare gli strumenti della vigilanza, avranno anche un impatto sul dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro. Tra gli altri provvedimenti, verranno attribuite chiare responsabilità alle persone ai più alti livelli dirigenziali e potenziati gli interventi precoci della FINMA.

P7: promuovere la collaborazione nazionale

Gli attori rilevanti del settore pubblico e privato collaborano tra loro nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

La lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo richiede uno stretto coinvolgimento del settore privato. Uno strumento essenziale per raggiungere questo obiettivo è lo scambio di informazioni. A novembre del 2024 è stata avviata la «Swiss Financial Intelligence Public Private Partnership» («Swiss FIPPP»), un partenariato volto a promuovere lo scambio di informazioni tra MROS e 12 istituti finanziari svizzeri partecipanti e a rafforzare l'identificazione di minacce e rischi[xiii]. Le analisi di «Swiss FIPPP» consentono di elaborare indicatori e descrivere nuove tipologie di fenomeni al fine di identificare più rapidamente potenziali rischi o minacce. Ciò permette di migliorare continuamente la prevenzione, l'individuazione dei casi sospetti da parte del settore privato e l'efficacia del perseguimento penale.

P8: proseguire l'impegno internazionale

La Svizzera è un partner attivo e affidabile a livello internazionale.

La Svizzera si impegna a livello internazionale per mantenere l'integrità della sua piazza finanziaria e proteggerla rigorosamente da ogni abuso. Quale membro fondatore del GAFI, partecipa attivamente all'elaborazione di standard internazionali e alla loro attuazione uniforme a livello globale. A livello operativo, in quanto membro del Gruppo Egmont, MROS coopera con gli altri 176 membri e scambia attivamente con loro informazioni finanziarie. Al fine di rafforzare ulteriormente la collaborazione, MROS conclude accordi bilaterali con partner selezionati a livello internazionale e partecipa alla «Europol Financial Intelligence Public Private Partnership». Allo stesso modo, le autorità svizzere di perseguimento penale cooperano in questi ambiti con i loro partner internazionali, a livello di Europol e Eurojust, e sono attive all'interno di organi e reti a livello internazionale quali, ad esempio, il «Camden Asset Recovery Inter-Agency Network» (CARIN) e la «International Anti-Corruption Prosecutorial Taskforce».

P9: affiancare l'innovazione

La Svizzera affianca il progresso tecnologico e monitora l'utilizzo delle nuove tecnologie sul mercato finanziario.

Le criptovalute, denominate anche «virtual assets», sono diventate un fenomeno di massa. Anche in Svizzera il numero di intermediari finanziari che forniscono servizi in materia di «virtual assets» è in aumento. Nel febbraio 2024 il GCRF ha pubblicato un rapporto[xiv] su questa tematica, in cui propone misure per contrastare efficacemente l'aumento significativo dei rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo legati alle criptovalute. In quanto membro del «Virtual Assets Contact Group» (VACG) del GAFI, la Svizzera si adopera sul piano internazionale a favore dell'adozione di standard vincolanti e uniformi a livello globale. Al tempo stesso, l'utilizzo di nuove tecnologie come l'intelligenza artificiale (IA) offre opportunità per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. La FINMA segue e monitora il loro utilizzo nel mercato finanziario e comunica in modo trasparente la prassi adottata in materia. L'Autorità ha inoltre chiarito in una comunicazione[xv] le proprie aspettative

riguardo a quello che è un utilizzo responsabile dell'IA. Le autorità svizzere continueranno a monitorare l'utilizzo dell'IA e ne faranno ricorso esse stesse ove opportuno, ad esempio nell'analisi delle comunicazioni dei sospetti di riciclaggio di denaro.

3.2 Indagini, perseguimento e sanzionamento penale

I1: mettere a disposizione l'*intelligence finanziaria*

La Svizzera produce intelligence finanziaria di alta qualità, che genera valore aggiunto all'interno del Paese e all'estero.

A causa di diversi fattori, tra cui la maggiore attenzione da parte degli intermediari finanziari, adeguamenti legali e l'avanzare della digitalizzazione, nell'ultimo decennio le comunicazioni di sospetto di riciclaggio di denaro trasmesse a MROS dagli intermediari finanziari sono aumentate in media del 20–30 per cento all'anno. MROS valuta queste comunicazioni sulla base dei rischi e con l'ausilio di mezzi elettronici, esegue analisi approfondite e le integra con informazioni aggiuntive. L'Ufficio è orientato alle esigenze delle autorità di perseguimento penale e si concentra su forme gravi di criminalità. Per poter gestire sia in modo efficiente che efficace il numero sempre crescente di comunicazioni in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, MROS dovrà essere dotato delle risorse necessarie e dovranno essere esaminate, tra l'altro, anche soluzioni di finanziamento alternative per le sue attività. L'obiettivo è mettere a disposizione analisi di alta qualità che contribuiscano a un'azione penale efficiente all'interno del Paese e all'estero.

I2: sanzionare le infrazioni

Le autorità svizzere di vigilanza dispongono di strumenti dissuasivi efficaci e proporzionati per sanzionare le infrazioni che applicano in maniera efficace.

La FINMA persegue le infrazioni con coerenza. Entro fine 2027, nell'ambito delle misure del pacchetto TBTF, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento una proposta per l'introduzione di ulteriori strumenti di vigilanza per la FINMA. D'ora in poi l'Autorità avrà la facoltà di pronunciare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti degli istituti finanziari sottoposti a vigilanza e di fornire al pubblico informazioni complete in merito ai procedimenti di «enforcement». Sono previste ulteriori misure volte ad accelerare le procedure e rafforzare il sistema duale di vigilanza. A seguito della modifica della LRD approvata a settembre 2025, il Parlamento ha rafforzato la competenza degli organismi di autodisciplina autorizzati dalla FINMA e soggetti alla sua vigilanza di infliggere multe in ambito di diritto privato. D'ora in avanti questi organismi saranno tenuti a definire un quadro unitario che preveda sanzioni efficaci, adeguate e proporzionate e a istituire un tribunale arbitrale comune.

I3: punire i reati

Il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono perseguiti e puniti con coerenza in Svizzera e all'estero. Le basi legali pertinenti vengono riesaminate regolarmente per verificarne l'adeguatezza e modificarle in caso di necessità.

Il perseguimento dei casi di riciclaggio di denaro ha una priorità elevata sia per le autorità di perseguimento penale della Confederazione – il

Ministero pubblico della Confederazione (MPC), la Polizia giudiziaria federale (PGF) e il Servizio di diritto penale del Dipartimento federale delle finanze – sia per quelle dei Cantoni. Le autorità di perseguimento penale monitorano sistematicamente le tracce lasciate dai flussi di denaro. Le autorità di polizia competenti (sia quelle cantonali sia la PGF) conducono indagini preliminari di polizia giudiziaria e sporgono denuncia all'autorità competente di perseguimento penale in presenza di un quadro indiziario sufficientemente fondato. La Svizzera distacca personale presso gli uffici di collegamento di Eurojust ed Europol. Le operazioni coordinate e le squadre investigative comuni in Svizzera e all'estero contribuiscono al buon esito dell'azione penale in casi complessi. A marzo 2025, ad esempio, l'MPC ha rafforzato ulteriormente la collaborazione con il Regno Unito e la Francia nella lotta alla corruzione mediante la creazione di una task force comune[xvi].

Per poter gestire efficacemente il fenomeno transfrontaliero del riciclaggio di denaro, viene attivamente promossa e costantemente accelerata l'assistenza giudiziaria internazionale. La Svizzera punta a una collaborazione efficiente con le autorità giudiziarie estere per bloccare su scala globale valori patrimoniali di origine illecita e garantire uno scambio tempestivo degli elementi probatori. In tal modo il perseguimento penale dei reati transnazionali non si ferma ai confini nazionali ma è condotto senza ostacoli. Per poter recepire le raccomandazioni del GAFI rivolte alla Svizzera occorrerebbe anche valutare, nell'ambito dei lavori già avviati, la necessità di adeguare le disposizioni della legge sull'assistenza in materia penale (RS *351.1*).

In futuro il perseguimento penale del riciclaggio di denaro sarà ulteriormente semplificato mediante lo sviluppo mirato delle pertinenti basi legali. Dovranno essere elaborate proposte di modifiche legislative volte a facilitare il perseguimento e l'accertamento di tale reato. Occorrerà pure elaborare proposte per permettere alle autorità competenti di congelare e poi eventualmente confiscare valori patrimoniali sospetti più rapidamente e più facilmente per evitarne un ritiro anticipato.

I4: attuare le sanzioni

La Svizzera attua con determinazione le sanzioni e persegue rigorosamente le infrazioni.

La Svizzera attua tutte le sanzioni dell'ONU e numerose sanzioni dell'UE. Tra queste si annoverano misure di lotta contro il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa e del terrorismo nel quadro dei regimi sanzionatori applicati alla Repubblica Popolare Democratica di Corea (Corea del Nord), all'Iran, alle organizzazioni terroristiche di ISIL e Al-Qaida, nonché ad organizzazioni loro affiliate. L'attuazione sistematica e senza lacune delle misure adottate costituisce una priorità per il Consiglio federale. I diversi organi federali lavorano a stretto contatto tra loro e con le autorità partner internazionali. A cadenza regolare si incontrano per discutere delle problematiche relative all'attuazione e al monitoraggio delle sanzioni. Contestualmente si scambiano informazioni in merito all'assistenza amministrativa e giudiziaria internazionale. È stata firmata una dichiarazione d'intenti con gli Stati Uniti che semplifica ulteriormente lo scambio di informazioni. La

SECO dispone di un team specializzato nell'analisi dei flussi finanziari e nell'identificazione di strutture proprietarie eterogenee. Con l'attuazione della modifica della LRD adottata a settembre 2025, gli intermediari finanziari sono ora tenuti a includere nelle loro analisi, in virtù della legge speciale, anche il rischio di possibili violazioni delle sanzioni. Questo obbligo era finora sancito dal diritto in materia di vigilanza. In collaborazione con la SECO, la FINMA esegue controlli in loco nel corso dei quali verifica il rispetto delle sanzioni da parte degli intermediari finanziari sottoposti alla sua vigilanza. Le violazioni sono perseguite dalla SECO. Se l'importanza del reato lo giustifica, è possibile richiedere all'MPC di aprire un'inchiesta. Ciò serve a garantire l'applicazione coerente del blocco dei beni a titolo sanzionatorio e il perseguimento penale delle violazioni delle sanzioni.

I5: ampliare l'assistenza amministrativa nazionale

Le autorità svizzere utilizzano e promuovono lo scambio reciproco di informazioni.

Uno scambio di informazioni rapido e agevole tra tutte le autorità nazionali competenti è un presupposto imprescindibile per garantire la riuscita dell'accertamento, del perseguimento e del sanzionamento dei casi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Nell'ambito della revisione della LRD approvata dal Parlamento, è stato semplificato l'attuale sistema di scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza, mentre sono state ampliate le possibilità di scambio tra MROS e la SECO. Al fine di agevolare ulteriormente la collaborazione tra le autorità, in futuro saranno rivedute e, se necessario, adeguate le disposizioni in materia di assistenza amministrativa contenute nelle leggi pertinenti.

I6: impiegare nuove tecnologie

Le autorità svizzere fanno un uso mirato delle innovazioni tecnologiche nel loro lavoro quotidiano.

Il sistema d'informazione goAML introdotto nel 2020 presso MROS è ormai pienamente consolidato e viene continuamente sviluppato. MROS riceve oggi tramite questo sistema oltre il 96 per cento di tutte le comunicazioni di sospetto per via elettronica. Con la definizione di standard di dati uniformi e vincolanti per l'inoltro delle comunicazioni, basata sulla modifica della LRD approvata dal Parlamento a settembre 2025, MROS migliorerà ulteriormente il funzionamento e l'efficienza del sistema di comunicazione. Dall'estate del 2026 le comunicazioni saranno trasmesse a MROS soltanto in formato elettronico. Entrambe le misure comporteranno un ulteriore miglioramento della qualità dei dati. In questo modo si porta avanti il processo sistematico di digitalizzazione e si rafforza la capacità di analisi di MROS. Le autorità continueranno ad esaminare anche in futuro come utilizzare maggiormente e sviluppare i propri strumenti tecnologici.

3.3 Recupero dei valori patrimoniali («asset recovery»)

R1: sviluppare ulteriormente le basi legali

Le autorità svizzere dispongono di strumenti moderni ed efficienti per l'individuazione, il sequestro, la confisca e la restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita.

Diversi casi del passato hanno dimostrato che la Svizzera dispone di un dispositivo funzionante in ambito di «asset recovery». Il Consiglio federale si adopera per sviluppare ulteriormente e consolidare tale dispositivo laddove necessario. Tra le altre cose occorre valutare come poter facilitare e accelerare ulteriormente il rintracciamento e il blocco preventivo dei valori patrimoniali incriminati. L'Esecutivo continua a sviluppare strumenti già collaudati, come la restituzione di valori patrimoniali confiscati nell'ambito dei trattati internazionali, e sta prendendo in esame ulteriori misure, come l'adeguamento dell'onere della prova (ripartizione dell'onere della prova o confisca estesa).

R2: individuare e confiscare i valori patrimoniali

Le autorità svizzere di perseguimento penale seguono sistematicamente i flussi di denaro.

L'individuazione, il sequestro, la confisca e la restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita hanno la massima priorità. Le autorità di perseguimento penale svolgono i necessari accertamenti sia nell'ambito delle indagini preliminari di polizia giudiziaria sia nel corso delle inchieste penali, analizzando sistematicamente i flussi finanziari. Per garantire l'esecuzione di un'eventuale confisca, i valori patrimoniali vengono sequestrati a titolo cautelare. A tale scopo le autorità svizzere collaborano in modo rapido ed efficiente tra loro e con i partner internazionali. Nell'ambito della cooperazione di polizia a livello internazionale, la PGF rappresenta attivamente la Svizzera all'interno della rete di recupero dei valori patrimoniali *CARIN* dove sostiene le autorità cantonali ed estere di perseguimento penale nel rintracciamento dei valori patrimoniali di provenienza illecita.

R3: attuare la ripartizione e la restituzione dei valori patrimoniali

La Svizzera dispone di moderni strumenti ad hoc per la restituzione e la ripartizione dei valori patrimoniali confiscati.

I valori patrimoniali di provenienza illecita confiscati sono restituiti a livello nazionale e internazionale ove possibile ai soggetti danneggiati dai reati commessi, e non soltanto nei casi che riguardano gli averi delle PEP. Vi sono regole che definiscono un quadro chiaro per la restituzione dei valori patrimoniali ai soggetti danneggiati all'estero o agli Stati interessati. La Svizzera negozia e conclude accordi di ripartizione nel caso in cui la confisca sia avvenuta in collaborazione con uno Stato estero. Si impegna inoltre a restituire gli averi derivanti da atti di corruzione e si adopera per garantire che la popolazione degli Stati coinvolti benefici delle somme restituite negoziando modalità di restituzione adeguate.

R4: Persone politicamente esposte (PEP)

La Svizzera dispone di un dispositivo tra i più avanzati a livello globale per la restituzione di denaro di PEP, che viene perfezionato in modo mirato.

La restituzione degli averi di provenienza illecita appartenenti a persone politicamente esposte, gli averi delle cosiddette PEP, rimane un pilastro importante della politica svizzera in materia di «asset recovery». Il Paese è dotato di un dispositivo legale completo per la gestione degli averi di provenienza illecita appartenenti alle PEP e depositati in territorio elvetico. La Svizzera è chiamata a svolgere anche in futuro il suo ruolo di precursore di quella che è una restituzione trasparente degli averi, basata su modalità ben definite e principi fondamentali. In passato si è fatto regolarmente ricorso al suddetto dispositivo, le cui possibilità continueranno a essere sfruttate sistematicamente anche in futuro. La prassi in uso, che prevede l'assegnazione a uno Stato estero degli averi delle PEP definitivamente confiscati e la definizione delle modalità di restituzione con lo Stato estero, va definita esplicitamente nel quadro della legislazione[xvii]. Tale meccanismo dovrebbe essere applicabile indipendentemente dal fatto che gli averi in questione siano stati confiscati o consegnati nell'ambito di un procedimento penale svolto sul proprio territorio, mediante assistenza giudiziaria o in virtù della legge del 18 dicembre 2015 sui valori patrimoniali di provenienza illecita (RS *196.1*). Il Consiglio federale deve avere la facoltà di decidere caso per caso se è nell'interesse della Svizzera negoziare le modalità di restituzione.

A livello internazionale la Svizzera è impegnata nella restituzione di valori patrimoniali confiscati, sia in seno a organismi dell'ONU sia in veste di co-organizzatrice dell'incontro biennale di esperti sulla restituzione dei valori patrimoniali («asset return», nell'ambito del cosiddetto «processo di Addis»), incentrato sullo sviluppo di pratiche di restituzione consolidate a livello internazionale. Come avviene da oltre vent'anni, la Svizzera organizza inoltre seminari internazionali in materia di «asset recovery» rivolti a esperti (come ad es. il seminario di Losanna). Sostiene infine partner (ad es. il «Basel Institute of Governance») che forniscono consulenze specifiche, formazioni e assistenza ai singoli Paesi e si adoperano a favore dello sviluppo di standard internazionali in ambito di «asset recovery».

3.4 Finanziamento del terrorismo

F1: rafforzare la prevenzione

La Svizzera adotta misure preventive sulla base dei rischi esistenti e a tutela delle attività legittime di organizzazioni di utilità pubblica.

La revisione della LRD entrata in vigore nel 2023 promuove, tra le altre misure, anche la trasparenza delle associazioni con un rischio maggiore di finanziamento del terrorismo. Grazie a misure mirate, efficaci e proporzionate si prevengono gli abusi, senza destabilizzare o scoraggiare le attività legittime delle organizzazioni di beneficenza in Svizzera. Le associazioni con un rischio maggiore sottostanno ora agli stessi obblighi previsti per le fondazioni e le società commerciali, ad esempio in relazione all'iscrizione nel registro di commercio o alla tenuta di un elenco dei soci.

F2: sviluppare ulteriormente gli strumenti esistenti

La Svizzera dispone di strumenti penali ad hoc per la lotta contro il finanziamento del terrorismo.

Negli ultimi anni le autorità di perseguimento penale sono state dotate di nuovi strumenti per poter perseguire e punire in modo sistematico il finanziamento del terrorismo. Per la confisca di valori patrimoniali di persone che partecipano o sostengono organizzazioni terroristiche sono previste, ad esempio, regole specifiche relative all'onere della prova. Il 1° luglio del 2021 il Consiglio federale ha messo in vigore nuovi strumenti di diritto penale per la lotta contro il terrorismo. Da allora è stata esplicitamente introdotta una fattispecie penale relativa agli atti di finanziamento commessi in relazione al reclutamento, all'addestramento e ai viaggi a fini terroristici. La pena detentiva comminata per la partecipazione o il sostegno a un'organizzazione terroristica è stata portata da 5 a 10 anni. La pena detentiva prevista per chi esercita un'influenza determinante all'interno di un'organizzazione, invece, va da un minimo di tre a un massimo di 20 anni.

Il perseguimento del finanziamento del terrorismo si basa su analisi nazionali dei rischi e studi settoriali pertinenti. Le indagini sul finanziamento del terrorismo sono condotte a livello federale, da unità specializzate del MPC e della PGF. I relativi procedimenti giudiziari sono trattati in prima e seconda istanza dal Tribunale penale federale. . Questo ha permesso di pronunciare negli ultimi anni diverse sentenze penali per atti di finanziamento del terrorismo che si ritrovano in linea con i rischi identificati.

F3: vietare le organizzazioni terroristiche

La Svizzera reagisce in modo tempestivo e sistematico agli sviluppi internazionali.

In reazione all'attacco terroristico sferrato da Hamas il 7 ottobre 2023, la Svizzera ha emanato la legge federale del 20 dicembre 2024 che vieta Hamas e le organizzazioni associate (RS *122.1*)[xviii]. La legge fornisce alle autorità svizzere ulteriori strumenti per intervenire contro eventuali attività di Hamas o azioni di sostegno prestate a questa organizzazione sul territorio nazionale. Agevola inoltre l'adozione di misure preventive di polizia, quali i divieti d'entrata in Svizzera o le espulsioni, nonché

l’assunzione di prove nei procedimenti penali. Infine, rende più difficile per l’organizzazione islamica utilizzare il nostro Paese come crocevia finanziario. Con l’ordinanza del 10 aprile 2024 che istituisce provvedimenti nei confronti delle persone e delle organizzazioni che sostengono Hamas o la Jihad islamica palestinese (RS *946.231.09*), la Svizzera ha adottato anche le corrispondenti sanzioni dell’UE.

4 Conclusione

Con la presente strategia il Consiglio federale definisce gli obiettivi e i campi d'azione inerenti alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, fissando l'orientamento strategico da seguire in questo ambito. Congiuntamente alla valutazione nazionale dei rischi legati a questi due fenomeni, la strategia nazionale costituisce il fondamento del dispositivo di svizzero. Gli strumenti esistenti vanno sviluppati in modo mirato in linea con l'ambizione di un dispositivo di difesa efficace, innovativo, basato sui rischi e sulla cooperazione. Nel corso dei prossimi anni andranno definite priorità specifiche nei seguenti ambiti:

- incremento dell'efficacia: introduzione e utilizzo del registro per la trasparenza; elaborazione di strumenti conformi alla prassi in ambito di perseguimento penale e consolidamento delle autorità di vigilanza;

- adeguamento ai rischi esistenti: miglioramento delle basi di dati e predisposizione della valutazione nazionale dei rischi;

- rafforzamento della cooperazione: promozione della collaborazione (tra settore pubblico e privato, tra i soggetti del settore pubblico, tra i soggetti del settore privato);

- sostegno all'innovazione: adattamento e consolidamento continui degli strumenti e degli approcci, in particolare in materia di «asset recovery».

Gli organi federali riuniti in seno al GCRF saranno responsabili dell'elaborazione di proposte concrete di misure, tenendo conto dei risultati della valutazione nazionale dei rischi, e della loro attuazione nelle unità amministrative loro subordinate.

Per combattere efficacemente la criminalità finanziaria e garantire pari condizioni concorrenziali («level playing field»), è essenziale che le raccomandazioni del GAFI siano attuate in modo coerente a livello globale. In quanto membro di tale gruppo, la Svizzera è sottoposta a una valutazione periodica in termini di qualità del suo dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo e mette essa stessa a disposizione esperti per esaminare i dispositivi di altri Stati. Nel quarto rapporto di monitoraggio («follow-up») sull'ultima valutazione del 2016, pubblicato a ottobre 2023, il GAFI ha riconosciuto i progressi compiuti dalla Svizzera in tale ambito. La prossima valutazione, relativa al periodo 2026–2027, offrirà alla Svizzera la possibilità di esporre gli ulteriori progressi realizzati nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Il Consiglio federale sottoporrà eventualmente a revisione la presente strategia e deciderà in merito al suo sviluppo. In tale contesto, l'Esecutivo potrà ricavare alcuni elementi utili a partire dall'aggiornamento della valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, previsto per il 2026, nonché dall'aggiornamento del rapporto di valutazione del GAFI sulla Svizzera, previsto per il 2028.

La piazza finanziaria ed economica svizzera dovrà continuare a essere una delle piazze finanziarie di punta con carattere innovativo e orientamento globale. Il Consiglio federale e le autorità competenti continueranno a garantire anche in futuro che l'integrità della piazza finanziaria svizzera sia preservata e che questa non sia sfruttata a scopi criminali. La Svizzera dispone di solide basi per affrontare tale compito. La lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo richiederà anche nei prossimi anni un'attenzione elevata e costante nonché un impegno da parte di tutti gli attori coinvolti, fedeli all'obiettivo comune di una piazza finanziaria ed economica trasparente e integra.

[i] Il 9 dicembre 2024 il gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e il finanziamento della proliferazione (GCRF) ha pubblicato un rapporto che illustra le conoscenze più recenti in merito al rischio di finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa. Il rapporto propone alcune misure volte a contrastare maggiormente il finanziamento della proliferazione di tali armi. Nel marzo 2025 il Consiglio federale ha adeguato il mandato del GCRF. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) è ora membro permanente del GCRF e dirige il sottogruppo «finanziamento della proliferazione», che riunisce al suo interno tutti gli attori federali rilevanti per questo ambito. Dato che non si intende esaminare anzitempo il lavoro del sottogruppo, la tematica non viene trattata nella presente strategia.

[ii] https://www.sif.admin.ch/it/piazza-finanziaria-svizzera-sostenibile

[iii] I diversi rapporti menzionati del GCRF sono consultabili sulla pagina Internet di MROS. Cfr. il link https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/kriminalitaet/geldwaescherei/publikationen.html

[iv] Comunicato stampa del Consiglio federale *Il Consiglio federale adotta la Strategia contro la corruzione 2026–2029*, https://www.news.admin.ch/it/newsb/syBQpKw2vsJej8pI-NaQL

[v] https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/diritto-internazionale-pubblico/unrechtmaessig-erworbene-gelder.html

[vi] https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/kriminalitaet/organisierte-kriminalitaet/strategie-bekaempfung-ok.html

[vii] https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/terrorismus/terrorismus-aktuelle-lage/schweiz-ist-aktiv.html

[viii] https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/fedpol/strategie.html

[ix] https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/kriminalitaet/geldwaescherei.html

[x] Comunicato stampa del Consiglio federale *Il Consiglio federale incontra la direzione e approva gli obiettivi strategici della FINMA*, https://www.news.admin.ch/it/nsb?id=103130

[xi] https://www.finma.ch/it/documentazione/pubblicazioni-della-finma/rapporti/risikomonitor/

[xii] Comunicato stampa del Consiglio federale *Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente la modifica della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari e di altri atti normativi nell'ambito della collaborazione internazionale*, https://www.sif.admin.ch/it/newnsb/H-eS-d3TACWQkgCKvXf0W

[xiii] Comunicato stampa dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) *Swiss FIPPP: MROS e il settore privato uniti nella lotta contro il finanziamento del terrorismo e il riciclaggio di denaro*, https://www.news.admin.ch/it/nsb?id=103066

[xiv] Comunicato stampa di fedpol *Criptovalute: aumentano i rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo*, https://www.news.admin.ch/it/nsb?id=100215

[xv] Comunicato stampa della FINMA *Comunicazione FINMA sulla vigilanza concernente la governance e la gestione del rischio nell'utilizzo dell'intelligenza artificiale*, https://www.finma.ch/it/news/2024/12/20241218-mm-finma-am-08-24/

[xvi] Comunicato stampa del MPC *Regno Unito, Francia e Svizzera si alleano per combattere la corruzione*, https://www.edi.admin.ch/it/nsb?id=104571

[xvii] Comunicato stampa del Consiglio federale *Il Consiglio federale intende sancire nella legge la prassi relativa alla restituzione degli averi illeciti delle persone politicamente esposte*, https://www.news.admin.ch/it/nsb?id=101623

[xviii] Comunicato stampa del Consiglio federale *Il Consiglio federale pone in vigore la legge che vieta Hamas*, https://www.bkb.admin.ch/it/newnsb/ltpf1CjPLL32Q-_6eM23L