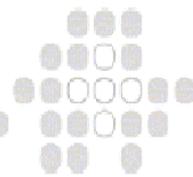


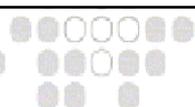
ESBK  
CFMJ  
CFCG  
SFGB



fedpol.ch  
MROS Money Laundering  
Reporting Office Switzerland



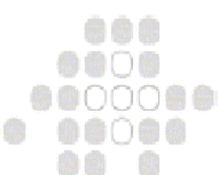
# La lotta contro il riciclaggio di denaro in Svizzera



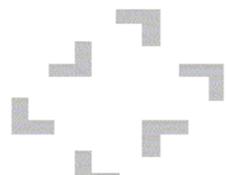
ESBK  
CFMJ  
CFCG  
SFGB



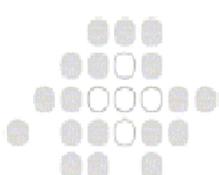
ESBK  
CFMJ  
CFCG  
SFGB



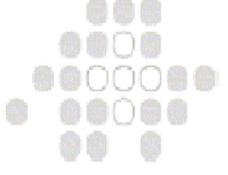
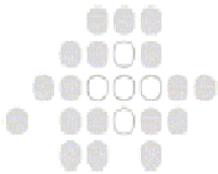
ESBK  
CFMJ  
CFCG  
SFGB



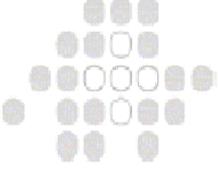
ESBK  
CFMJ  
CFCG  
SFGB



ESBK  
CFMJ  
CFCG  
SFGB



ESBK  
CFMJ  
CFCG  
SFGB



ESBK  
CFMJ  
CFCG  
SFGB



Opuscolo pubblicato in occasione di un incontro con i media tenuto a Berna il 25 ottobre 2002.

# Indice

Indice	1
Indice delle abbreviazioni	3
Indice delle leggi e delle disposizioni d'applicazione	5
<b>Prefazione</b>	7
<b>Compendio</b>	
Gli obblighi e il sistema di vigilanza istituiti dalla legge sul riciclaggio	9
Sviluppi internazionali nel campo della lotta al riciclaggio di denaro e ruolo della Svizzera	19
<b>Autorità di vigilanza</b>	
Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro: ruolo, organizzazione e attività	27
Lotta contro il riciclaggio di denaro: un importante compito della Commissione federale delle banche	35
I compiti dell'Ufficio federale delle assicurazioni private in materia di legge sul riciclaggio di denaro	45
La prevenzione del riciclaggio di denaro nei casinò	51
<b>Ufficio di comunicazione</b>	
Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro: organizzazione, ruolo e attività	57
<b>Dati statistici</b>	
Autorità di controllo	65
CFB	67
UFAP	69
CFCG	71
MROS	73
Lista di siti internet	75

## Indice delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
art.	articolo
ASA	Associazione Svizzera d'Assicurazioni
ASB	Associazione Svizzera dei Banchieri
Autorità di controllo	Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro
BRI	Banca dei Regolamenti Internazionali
cpv.	capoverso
CDB	Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche del 28 gennaio 1998 (Convenzione di diligenza)
CFB	Commissione federale delle banche
CFCG	Commissione federale delle case da gioco
cfr.	confronta
cif.	cifra
CP	Codice penale
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
FF	Foglio federale
FIU	Financial Intelligence Unit(s) (cellula/e di informazioni finanziarie)
FMI	Fondo monetario internazionale
FSAP	Financial Sector Assessment Program (programma di valutazione del settore finanziario nazionale)
FSC	Federazione svizzera dei casinò
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (gruppo d'azione finanziaria sul riciclaggio di denaro; Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF)

GEWA	Sistema di elaborazione dei dati in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro (gestito dal MROS)
LAssV	Legge sull'assicurazione vita
LBCR	Legge sulle banche
LBVM	Legge sulle borse
LCG	Legge sulle case da gioco
lett.	lettera
LF	Legge federale
LFI	Legge sui fondi d'investimento
LRD	Legge sul riciclaggio di denaro
MROS	Money laundering reporting office Switzerland, Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
n.	nota
OAD	Organismo/i di autodisciplina
OAP-LRD	Ordinanza dell'autorità di controllo sull'esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione finanziaria nel settore non-bancario
OCFCG-LRD	Ordinanza della CFCG sugli obblighi di diligenza delle case da gioco relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro
ORD	Ordinanza dell'UFAP sulla lotta contro il riciclaggio di denaro
OURD	Ordinanza sull'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
pag. / pagg.	pagina/e
PEP	Politically Exposed Persons (persone esposte politicamente)
resp.	rispettivamente
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
seg. / segg.	seguente/i
UE	Unione Europea
UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private

## Indice delle leggi e delle disposizioni d'applicazione

Codice penale	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP, RS 311.0)
Direttive CFB sul riciclaggio di capitali	Direttive relative alla prevenzione e alla lotta contro il riciclaggio di capitali del 26 marzo 1998 (Circ.-CFB 98/1 (francese) o EBK-RS 98/1 (tedesco), pubblicate sul sito internet della CFB)
Legge sui fondi d'investimento	LF del 18 marzo 1994 sui fondi d'investimento (LFI, RS 951.31)
Legge sull'assicurazione vita	LF del 18 giugno 1993 sull'assicurazione diretta sulla vita (LAssV, RS 961.61)
Legge sulle banche	LF sulle banche e le casse di risparmio dell'8 novembre 1934 (LBCR, RS 952.0)
Legge sulle case da gioco	LF del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (LCG, RS 935.52)
Legge sul riciclaggio di denaro	LF del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (LRD, RS 955.0)
Legge sulle borse	LF del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (LBVM, RS 954.1)
OAP-LRD	Ordinanza dell'autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro del 20 agosto 2002 sull'esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione finanziaria nel settore non-bancario (RS 955.20)
---	Ordinanza dell'autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro del 25 novembre 1998 relativa agli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti (RS 955.033.2)
OCFCG-LRD	Ordinanza della CFCG del 28 febbraio 2000 sugli obblighi di diligenza delle case da gioco relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro (RS 955.021)

ORD

Ordinanza dell'UFAP del 30 agosto 1999  
sulla lotta contro il riciclaggio di denaro (RS  
955.032)

OURD

Ordinanza del 16 marzo 1998 sull'Ufficio di  
comunicazione in materia di riciclaggio di  
denaro (RS 955.23)

## **Lotta contro il riciclaggio di denaro: la Svizzera in prima linea**

Economicamente parlando il riciclaggio di denaro è il fenomeno concomitante più importante della criminalità organizzata. Le crescenti interazioni tra i mercati finanziari accentuano ulteriormente il problema. Oggigiorno, la lotta contro il riciclaggio di denaro è un tema centrale a livello mondiale. Dall'autunno del 2001, gli organi internazionali prestano la loro massima attenzione anche al problema della lotta contro il finanziamento del terrorismo.

Per impedire l'abuso dei centri finanziari da parte delle organizzazioni criminali e di conseguenza per arginare il riciclaggio di denaro nonché il finanziamento del terrorismo, occorrono a livello mondiale disposizioni e standard equivalenti, che vengano condensati in un'unica opera normativa applicabile indistintamente a livello nazionale e internazionale. La Comunità internazionale si sforza quindi di colmare le lacune del vigente sistema normativo attraverso disposizioni esaustive e di aumentare gli obblighi di diligenza in materia di operazioni finanziarie.

La Svizzera sostiene gli sforzi internazionali e partecipa attivamente a questi sviluppi. Essa è membro degli organi internazionali più importanti che si occupano principalmente di questi temi, come ad esempio la Financial Action Task Force on Money Laundering e il Gruppo Egmont. Da un lato, la Svizzera si impegna nell'elaborazione di norme e mira a standard armonizzati in linea con l'elevato livello della legislazione elvetica, dall'altro, provvede anche all'esecuzione di queste norme, sia per il tramite delle autorità di vigilanza o del perseguimento penale, sia con il sostegno alle autorità straniere attraverso l'assistenza amministrativa e giudiziaria conformemente al diritto applicabile. Anche in questa occasione è utile ribadire che il segreto bancario svizzero non trova nessuna applicazione allorquando si tratta di prestare assistenza giudiziaria nell'ambito della lotta alla criminalità.

La Svizzera rientra nei Paesi pionieri dell'identificazione dei clienti. Questa operazione è uno dei baluardi della lotta contro il riciclaggio di denaro. I primi provvedimenti internazionali in materia di riciclaggio di denaro sono dunque stati fortemente influenzati dalle soluzioni svizzere. A titolo d'esempio la Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche degli anni Settanta ha costituito una delle basi per l'elaborazione delle 40 raccomandazioni del 1990 della Financial Action Task Force on Money Laundering in materia di riciclaggio di denaro.

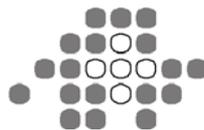
Il dispositivo svizzero per impedire e lottare contro il riciclaggio di denaro è molto ambizioso e moderno. Nel 1997, la Svizzera ha definito a livello

legislativo gli obblighi di diligenza in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro per tutti gli intermediari finanziari. Con l'estensione di queste disposizioni dal settore bancario al settore non-bancario la Svizzera aveva quindi varcato nuove frontiere. Nel confronto internazionale, le sue disposizioni vanno oggi ancora molto lontano. Nel quadro di un esame approfondito del settore finanziario svizzero, nel corso dell'estate del 2002 il Fondo Monetario Internazionale ha confermato che il sistema elvetico di lotta contro il riciclaggio di denaro corrisponde ampiamente alle "best practice" internazionali.

Il sistema svizzero è una complessa costruzione che si compone di un elemento preventivo di diritto amministrativo e di uno repressivo di diritto penale. Il concetto della prevenzione non vincola solo quattro autorità di vigilanza, gli organismi di autodisciplina riconosciuti dall'Autorità di controllo e l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro, bensì anche gli intermediari finanziari del settore bancario e non-bancario. L'obiettivo della lotta contro il riciclaggio di denaro può essere raggiunto unicamente se tutti gli intermediari finanziari adottano la necessaria diligenza nelle operazioni finanziarie, identificano con la dovuta diligenza i clienti e gli aventi economicamente diritto e svolgono, laddove necessario, chiarimenti approfonditi documentandoli, affinché sia possibile risalirvi nelle procedure penali. Per l'attuazione di tale concetto a livello di vigilanza, un importante aspetto è costituito tuttavia anche dalla buona ed estesa coordinazione e collaborazione delle diverse autorità.

L'obiettivo del presente opuscolo è di fornire una panoramica del puzzle del sistema della lotta contro il riciclaggio di denaro in Svizzera. Queste informazioni dovrebbero inoltre contribuire a suscitare l'interesse di cerchie più larghe per questa materia e a favorirne la comprensione.

Kaspar Villiger, Presidente della Confederazione



## **Gli obblighi e il sistema di vigilanza istituiti dalla legge sul riciclaggio**

### **1 Aspetti fondamentali**

#### **1.1 Gli obiettivi della legge**

Lo scopo della legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (LRD) è di istituire un dispositivo completo di prevenzione e di lotta contro il riciclaggio. In concreto, questa legge ha introdotto due novità. Essa ha esteso a tutti gli intermediari finanziari professionisti gli obblighi che erano già stati attuati nel settore bancario a partire dal 1977. Questo nuovo ambito della vigilanza è stato affidato all'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro istituita dall'omonima legge. Quest'ultima, entrata in vigore il 1° aprile 1998, ha inoltre introdotto l'obbligo di comunicazione in caso di sospetto di riciclaggio e ha creato l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS), cui deve darne comunicazione.

#### **1.2 Gli obblighi di diligenza**

La legge sul riciclaggio definisce gli obblighi di diligenza per tutte le persone fisiche o giuridiche che a essa sottostanno. Tali obblighi servono a prevenire il riciclaggio e comprendono l'identificazione della controparte nonché l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto, il rinnovo dell'identificazione e l'obbligo speciale di chiarimento. Essi definiscono altresì l'obbligo di allestire e conservare documenti, le misure in materia d'organizzazione come pure l'obbligo di dichiarare i sospetti.

#### **1.3 Il sistema di vigilanza**

La legge sul riciclaggio è attuata da quattro autorità federali di vigilanza, vale a dire la Commissione federale delle banche (CFB), l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP), la Commissione federale delle case da gioco (CFCG) e l'Autorità di controllo. Le prime tre applicano contemporaneamente le leggi di vigilanza specifiche inerenti al proprio settore, le cosiddette leggi

specifiche<sup>1</sup> nonché la legge sul riciclaggio. Quest'ultima legge istituisce l'Autorità di controllo e disciplina la sua attività come pure quella degli organismi di autodisciplina che ha riconosciuto (OAD).

La legge sul riciclaggio è una legge quadro. Essa enuncia quindi principi fondamentali che devono essere specificati, ad esempio per quanto riguarda gli obblighi di diligenza. Per questo motivo, le autorità incaricate dell'applicazione della legge devono emanare disposizioni d'applicazione. Ciò permette alle autorità amministrative di adattare le regole di dettaglio alle caratteristiche del segmento di attività che sono chiamate a sorvegliare.

## **1.4 Comunicazione dei sospetti al MROS**

### **1.4.1 L'obbligo di comunicare i sospetti**

L'introduzione, nel 1998, dell'obbligo di comunicare i sospetti di riciclaggio ha rappresentato una novità per l'intero settore finanziario e ha permesso di completare il diritto di comunicazione dei sospetti<sup>2</sup>. La presenza di sospetti fondati rende obbligatoria la comunicazione. All'obbligo di comunicare soggiace l'intermediario che sa o ha il sospetto fondato che i valori patrimoniali, oggetto di una transazione o relazione d'affari, provengono da un crimine ai sensi del codice penale<sup>3</sup> o sottostanno alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale<sup>4</sup>.

Le comunicazioni devono essere rivolte al MROS, un organismo intermediario che garantisce il collegamento e una funzione di filtro tra gli intermediari e le autorità penali. L'Ufficio di comunicazione è aggregato all'Ufficio federale di polizia.

### **1.4.2 Il controllo garantito dal MROS**

Il MROS ha il compito di analizzare le comunicazioni concrete fornitegli dagli intermediari finanziari. Al fine di stabilire le modalità procedurali, esso svolge delle ricerche che consentono di analizzare queste comunicazioni e di decidere della loro eventuale trasmissione all'autorità preposta al perseguimento penale. A partire dal 1° gennaio 2002, data dell'entrata in vigore delle disposizioni che estendono le competenze del perseguimento

---

<sup>1</sup> Queste leggi sono la LBCR, la LBVM e la LFI per la CFB, la LAssV per l'UFAP e la LCG per la CFCG.

<sup>2</sup> La tipologia dei sospetti nutriti dall'intermediario finanziario spazia dal semplice dubbio alla certezza. Può presentarsi la situazione che giustifichi la comunicazione alle autorità competenti senza che essa sia tuttavia necessaria. Il diritto di comunicare gli indizi che permettono alle autorità preposte al perseguimento penale di sospettare che valori patrimoniali provengano da un crimine è del resto previsto espressamente dalla legge (art. 305<sup>ter</sup> cpv. 2 CP).

<sup>3</sup> Art. 305<sup>bis</sup> CP.

<sup>4</sup> L'art. 9 LRD definisce questa nozione rimandando all'art. 260<sup>ter</sup> cif. 1 CP.

penale della Confederazione<sup>5</sup>, le comunicazioni sono trasmesse al Ministero pubblico della Confederazione o alle autorità cantonali preposte al perseguimento penale.

## **2 Gli intermediari sottoposti alla legge sul riciclaggio**

Tutti gli intermediari che non soggiacciono a una sorveglianza completa esercitata dalla CFB, dall'UFAP o dalla CFCG hanno l'obbligo di iscriversi a un OAD riconosciuto dall'Autorità di controllo o di chiedere direttamente a quest'ultima l'autorizzazione a esercitare la propria attività.

### **2.1 Le attività sottoposte alla vigilanza completa**

Le autorità di vigilanza istituite dalle leggi federali di vigilanza concernenti le attività di intermediazione finanziaria (legge sulle banche, sulle borse e il commercio di valori mobiliari, sui fondi d'investimento, sull'assicurazione vita e sulle case da gioco<sup>6</sup>) hanno il compito di vegliare affinché i loro assoggettati rispettino gli obblighi contenuti nella legge sul riciclaggio oltre che le loro responsabilità principali<sup>7</sup>. La legge sul riciclaggio non limita in alcun campo le competenze di cui già dispongono le autorità di vigilanza. Così, ad esempio, se una di queste istituzioni finanziarie infrangesse gravemente la legislazione antiriciclaggio, le potrebbe essere inflitta una revoca dell'autorizzazione.

#### **2.1.1 Le banche e il commercio di valori mobiliari**

I fornitori di servizi finanziari elencati più sotto sono soggetti alla vigilanza della Commissione federale delle banche. Questa autorità attua al contempo le suddette leggi specifiche di vigilanza e la legge sul riciclaggio, nel momento in cui essa esercita la propria vigilanza:

- a) sulle banche ai sensi della legge sulle banche,
- b) sulle direzioni di fondi d'investimento se gestiscono conti di quote oppure se offrono o distribuiscono quote di fondi di investimento, o
- c) sui commercianti di valori mobiliari ai sensi della legge sulle borse e il commercio di valori mobiliari.

---

<sup>5</sup> Art. 340<sup>bis</sup> CP.

<sup>6</sup> Cfr. il rinvio dell'art. 2 cpv. 2 e dell'art. 16 LRD alle cinque menzionate leggi specifiche (LBCR, LBVM, LFI, LAssV e LOG).

<sup>7</sup> Cfr. in particolare la vigilanza prudenziale esercitata dalla CFB sulle banche e i commercianti di valori mobiliari e dall'UFAP sugli istituti d'assicurazione vita.

### **2.1.2 Le assicurazioni**

Le assicurazioni sulla vita e altri fornitori di servizi finanziari soggetti alla vigilanza dell'Ufficio federale delle assicurazioni private sottostanno alla legge sul riciclaggio. Tale autorità esercita dunque la vigilanza necessaria all'applicazione della legge sul riciclaggio e delle leggi specifiche di vigilanza inerenti alle assicurazioni private. Gli istituti di assicurazione sono assoggettati a tale vigilanza se praticano l'assicurazione diretta sulla vita oppure offrono o distribuiscono quote di fondi di investimenti.

### **2.1.3 Le case da gioco**

Le case da gioco, che dipendono dalla vigilanza garantita dalla Commissione federale delle case da gioco, sono sottoposte alla legge sul riciclaggio. Nella legge sulle case da gioco si prevedono inoltre misure di prevenzione specifiche. Così, ad esempio, l'emissione di vincite sotto forma di assegni al portatore non è autorizzata<sup>8</sup>.

## **2.2 Il segmento di mercato finanziario coperto dall'Autorità di controllo**

Tutti gli intermediari finanziari che non sono sottoposti a una delle autorità di vigilanza istituite da una legge specifica (CFB, UFAP e CFCG) hanno l'obbligo sia di affiliarsi a un organismo di autodisciplina riconosciuto dall'Autorità di controllo sia di chiedere direttamente all'Autorità di controllo l'autorizzazione a poter esercitare la propria attività.

### **2.2.1 Le attività sottoposte all'Autorità di controllo**

Le attività finanziarie sottoposte all'Autorità di controllo e agli OAD sono elencate a titolo esemplificativo nella legge<sup>9</sup>. Quest'ultima menziona in modo generico le persone che, a titolo professionale, accettano o custodiscono valori patrimoniali di terzi o forniscono aiuto per investirli o trasferirli<sup>10</sup>. La legge concerne soprattutto:

- a) le operazioni di credito ossia le attività simili a quelle bancarie ma diverse in quanto i fondi non vengono raccolti pubblicamente e il rifinanziamento dell'intermediario interessato proviene principalmente dal gruppo cui tale intermediario appartiene<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. 28 LCG.

<sup>9</sup> Art. 2 cpv. 3 LRD.

<sup>10</sup> Agisce a titolo professionale chi sull'arco di un anno oltrepassa uno dei limiti seguenti: ricavo lordo superiore a 20'000 franchi, relazioni con più di dieci controparti, facoltà di disporre continuamente di averi di terzi che superano i 5 milioni di franchi e transazioni il cui volume supera i 2 milioni di franchi (cfr. gli art. 4-7 OAP-LRD). Per quanto riguarda le attività di cambio accessorie, agisce sempre a titolo professionale chi effettua una o più operazioni di cambio legate tra loro per un importo superiore a 5'000 franchi, oppure è disposto ad effettuarle (art. 8 OAP-LRD).

<sup>11</sup> Art. 2 cpv. 3 lett. a LRD.

Anche il leasing e il factoring sono espressamente assoggettati alla legge;

- b) la fornitura di servizi nel campo delle operazioni di pagamento, ad esempio tramite trasferimenti elettronici<sup>12</sup>. Ciò riguarda soprattutto l'importante settore del traffico di pagamenti della Posta e i servizi analoghi come quelli effettuati con carte di credito e assegni bancari o di viaggio. La legge viene applicata ogni volta per ogni operazione diretta con i clienti ossia senza il tramite di una banca;
- c) il commercio di biglietti di banca praticato dalle imprese non bancarie come gli uffici di cambio indipendenti<sup>13</sup>;
- d) i distributori di fondi di investimento che non soggiacciono alla CFB e che, di conseguenza, competono all'Autorità di controllo<sup>14</sup>;
- e) le persone fisiche e giuridiche che gestiscono patrimoni senza beneficiare di un'autorizzazione della CFB in qualità di banca o di commerciante di valori mobiliari<sup>15</sup>. La legge concerne tutte le persone che amministrano i valori patrimoniali di terzi a titolo professionale e che godono della facoltà di disporre di tali averi. Anche il consulente in materia di investimenti incaricato di effettuare operazioni per il proprio cliente è assoggettato alla legge<sup>16</sup>. La legge sul riciclaggio non riguarda invece il semplice consulente finanziario senza alcuna attività di gestione vera e propria, il quale tuttavia sottostà a un obbligo di diligenza<sup>17</sup>. La conservazione e la gestione di valori mobiliari a titolo professionale sono assoggettate alla legge<sup>18</sup>.

L'intermediario che esercita una di queste attività può scegliere tra due modalità di vigilanza.

### **2.2.2 L'autorità di controllo e gli OAD**

Gli intermediari finanziari che non sono sorvegliati da nessuna delle tre autorità di vigilanza menzionate<sup>19</sup> devono scegliere se:

- affidarsi a un OAD riconosciuto dall'Autorità di controllo, il quale sarà l'unico ad occuparsi della loro sorveglianza, oppure

---

<sup>12</sup> Art. 2 cpv. 3 lett. b LRD.

<sup>13</sup> Art. 2 cpv. 3 lett. c LRD.

<sup>14</sup> Art. 2 cpv. 3 lett. d LRD. Mentre le direzioni dei fondi di investimento svizzeri sono sottoposti alla vigilanza bancaria, i distributori, cioè i rivenditori professionisti di quote di un fondo che non fanno parte della sua direzione o della banca di deposito, non sono sottoposti alla vigilanza della CFB malgrado la loro attività dipenda dall'autorizzazione di quest'ultima.

<sup>15</sup> Art. 2 cpv. 3 lett. e LRD.

<sup>16</sup> Art. 2 cpv. 3 lett. f LRD.

<sup>17</sup> Cfr. art. 305<sup>ter</sup> CP e messaggio del Consiglio federale del 17 giugno 1996 concernente la legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario, FF 1996 III 993, pagg. 1008-1009 e 1012.

<sup>18</sup> Art. 2 cpv. 3 lett. g LRD.

<sup>19</sup> CFB, UFAP e CFCG.

- sottoporsi all'autorizzazione e alla vigilanza diretta dell'Autorità di controllo.

Il legislatore ha conferito agli OAD un ruolo importante nell'attuazione della legge sul riciclaggio. Quest'ultima attribuisce al principio dell'autodisciplina un ruolo di grande importanza, poiché permette agli intermediari di fondare i propri OAD che, una volta riconosciuti dall'Autorità di controllo, possono ampiamente sostituirla nella funzione di vigilanza.

Sia l'Autorità di controllo sia gli OAD hanno il compito di vigilare affinché vengano rispettati gli obblighi di diligenza e di precisare tali obblighi agli intermediari finanziari direttamente sottoposti o affiliati. La funzione dell'Autorità di controllo si distingue da quella degli OAD riconosciuti in quanto la prima deve garantire la vigilanza sui secondi. Malgrado l'Autorità di controllo sia un ente statale, gli OAD, anche se esercitano una funzione legale di vigilanza, si fondano sul diritto privato sia per quanto riguarda la propria organizzazione sia per quanto concerne i rapporti con i propri membri.

### **3 Gli obblighi di diligenza**

La legge sul riciclaggio definisce gli obblighi fondamentali a carico di tutte le persone fisiche o giuridiche sottoposte alla legge<sup>20</sup>.

#### **3.1 L'identificazione**

##### **3.1.1 L'identificazione della controparte**

Al momento dell'avvio di relazioni d'affari, l'intermediario finanziario deve identificare la controparte sulla scorta di un documento probante. Se, durante un'operazione di cassa, la controparte non è stata identificata, la verifica formale deve essere compiuta a condizione che una o più transazioni legate tra di loro raggiungano l'importo rilevante definito dall'autorità di vigilanza competente<sup>21</sup>. All'atto pratico, nel caso in cui la controparte è una persona fisica che si presenta di persona, l'intermediario finanziario deve verificarne l'identità esaminando e fotocopiando un documento di legittimazione ufficiale (passaporto, carta d'identità o documento analogo). Egli dovrà inoltre

---

<sup>20</sup> Art. 3 - 9 LRD.

<sup>21</sup> L'importo rilevante di cui all'art. 3 cpv. 2 e 3 LRD è fissato, ad esempio:  
a) a 5'000 franchi per le operazioni di cambio effettuate da intermediari finanziari direttamente sottoposti all'Autorità di controllo (art. 14 ordinanza del 25.11.1998 dell'Autorità di controllo relativa agli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti, e  
b) a 25'000 franchi per le operazioni di cassa presso le banche (art. 2 CDB al quale rinvia il capitolo 5, n. 20 della Circ.-CFB 98/1) così come per le assicurazioni vita a premio unico (o che comprendono premi periodici superiori a 25'000 franchi per contratto nell'arco di 5 anni, art. 5 ORD).

annotarne il cognome, il nome, la data di nascita, la nazionalità e l'indirizzo del domicilio.

### **3.1.2 L'accertamento relativo all'avente economicamente diritto**

L'intermediario finanziario deve richiedere alla controparte una dichiarazione scritta indicante l'avente economicamente diritto, se:

- a) non c'è identità tra la controparte e l'avente diritto economico o se sussistono dubbi in merito;
- b) la controparte è una società di domicilio; oppure
- c) viene effettuata un'operazione di cassa unica di valore rilevante<sup>22</sup>.

Nel caso di conti o depositi collettivi, l'intermediario finanziario deve esigere che la controparte gli fornisca un elenco completo degli aventi economicamente diritto e che gli comunichi senza indugio ogni mutazione.

### **3.1.3 Il rinnovo dell'identificazione e l'obbligo speciale di chiarimento**

L'intermediario finanziario deve effettuare un rinnovo dell'identificazione della controparte o dell'accertamento dell'avente economicamente diritto se nel corso della relazione d'affari sorgono dubbi in merito all'identità della controparte o dell'avente economicamente diritto. Per questo motivo, ad esempio, nel caso di un'assicurazione sulla vita riscattabile l'istituto di assicurazione deve rinnovare l'accertamento dell'avente economicamente diritto se, in caso di evento assicurato o di riscatto, la persona avente diritto non è identica a quella designata al momento della conclusione del contratto.

L'intermediario soggiace a un obbligo speciale di chiarimento se:

- a) la transazione o la relazione d'affari appare inusuale, a meno che la sua legalità sia manifesta; oppure
- b) vi sono sospetti che i valori patrimoniali provengano da un crimine o sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale.

## **3.2 L'allestimento e la conservazione dei documenti**

I suddetti obblighi relativi all'identificazione avrebbero scarsa incidenza se l'intermediario non fosse tenuto a consegnare e conservare i risultati dei vari esami. L'intermediario finanziario deve allestire i documenti relativi alle transazioni e ai chiarimenti in modo da consentire alle autorità di vigilanza, agli OAD e alle autorità del perseguimento penale di ricavarne le informazioni necessarie per il proseguimento delle loro indagini. Conformemente alla legge sul riciclaggio, l'intermediario è tenuto a conservare i documenti per almeno dieci anni a contare dalla cessazione della relazione d'affari o dalla conclusione della transazione.

---

<sup>22</sup> Cfr. la nota precedente e l'art. 4 cpv. 1 lett. c LRD.

### **3.3 I provvedimenti organizzativi degli intermediari**

Gli intermediari finanziari devono prendere i provvedimenti organizzativi necessari per prevenire il riciclaggio e devono dunque applicare la legge sul riciclaggio nella sua integrità. Tali provvedimenti devono essere commisurati alle dimensioni della propria struttura e al tipo di attività svolta. L'intermediario deve provvedere in particolare a formare sufficientemente il proprio personale.

### **3.4 L'obbligo di comunicare i sospetti**

Tutti gli intermediari che fanno o hanno il sospetto fondato che i valori patrimoniali, oggetto di una transazione o di una relazione d'affari, provengano da un crimine ai sensi del codice penale, sono tenuti a darne comunicazione al MROS. L'intermediario finanziario deve bloccare senza indugio i valori patrimoniali affidatigli che sono oggetto della comunicazione fino a ricevimento di un'eventuale decisione dell'autorità giudiziaria ma al massimo per cinque giorni. Durante questo periodo, l'intermediario finanziario non può informare né gli interessati né terzi in merito alla comunicazione<sup>23</sup>.

L'intermediario finanziario che ha agito con la diligenza richiesta dalle circostanze non può essere perseguito per violazione del segreto d'ufficio, del segreto professionale o del segreto d'affari, né essere reso responsabile di una violazione di contratto in relazione alla comunicazione e in relazione al blocco dei beni. Se un errore è imputabile alle autorità, la responsabilità dello Stato è disciplinata dalle vigenti disposizioni di legge.

## **4 Il sistema di vigilanza**

### **4.1 La vigilanza : dapprima l'autorizzazione e in seguito il controllo**

Nell'ambito dello stesso processo di autorizzazione e vigilanza, gli intermediari sottoposti alla vigilanza completa della CFB, dell'UFAP o della CFCG sono dapprima autorizzati e in seguito sorvegliati globalmente, non da ultimo anche ai fini della lotta contro il riciclaggio. Gli altri intermediari, di cui alla legge sul riciclaggio, devono presentare una richiesta di affiliazione presso uno degli OAD o una domanda di autorizzazione presso l'Autorità di controllo. Dopo aver ottenuto l'autorizzazione, l'intermediario deve far redigere una volta all'anno un rapporto di revisione ai fini della verifica del rispetto degli obblighi contemplati dalla legge sul riciclaggio.

---

<sup>23</sup> Art. 10 cpv. 3 LRD, regola detta del "no tipping off".

## **4.2 I provvedimenti e le sanzioni in caso di violazione della legge**

Se viene a conoscenza che un intermediario finanziario autorizzato non rispetta più le condizioni d'autorizzazione o viola gli obblighi che la legge gli impone – come, ad esempio gli obblighi di diligenza e di comunicazione – l'Autorità di controllo prende i provvedimenti necessari al ripristino della legalità, badando a rispettare il principio della proporzionalità.

La legge sul riciclaggio prevede sanzioni di diritto penale amministrativo in caso di mancato rispetto delle proprie disposizioni; questa situazione dev'essere distinta dagli atti costitutivi di riciclaggio ai sensi del codice penale<sup>24</sup>. Le disposizioni penali della legge sul riciclaggio riguardano in particolar modo l'esercizio di un'attività senza autorizzazione e la violazione dell'obbligo di comunicazione<sup>25</sup>.

## **4.3 Il coordinamento delle autorità**

La legge sul riciclaggio esige il coordinamento delle attività svolte dalle autorità federali preposte alla lotta contro il riciclaggio. Nel suo insieme, questa legge promuove un dialogo costruttivo tra gli intermediari, gli OAD e le autorità di vigilanza, come pure tra le autorità stesse. In tal modo essa rafforza sempre più l'efficacia e l'adeguatezza del dispositivo di lotta antiriciclaggio predisposto nei diversi segmenti del settore finanziario.

---

<sup>24</sup> Art. 305<sup>bis</sup> CP. D'altro lato, pene convenzionali possono essere inflitte dagli organismi di autodisciplina. Questo avviene soprattutto nell'ambito della CDB, sistema in vigore da un quarto di secolo.

<sup>25</sup> Art. 36 e 37 LRD.

# Sviluppi internazionali nel campo della lotta al riciclaggio di denaro e ruolo della Svizzera

## 1 Obiettivi

La Svizzera è attivamente impegnata a livello internazionale nella lotta e nella prevenzione contro il riciclaggio di denaro. Essa partecipa all'elaborazione di standard globali e alle trattative per l'adozione di accordi internazionali nel campo della lotta al riciclaggio di denaro e al terrorismo, operando in stretta collaborazione con altri stati nell'ambito dei programmi di cooperazione internazionale.

Importanti obiettivi dell'impegno internazionale della Svizzera sono:

- una lotta più efficiente contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo attraverso la cooperazione internazionale,
- l'armonizzazione degli standard internazionali all'elevato livello della regolamentazione svizzera per ottenere una parità concorrenziale (level-playing field) a livello internazionale.
- la promozione della reputazione della piazza finanziaria Svizzera come realtà operativa dall'elevato profilo regolamentativo, in conformità agli standard internazionali per la prevenzione dell'abuso dei mercati finanziari per fini di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.

Di seguito è riportata una breve presentazione dei principali organi internazionali e dei relativi strumenti operativi.

## 2 Gruppo d'azione finanziaria sul riciclaggio di denaro (GAFI)

Il GAFI costituisce l'organo più importante nell'ambito della cooperazione internazionale contro il riciclaggio di denaro. Fondato nel corso del vertice G7 del 1989 a Parigi, conta ad oggi 29 stati membri<sup>1</sup>. Il compito del GAFI consiste nell'individuazione delle tecniche di riciclaggio di denaro, lo sviluppo di misure efficaci contro tale fenomeno e l'armonizzazione a livello transnazionale della politica di lotta al riciclaggio attraverso la formulazione di standard minimi internazionali.

---

<sup>1</sup> Il GAFI è un organo internazionale indipendente, il cui segretariato è dislocato presso l'OCSE. I 29 stati membri e governi del GAFI sono: Argentina; Austria; Belgio; Brasile; Canada; Cina; Danimarca; Finlandia; Francia; Germania; Giappone; Gran Bretagna, Grecia; Hong Kong, Irlanda; Islanda; Italia; Lussemburgo; Messico; Nuova Zelanda; Norvegia; Paesi Bassi; Portogallo; Singapore; Spagna; Svezia; Svizzera; Turchia e USA. Fanno inoltre parte del GAFI due organizzazioni internazionali: l'Unione Europea e il Consiglio di cooperazione del Golfo (Gulf Cooperation Council).

## **2.1 Le 40 raccomandazioni del GAFI (1996)**

Emanate per la prima volta il 7 febbraio 1990 ed emendate il 28 giugno 1996, le 40 raccomandazioni del GAFI<sup>2</sup> costituiscono oggi uno standard riconosciuto a livello internazionale per quanto concerne i provvedimenti che un Paese deve adottare ai fini di una lotta efficace al riciclaggio di denaro. Le raccomandazioni definiscono esplicitamente aspetti quali i requisiti minimi per l'identificazione di clienti e la custodia di documenti; un grado più elevato di diligenza nell'individualizzazione e nella notificazione di transazioni sospette e i provvedimenti da adottare nei confronti di stati che applicano standard insufficienti nell'ambito della lotta al riciclaggio di denaro.

## **2.2 Revisione delle 40 raccomandazioni GAFI (2002 – 2003)**

Il GAFI prevede di emanare entro la metà del 2003 una nuova versione rielaborata delle proprie raccomandazioni. Nel maggio 2002, il GAFI ha pubblicato un documento di consultazione<sup>3</sup>. La Svizzera aveva partecipato attivamente già all'elaborazione delle 40 raccomandazioni GAFI nel 1990. Non a caso, molte di tali raccomandazioni si basano sostanzialmente sulla regolamentazione Svizzera. Nell'ambito dei lavori per la revisione delle 40 raccomandazioni, la delegazione svizzera presso il GAFI si è fortemente impegnata al fine di allineare gli standard internazionali all'elevato livello delle disposizioni svizzere. Ad esempio, la Svizzera difende la posizione secondo cui non è possibile effettuare alcuna transazione per i clienti finché questi non sono stati adeguatamente identificati<sup>4</sup>, mentre altri membri GAFI sostengono la tesi secondo cui un'identificazione è possibile anche in un secondo tempo<sup>5</sup>.

## **2.3 Raccomandazioni GAFI contro il finanziamento del terrorismo (2001)**

Gli attacchi terroristici perpetrati contro gli Stati Uniti l'11 settembre 2001 hanno portato ad un ulteriore ampliamento della lotta contro il riciclaggio di denaro. Nel mese di ottobre 2001, il GAFI ha emanato otto raccomandazioni speciali contro il finanziamento del terrorismo<sup>6</sup>. Queste raccomandazioni speciali prevedono esplicitamente il recepimento immediato da parte di tutti

---

<sup>2</sup> Bollettino CFB 31, pag. 31 segg., cfr. anche [http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Rec\\_de.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Rec_de.pdf).

<sup>3</sup> Review of the FATF Forty Recommendations Consultation Paper, 30 maggio 2002, disponibile su Internet all'indirizzo [http://www.fatf-gafi.org/pdf/Review40\\_en.pdf](http://www.fatf-gafi.org/pdf/Review40_en.pdf).

<sup>4</sup> Si vedano al punto 122 del Documento di consultazione le diverse opzioni relative a questo argomento.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Disponibili su Internet all'indirizzo [http://www1.oecd.org/fatf/SRecsTF\\_en.htm](http://www1.oecd.org/fatf/SRecsTF_en.htm).

gli stati delle risoluzioni delle Nazioni Unite in materia di finanziamento al terrorismo; la ratifica della Convenzione contro il finanziamento del terrorismo; la persecuzione con ogni mezzo del finanziamento del terrorismo; l'impegno da parte di tutti gli istituti attivi nel settore finanziario a notificare tutti i casi sospetti in tale ambito<sup>7</sup>. Dopo l'approvazione delle modifiche previste al Codice penale e ad altre leggi federali<sup>8</sup>, nonché con l'entrata in vigore della nuova Ordinanza contro il riciclaggio di denaro della CFB<sup>9</sup>, le Raccomandazioni del GAFI risulteranno recepite a tutti gli effetti nella legislazione svizzera.

### **3 Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria**

Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria è stato fondato alla fine del 1974 dai governatori delle banche centrali del Gruppo dei 10 (G10) presso la Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI)<sup>10</sup>. Il Comitato costituisce un forum per la regolare cooperazione dei propri stati membri in materia di vigilanza bancaria, elaborando standard comuni e direttive. Il Comitato di Basilea non dispone tuttavia di alcun potere ufficiale di vigilanza a livello sovranazionale.

#### **3.1 “Customer Due Diligence Paper” del Comitato di Basilea (ottobre 2001)**

A fine 2001, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha pubblicato gli standard minimi per l'identificazione dei clienti formulati da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti del Comitato stesso e dall'Unione delle autorità di vigilanza delle piazze finanziarie offshore<sup>11</sup>. Tali direttive rappresentano i più aggiornati standard internazionali in materia di obbligo di diligenza per le banche, ed integrano i Principi per una vigilanza bancaria efficace del settembre 1997 (con particolare riferimento al principio 15 relativo all'identificazione dei clienti)<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Il GAFI ha pubblicato una serie di Direttive („Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing“) quale strumento di supporto per l'individuazione di legami con organizzazioni terroristiche e di casi di finanziamento del terrorismo. Tali direttive possono essere consultate su Internet all'indirizzo [http://www1.oecd.org/fatf/pdf/GuidFITF01\\_en.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/GuidFITF01_en.pdf).

<sup>8</sup> Cfr. successiva nota 24.

<sup>9</sup> Cfr. “Lotta contro il riciclaggio di denaro: un importante compito della Commissione federale delle banche”, contributo CFB, cifra 5, pag. 39 segg.

<sup>10</sup> Il Comitato è composto dai rappresentanti delle Banche centrali e delle autorità di vigilanza dei 13 paesi seguenti: Belgio, Canada, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Svizzera e USA.

<sup>11</sup> Basel Committee on Banking Supervision, Customer due diligence for banks, ottobre 2001, disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>.

<sup>12</sup> Bollettino CFB 33, pag. 73 segg.

La Svizzera ha apportato un contributo sostanziale all'elaborazione di questi standard: ad esempio, su proposta dei rappresentanti elvetici è stata introdotta negli Standard di Basilea la regola secondo cui le relazioni d'affari con persone esposte politicamente (PEP) possono essere attivate solamente dietro esplicita approvazione della direzione generale di una banca<sup>13</sup>; peraltro, tale disposizione sarà ora ripresa anche nella revisione delle 40 raccomandazioni GAFI<sup>14</sup>.

Attualmente il Comitato di Basilea si occupa della tematica relativa alla lotta contro il terrorismo, elaborando direttive finalizzate al miglioramento della gestione dei rischi giuridici e di reputazione su una base consolidata a livello globale.

#### **4 G 7 + Svizzera: "Supervisors' PEP working paper 2001"**

Non da ultimo a seguito della pubblicità suscitata dal caso Abacha, è stata riconosciuta anche a livello internazionale la necessità di regolamentare la problematica dell'intrattenimento di relazioni d'affari con persone esposte politicamente (PEP). Su iniziativa della Svizzera, nel novembre 2000 si è svolto a Losanna un primo incontro a cui hanno partecipato i rappresentanti degli organi di giustizia e di vigilanza bancaria degli stati del G7 e della Svizzera, i quali hanno affrontato attentamente la problematica delle PEP e hanno discusso le conseguenze del caso Abacha. A margine dell'incontro è stata elaborata una serie di raccomandazioni riguardanti l'accettazione di valori patrimoniali da persone che ricoprono importanti funzioni pubbliche ("Supervisors' PEP working paper 2001")<sup>15</sup>; in particolare, tali raccomandazioni devono fungere da base per la regolamentazione delle relazioni d'affari con le PEP.

#### **5 Fondo monetario internazionale (FMI)**

Un piano d'azione lanciato nel novembre 2001 dal Comitato monetario e finanziario del FMI prevede l'ampliamento del mandato FMI agli ambiti della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Il fulcro di questo piano d'azione è costituito dall'elaborazione di una metodologia di controllo nonché da una procedura per la verifica dell'adempimento degli standard internazionali in materia di riciclaggio di denaro in tutti gli stati che aderiscono al FMI. Un'importante procedura di valutazione, nell'ambito della quale vengono verificate anche le disposizioni in materia di riciclaggio di un Paese, è costituita dal Financial Sector Assessment Program (FSAP).

---

<sup>13</sup> Basel Committee on Banking Supervision, Customer due diligence for banks, ottobre 2001, punto 41– 44, disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>.

<sup>14</sup> Cfr. Documento di consultazione, nota 3, punti 42-47.

<sup>15</sup> Disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.admin.ch/d/aktuell/neu090702-03d.pdf>.

## **5.1 Metodologia AML / CFT<sup>16</sup> del GAFI**

Questa metodologia, sviluppata dal FMI, dalla Banca Mondiale e dal GAFI in collaborazione con il Comitato di Basilea, la International Organisation of Securities Commissions (IOSCO) e l'Egmont Group<sup>17</sup>, comprende tutti i criteri per la valutazione del rispetto e dell'adempimento delle disposizioni in materia di riciclaggio di denaro, con particolare riferimento alle raccomandazioni GAFI. Tale metodologia deve fungere da strumento ausiliario per la valutazione dei sistemi di lotta al riciclaggio di denaro dei singoli paesi nell'ambito dei FSAP e delle verifiche nazionali eseguite dal GAFI, garantendo parametri di controllo unitari anche se le disposizioni vengono attuate da diverse istituzioni. La metodologia è stata approvata all'inizio del mese di ottobre dal Plenum del GAFI.

## **5.2 Financial Sector Assessment Program (FSAP)**

Un'importante procedura per la verifica del rispetto degli standard minimi internazionali è costituita dal FSAP del FMI. Sebbene l'obiettivo del FSAP sia incentrato prevalentemente sull'analisi e sul rafforzamento della stabilità dei sistemi finanziari a livello sia nazionale che internazionale, anche la lotta al riciclaggio di denaro appartiene al campo di esame del FSAP. Nel 2001, il FMI ha effettuato un FSAP in Svizzera<sup>18</sup>, giudicando le disposizioni svizzere in materia di lotta al riciclaggio di denaro come adeguate e in perfetta sintonia con gli standard internazionali. Per quanto concerne i commercianti di valori mobiliari, il FMI ha espresso pareri differenziati, sebbene in linea di massima trovino applicazione anche in questo ambito le stesse regole. Un punto oggetto di particolare critica è stato il fatto che l'identificazione dell'avente diritto economico non venga effettuata come operazione di routine. Un rapporto riassuntivo del FSAP svolto in Svizzera è stato pubblicato nel mese di giugno 2002<sup>19</sup>.

## **6 Il Gruppo di Wolfsberg – autodisciplina internazionale**

Nel 2000, una cerchia di banche leader a livello mondiale ha creato un proprio organo, incaricato di sviluppare direttive globali per la lotta al

---

<sup>16</sup> Anti-Money Laundering / Combating Financing of Terrorism.

<sup>17</sup> Cfr. "Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro: organizzazione, ruolo e attività", Contributo del MROS, cifra 3, pag. 61.

<sup>18</sup> Cfr. comunicato stampa della del DFF del 3 giugno 2002, disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.efd.admin.ch/d/dok/medien/rohstoff/2002/06/iwf.pdf>.

<sup>19</sup> Il rapporto può essere consultato all'indirizzo internet [http://www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2002/06/iwf\\_stabilitaetsbericht.pdf](http://www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2002/06/iwf_stabilitaetsbericht.pdf).

riciclaggio di denaro nel settore del private banking. Le grandi banche svizzere hanno partecipato attivamente a questa iniziativa internazionale<sup>20</sup>.

### **6.1 Wolfsberg Principles (ottobre 2000)**

Le direttive di Wolfsberg<sup>21</sup>, approvate nell'ottobre 2000, si occupano di diversi aspetti del principio "know your customer" nell'ambito delle relazioni tra clientela privata facoltosa e divisioni del private banking degli istituti finanziari, così come dell'individuazione e della repressione di attività insolite o sospette. Queste direttive sono state oggetto di una revisione per la prima volta nel maggio 2002.

### **6.2 Wolfsberg Statement on the Suppression of the Financing of Terrorism (gennaio 2002)**

Nel gennaio 2002, il gruppo di banche membri ha deciso di ampliare i Wolfsberg Principles all'ambito della lotta al terrorismo. In una dichiarazione di principio, le banche hanno espresso la propria disponibilità ad operare in stretta collaborazione con le autorità statali responsabili per la lotta al terrorismo, richiedendo il sostegno delle autorità nell'individuazione delle attività di finanziamento del terrorismo<sup>22</sup>.

## **7 Nazioni Unite**

Le Convenzioni delle Nazioni Unite nell'ambito della lotta al terrorismo nonché le risoluzioni del Consiglio di sicurezza costituiscono il quadro di diritto in cui si inserisce la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Di seguito è riportata una breve descrizione delle due più importanti convenzioni:

---

20 Sono membri del Gruppo di Wolfsberg i seguenti gruppi bancari internazionali: ABN Amro N.V., Banco Santander Central Hispano, S.A., Bank of Tokyo-Mitsubishi Ltd., Barclays Bank, Citigroup, Credit Suisse Group, Deutsche Bank AG, Goldman Sachs, HSBC, J.P. Morgan Chase, Société Générale e UBS SA. Le banche operano in stretta collaborazione con rinomati esperti internazionali in materia di riciclaggio di denaro e con Transparency International, un'organizzazione non governativa internazionale attiva nel campo della lotta alla corruzione.

21 "Global Anti-Money-Laundering Guidelines for Private Banking" (Wolfsberg AML Principles), disponibili su Internet all'indirizzo <http://www.wolfsberg-principles.com/>.

22 "Wolfsberg Statement on the suppression of the financing of terrorism", gennaio 2002, disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.wolfsberg-principles.com/>.

## **7.1 Convenzione contro il finanziamento del terrorismo (dicembre 1999)**

La Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo del 9 dicembre 1999<sup>23</sup> qualifica il finanziamento del terrorismo come un reato a sé stante, ciò significa che la comminazione di una pena è possibile indipendentemente dal fatto che l'atto terroristico sia stato perpetrato. Inoltre, la Convenzione comprende disposizioni atte a semplificare la collaborazione internazionale e tali da impedire la preparazione e l'esecuzione di attività finanziarie a favore del terrorismo. Nel novembre 2001 il Consiglio federale ha deciso di ratificare la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, inoltrando nell'estate 2002 un messaggio in tal senso al Parlamento<sup>24</sup>. Al contempo, sarà ratificato anche l'Accordo internazionale per la lotta agli attentati terroristici del 15 settembre 1997<sup>25</sup>.

## **7.2 La Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale<sup>26</sup>**

Il 12 dicembre 2000 la Svizzera è stata una dei 121 Stati che ha Palermo ha sottoscritto la Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale. Gli stati firmatari si sono impegnati a recepire nel proprio diritto penale reati quali l'appartenenza a un'associazione criminale, il riciclaggio di denaro, la corruzione e l'impedimento della giustizia, adattando di conseguenza la propria legislazione nazionale. Inoltre, la Convenzione prevede regole precise in materia di assistenza giudiziaria e di estradizione.

## **8 Consiglio d'Europa**

A livello europeo, per la Svizzera rivestono una notevole importanza le Convenzioni del Consiglio d'Europa<sup>27</sup> nel campo del riciclaggio di denaro, della lotta alla criminalità e dell'assistenza giudiziaria internazionale.

---

23 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism A/RES/54/109  
<http://www.un.org/documents/qa/res/54/a54r109.pdf>.

24 Messaggio concernente le Convenzioni internazionali per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo nonché la modifica del Codice penale e l'adeguamento di altre leggi federali; cfr. all'indirizzo  
<http://www.ofj.admin.ch/themen/terror/bot-d.pdf>.

25 Consultabile in Internet all'indirizzo <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv11.pdf>.

26 United Nations Convention against transnational organized crime,  
[http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_eng.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_eng.pdf).

27 Il Consiglio d'Europa è stato fondato il 5 maggio 1949 e conta attualmente 44 stati membri.

### **8.1 La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato dell'8 novembre 1990<sup>28</sup>**

La Svizzera ha ratificato il 2 marzo 1993 la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato dell'8 novembre 1990. A fianco della Legge sull'assistenza internazionale in materia penale, la Convenzione permette alla Svizzera una cooperazione efficiente a livello internazionale nella lotta contro la criminalità transfrontaliera.

### **8.2 Convenzione del Consiglio d'Europa relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959<sup>29</sup>**

La Svizzera ha ratificato questa Convenzione il 20 dicembre 1966, ed le relative disposizioni sono entrate in vigore il 20 marzo 1967. Secondo le disposizioni della Convenzione, le parti si impegnano a fornire reciprocamente assistenza giudiziaria in tutti i procedimenti relativi a reati punibili per la persecuzione dei quali sono competenti le autorità giudiziarie dei rispettivi stati firmatari.

La Svizzera fornisce inoltre assistenza giudiziaria in base ad Accordi bilaterali di assistenza giudiziaria (ad es. Accordo del 25 maggio 1973 con gli Stati Uniti d'America)<sup>30</sup>. Con i Paesi confinanti Germania, Austria e Francia la Svizzera ha inoltre siglato un contratto supplementare che consente alle autorità giudiziarie e amministrative di rivolgersi direttamente all'autorità competente nello Stato in cui viene presentata la richiesta<sup>31</sup>.

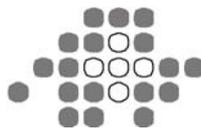
---

28 Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, Strasbourg, 8 novembre 1990. Disponibile su Internet all'indirizzo <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/141.htm>.

29 Consultabile in Internet all'indirizzo <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/030.htm>.

30 Consultabile in Internet all'indirizzo [www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_351\\_933\\_6.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_351_933_6.html).

31 Per la Germania, si veda all'indirizzo [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_351\\_913\\_61.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_351_913_61.html), per l'Austria [www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_351\\_916\\_32.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_351_916_32.html) e per la Francia [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_351\\_934\\_92.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_351_934_92.html).



## **Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro: ruolo, organizzazione e attività**

### **1 Ruolo e attività dell’Autorità di controllo**

#### **1.1 Intermediari finanziari interessati**

Secondo la legge sul riciclaggio di denaro sono assoggettati alla legge e di conseguenza sottoposti a vigilanza, oltre alle banche, ai commercianti di valori mobiliari, alle direzioni di fondi, agli istituti di assicurazione sulla vita e alle case da gioco, anche gli intermediari finanziari che, a titolo professionale, accettano, custodiscono o forniscono aiuto per investire o trasferire valori patrimoniali di terzi. In applicazione della legge e secondo la prassi dell’Autorità di controllo ciò concerne in particolare i gestori patrimoniali, gli istituti di credito, segnatamente quelli che praticano il leasing finanziario, i commercianti di materie prime, gli uffici cambio, i distributori e i rappresentanti di fondi d’investimento, i commercianti di valori mobiliari non assoggettati alla legge sulle borse, gli organi delle società di sede svizzera e straniera nonché gli avvocati che gestiscono fondi al di fuori del loro tradizionale campo d’attività.

Tali intermediari finanziari hanno la possibilità di affiliarsi a un organismo di autodisciplina riconosciuto e sorvegliato dall’Autorità di controllo oppure di sottoporsi direttamente all’Autorità di controllo. In questo modo essi sono sottoposti ad una sorveglianza, ma, a differenza degli intermediari finanziari sottoposti ad una vigilanza integrale prevista nelle leggi specifiche<sup>1</sup>, tale vigilanza si limita al rispetto degli obblighi previsti nella legge sul riciclaggio di denaro.

#### **1.2 Riconoscimento e vigilanza relativi agli organismi di autodisciplina**

Gli organismi di autodisciplina (OAD) sono delle strutture, in genere delle associazioni di diritto privato, che per delega hanno assunto le funzioni di vigilanza stabilite dalla legge sul riciclaggio di denaro. Affiliandosi ad un

---

<sup>1</sup> Si tratta della Legge sulle banche, della Legge sulle borse, della Legge sui fondi d’investimento, della Legge sull’assicurazione vita e della Legge sulle case da gioco.

OAD, l'intermediario finanziario si sottopone alla giurisdizione associativa dell'OAD e si impegna a rispettarne gli statuti ed i regolamenti interni.

Il riconoscimento e la vigilanza relativi agli OAD è compito dell'Autorità di controllo. Fino ad oggi ne sono stati riconosciuti dodici. L'Autorità di controllo approva i regolamenti emanati dagli OAD, come pure le relative modifiche. Inoltre essa provvede affinché gli OAD facciano applicare i loro regolamenti. La vigilanza si basa su un rapporto annuale redatto dall'OAD nonché da una revisione annuale effettuata dall'Autorità di controllo presso l'OAD.

Se un OAD non dovesse più adempiere le condizioni per il riconoscimento oppure violasse i propri obblighi legali, l'Autorità di controllo può revocarne il riconoscimento, dopo aver debitamente comminato siffatto provvedimento. In questo caso gli intermediari finanziari affiliati all'OAD in questione sono sottoposti alla vigilanza diretta dell'Autorità di controllo, a meno che non si affilino entro due mesi a un altro OAD.

Normalmente ogni OAD ha il diritto di essere riconosciuto dall'Autorità di controllo, purché adempia le condizioni stabilite dalla legge e disponga di personale qualificato sufficiente per poter assolvere i propri compiti senza conflitti d'interessi. L'OAD deve garantire che gli intermediari finanziari affiliati osservino durevolmente i loro obblighi legali.

### **1.3 Autorizzazione e sorveglianza relativa agli intermediari finanziari direttamente sottoposti all'Autorità di controllo**

Gli intermediari finanziari che non sono sottoposti ad un'autorità di vigilanza designata da una legge specifica né affiliati ad un OAD possono esercitare attività assoggettate alla legge sul riciclaggio di denaro soltanto se dispongono di un'autorizzazione rilasciata dall'Autorità di controllo. Quest'ultima assolve nei confronti degli intermediari finanziari a lei direttamente sottoposti gli stessi compiti che gli OAD assolvono nei confronti dei loro affiliati.

L'Autorità di controllo rilascia l'autorizzazione soltanto se l'intermediario finanziario adempie tutte le condizioni previste dalla legge e dalle sue disposizioni di esecuzione. Il costante adempimento delle condizioni per l'autorizzazione deve peraltro essere oggetto di una revisione annuale effettuata da una società di revisione riconosciuta dall'Autorità di controllo.

Se viene a conoscenza di violazione delle condizioni per l'autorizzazione o degli obblighi previsti dalla legge, ossia gli obblighi di diligenza e di comunicazione, da parte di intermediari finanziari autorizzati, l'Autorità di controllo prende i provvedimenti necessari al ripristino della legalità, pur nel rispetto del principio della proporzionalità.

#### **1.4 Concretizzazione degli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari**

Essendo la legge sul riciclaggio di denaro una legge quadro, l'Autorità di controllo ha precisato gli obblighi di diligenza per gli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti<sup>2</sup>. Gli OAD per gli intermediari finanziari loro affiliati hanno precisato gli obblighi di diligenza previsti nella legge sul riciclaggio di denaro nei rispettivi regolamenti.

#### **1.5 Sorveglianza di mercato**

L'Autorità di controllo identifica gli intermediari finanziari che esercitano la loro attività illegalmente. Quando un intermediario finanziario attivo illegalmente viene scoperto, l'Autorità di controllo prende i provvedimenti necessari al ripristino della legalità ed esige la cessazione dell'attività se le condizioni per l'autorizzazione non sono adempiute. Quando l'attività illegale costituisce l'attività principale o esclusiva dell'intermediario finanziario, tali provvedimenti possono arrivare alla liquidazione.

Tale sorveglianza di mercato si limita tuttavia a determinare se un'attività entra nel campo d'applicazione della legge sul riciclaggio di denaro e di conseguenza necessita di un'autorizzazione. Essa non concerne il modo in cui gli intermediari finanziari forniscono le loro prestazioni o adempiono i loro obblighi nei confronti dei propri clienti.

#### **1.6 Accredimento delle società di revisione**

L'Autorità di controllo può effettuare controlli sul posto presso gli intermediari direttamente sottoposti oppure incaricare una società di revisione ad effettuare tali controlli. A tale scopo l'Autorità di controllo ha accreditato alcune società di revisione che avevano fatto richiesta e che adempivano a condizioni molto severe previste in un elenco degli obblighi.

Ogni intermediario finanziario autorizzato è tenuto a scegliere un organo di revisione LRD fra le società di revisione accreditate e a dare loro il mandato di effettuare la revisione annuale. L'Autorità di controllo influisce sulle procedure di revisione fornendo una documentazione appropriata e stabilendo dei criteri dettagliati concernenti il rapporto di revisione LRD.

---

<sup>2</sup> Ordinanza del 25 novembre 1998 dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro relativa agli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti.

## **2 Organizzazione dell'Autorità di controllo**

L'Autorità di controllo è una divisione dell'Amministrazione federale delle finanze. L'Autorità di controllo è suddivisa in quattro sezioni che rispecchiano la natura dei suoi compiti.

### **2.1 Sezione «Organismi di autodisciplina» (OAD)**

Fra i compiti principali della sezione OAD vi sono il riconoscimento e la vigilanza relativa agli OAD. Se necessario, questa sezione può anche revocare loro il riconoscimento. Inoltre essa approva segnatamente gli statuti, i regolamenti, le direttive e i programmi di formazione degli OAD, incluse le rispettive modifiche, nonché i cambiamenti concernenti il personale dirigente. La sezione OAD esamina i rapporti annuali degli OAD e controlla l'applicazione dei regolamenti. Inoltre, essa consiglia gli OAD per quanto concerne l'organizzazione e offre loro assistenza per qualsiasi problema o questione di carattere generale.

Perché l'autocontrollo possa funzionare senza intoppi, è necessario uno scambio di informazioni permanente fra l'Autorità di controllo e gli OAD. Per questo motivo periodicamente si organizzano degli incontri fra l'Autorità di controllo e gli OAD.

Quando un intermediario finanziario affiliato ad un OAD viola gli obblighi stabiliti dalla legge, l'Autorità di controllo non può intervenire direttamente. In tali casi, essa fa pervenire le informazioni in suo possesso all'OAD interessata, la quale in seguito dà inizio alla procedura di sanzionamento prevista dal regolamento. Nel caso in cui tale procedura porti all'esclusione dell'intermediario finanziario, questi è automaticamente sottoposto alla vigilanza diretta dell'Autorità di controllo, la quale può prendere tutti i provvedimenti necessari, ivi compresa la liquidazione.

### **2.2 Sezione «Intermediari finanziari direttamente sottoposti»**

Tra i compiti principali di questa sezione figurano l'autorizzazione ad esercitare accordata agli intermediari finanziari direttamente sottoposti all'Autorità di controllo nonché la loro sorveglianza permanente. I rapporti annuali degli organi esterni di revisione LRD danno un'indicazione dell'applicazione da parte degli intermediari finanziari degli obblighi contenuti nella legge sul riciclaggio di denaro e costituiscono una parte importante della sorveglianza. In caso di violazione della legge sul riciclaggio di denaro vengono ordinate delle misure al fine di ristabilire la legalità. Tra queste misure figurano il ritiro dell'autorizzazione ad esercitare e la messa in liquidazione dell'intermediario finanziario.

## **2.3 Sezione Revisione**

La sezione Revisione collabora strettamente con le tre altre sezioni per tutte le revisioni LRD, sia che si tratti di revisioni effettuate dai collaboratori dell'Autorità di controllo che da società di revisione accreditate.

L'esecuzione di revisioni LRD presso degli intermediari finanziari autorizzati è normalmente confidata a delle società di revisione accreditate, che assumono così il compito dell'Autorità di controllo di controllare annualmente se gli intermediari finanziari autorizzati rispettano gli obblighi derivanti dalla legge sul riciclaggio di denaro e le sue disposizioni d'applicazione. La sezione Revisione sorveglia l'attività delle società esterne di revisione LRD, esaminando in particolare i rapporti di quest'ultime e revisionando lei stessa, a campione, gli intermediari finanziari autorizzati.

La revisione degli OAD è invece sistematicamente effettuata dai collaboratori dell'Autorità di controllo. Essa permette di verificare annualmente se l'OAD riempie ancora le condizioni che hanno permesso di riconoscerlo.

Infine, la sezione Revisione, nell'ambito dei suoi compiti di sorveglianza generale, si occupa anche della valutazione e dello sviluppo permanenti dei concetti di sorveglianza che si applicano agli OAD ed agli intermediari finanziari.

## **2.4 Sezione Vigilanza mercato**

La sezione Vigilanza mercato è incaricata in particolare d'identificare gli intermediari finanziari attivi illegalmente, al fine di sottometerli ad una sorveglianza o di proibire loro di essere attivi. Se l'intermediario finanziario attivo illegalmente non cessa l'attività, l'Autorità di controllo lo costringe per mezzo della liquidazione del ramo di attività in questione oppure per mezzo della liquidazione della società in quanto tale, nel caso in cui l'intermediazione finanziaria costituisce la parte principale della sua attività.

Il punto di partenza delle inchieste è generalmente costituito dalle ricerche attive da parte dei collaboratori della sezione (p. es. filtraggio internet), dalle informazioni comunicate da intermediari finanziari, dagli OAD o da altre autorità, o ancora segnalate da singole persone oppure diffuse dai media.

# **3 Attualità dell'Autorità di controllo**

## **3.1 Domande concernenti l'assoggettamento**

### **3.1.1 Attività esercitate a titolo professionale**

La legge sul riciclaggio di denaro assoggetta alla sorveglianza tutte le attività esercitate a titolo professionale ma non definisce cosa si intende

esattamente con “professionale”. Al fine di permettere ad ognuno di sapere con precisione se la sua attività rientra in questa categoria, l’Autorità di controllo ha recentemente pubblicato un’ordinanza di applicazione<sup>3</sup>.

Secondo tale testo, è considerata attività a titolo professionale, ogni attività assoggettata che realizza un ricavo superiore a 20'000 franchi durante un anno civile. Agisce inoltre a titolo professionale chiunque avvia o intrattiene relazioni d'affari continue con più di dieci controparti, ha facoltà di disporre di valori patrimoniali di terzi che superano i cinque milioni di franchi o esegue transazioni il cui volume totale supera i due milioni di franchi durante un anno civile. Tali criteri sono alternativi, ciò significa che è sufficiente la realizzazione di uno di questi criteri per far scattare l'assoggettamento obbligatorio.

Sono state previste delle regole speciali per i distributori di fondi d'investimento dove è stato deciso d'allinearsi alla prassi della CFB.

Chiunque passa da un'attività a titolo non professionale ad un'attività a titolo professionale ha due mesi per ottenere l'affiliazione ad un OAD oppure domandare un'autorizzazione dell'Autorità di controllo. Fino all'ottenimento dell'affiliazione o dell'autorizzazione, è vietato all'intermediario finanziario avviare nuove relazioni d'affari.

### **3.1.2 Attività esercitate nel settore finanziario**

La definizione delle attività assoggettate occupa l’Autorità di controllo sin dalla sua creazione a causa dell'imprecisione della definizione legale. Essa riceve continuamente delle richieste da parte di intermediari finanziari potenziali del settore para-bancario desiderosi d'informarsi circa l'assoggettamento dell'attività da loro esercitata.

In certi casi, la risposta è semplice poiché deducibile dal testo legale stesso. Nessuno si porrebbe quindi la domanda se i gestori di fortuna sono assoggettati alla legge poiché quest'ultima li menziona espressamente<sup>4</sup>. Lo stesso vale per gli organismi di credito<sup>5</sup> e per i distributori di fondi di investimento<sup>6</sup>.

Tuttavia ciò non vale per numerose altre attività. L’Autorità di controllo è stata così indotta a precisare l'assoggettamento alla legge degli organi di società di domicilio e dei negozianti di materie prime. Altre precisazioni seguiranno. L’Autorità di controllo, quando prende una decisione di principio che può

---

<sup>3</sup> Ordinanza dell'autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro del 20 agosto 2002 sull'esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione finanziaria nel settore non-bancario (OAP-LRD).

<sup>4</sup> Art. 2 cpv. 3 lett. e LRD.

<sup>5</sup> Art. 2 cpv. 3 lett. a LRD.

<sup>6</sup> Art. 2 cpv. 3 lett. d LRD.

concernere numerosi intermediari finanziari, pubblica la sua pratica sul suo sito internet<sup>7</sup>, al fine di renderla accessibile al più gran numero di persone possibile.

## **3.2 Contatti con gli organismi di autodisciplina**

### **3.2.1 Revisioni annuali ed esame dei rapporti annuali**

L'attività degli OAD è ogni anno oggetto di una revisione da parte dei collaboratori dell'Autorità di controllo. In quest'occasione, l'Autorità di controllo esamina in che maniera gli OAD rispettano i loro obblighi legali nonché i propri statuti e regolamenti. La revisione è inoltre l'occasione per incontrare i responsabili degli OAD e di discutere con loro dei miglioramenti possibili, delle modifiche auspiccate e delle questioni specifiche in relazione all'interpretazione della legge sul riciclaggio di denaro.

Un'altra occasione di incontro e di discussione si presenta ogni anno dopo l'esame da parte dell'Autorità di controllo dei rapporti annuali degli OAD sulla loro attività.

### **3.2.2 Conferenza di coordinazione e Forum OAD**

Al fine di migliorare le conoscenze dei responsabili in seno agli OAD e dar loro l'occasione d'avere dei contatti personalizzati con i collaboratori dell'Autorità di controllo, quest'ultima organizza almeno una volta all'anno una conferenza di coordinazione alla quale tutti gli OAD sono invitati a partecipare. Nel 2002, tale conferenza sarà dedicata alle questioni rilevanti dal diritto penale, in particolare l'infrazione di riciclaggio di denaro e le nuove competenze federali in materia di crimine organizzato e di criminalità economica.

Dal canto loro, gli OAD organizzano più volte all'anno una riunione comune, il Forum OAD, che permette loro di discutere tra di loro le questioni di interesse generale. Dei rappresentanti dell'Autorità di controllo e dell'Ufficio di comunicazione assistono regolarmente al Forum OAD, ciò che costituisce una nuova occasione di comunicare e di scambiare dei punti di vista tra le autorità e gli OAD.



## **Lotta contro il riciclaggio di denaro: un importante compito della Commissione federale delle banche**

### **1 Obiettivi di vigilanza della Commissione federale delle banche (CFB)**

Alla CFB compete autonomamente la vigilanza sulle banche, i commercianti di valori mobiliari, le borse, i fondi d'investimento e i sistemi di obbligazioni fondiarie<sup>1</sup>. A tal fine, essa applica la legislazione federale concernente le banche, le borse, i commercianti di valori mobiliari e i fondi d'investimento. Dal 1998, la Commissione detiene lo status di "autorità di vigilanza designata da leggi specifiche" ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro. La sua attività persegue diversi obiettivi:

#### **1.1 Tutela dei creditori e degli investitori**

La CFB deve evitare nella massima misura possibile che i depositari vengano danneggiati da un eventuale fallimento di una banca. Allo stesso modo, gli investitori devono essere tutelati attraverso il rispetto delle disposizioni della Legge sulle borse e della Legge sui fondi d'investimento.

#### **1.2 Tutela delle funzioni e del sistema**

L'attività di vigilanza della CFB deve garantire il corretto funzionamento dei mercati finanziari, evitando al contempo che il fallimento di singoli istituti inneschi sui mercati fenomeni di portata maggiore e reazioni a catena.

#### **1.3 Tutela della fiducia e della reputazione: in questa sfera d'azione rientra la lotta al riciclaggio di denaro**

Infine l'attività di vigilanza deve tutelare e rafforzare la fiducia del pubblico nella piazza finanziaria e nei singoli intermediari finanziari, garantendo al contempo la loro buona reputazione. In particolare, è fondamentale evitare che gli intermediari finanziari siano oggetto di abusi da parte di riciclatori di denaro o divengano addirittura complici di tale pratica.

---

<sup>1</sup> Art. 23 cpv. 1 LBCR.

## **2 Lotta al riciclaggio da parte della CFB: un'attività iniziata ben prima del 1998**

La CFB persegue l'obiettivo della lotta al riciclaggio di denaro ben da prima dell'entrata in vigore della Legge sul riciclaggio di denaro nel 1998.

### **2.1 Prassi finalizzata alla garanzia di un'attività irreprensibile (dal 1972)**

Da quando ha ricevuto tale incarico a seguito di una revisione parziale della Legge sulle banche nel 1972, la CFB ha costantemente emanato decisioni nei confronti delle banche che non adempiono agli obblighi di diligenza derivanti dalla Legge sulle banche stessa. In una lunga serie di decisioni, la Commissione ha definito l'obbligo speciale di chiarimento delle banche, in base al quale queste ultime sono tenute a verificare accuratamente le circostanze economiche di transazioni insolite di cui non risulti chiaramente individuabile la legittimità. Il Tribunale federale ha confermato questa pratica adottata dalla CFB in diverse sentenze<sup>2</sup>.

### **2.2 Cooperazione alla creazione del GAFI–raccomandazioni (1989 – 1990)<sup>3</sup>**

La CFB ha introdotto la prassi relativa agli obblighi particolari di chiarimento nell'ambito delle trattative per la creazione delle raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria sul riciclaggio di denaro (GAFI, in inglese Financial Action Task Force - FATF)<sup>4</sup>, dove è stata ripresa nella raccomandazione 14, la quale a sua volta è alla base dell'articolo 6 della Legge sul riciclaggio di denaro. In questa fase decisiva delle trattative, la delegazione svizzera presso il GAFI era guidata dall'attuale direttore del segretariato della CFB.

### **2.3 Direttive della CFB in materia di riciclaggio di denaro (1991/1998)**

La CFB ha recepito le raccomandazioni del GAFI nelle proprie direttive indirizzate alle banche del 1991, in seguito adeguate nel 1998 sulla base della nuova Legge sul riciclaggio di denaro<sup>5</sup>. Tale Circolare non costituisce una fonte di diritto formale, ma in caso di necessità la CFB impone alle banche ed ai commercianti di valori mobiliari l'interpretazione della legge esposta nella Circolare attraverso le sue decisioni ("soft law, hard enforcement").

---

<sup>2</sup> Ad esempio: DTF 111 II 126.

<sup>3</sup> Per ulteriori informazioni relative al GAFI, si veda "Sviluppi internazionali nel campo della lotta al riciclaggio di denaro e il ruolo della Svizzera", cifra 2, pag. 19 segg.

<sup>4</sup> Bollettino CFB 31 pag. 31 segg., cfr. anche [http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Rec\\_de.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Rec_de.pdf).

<sup>5</sup> Circ.-CFB 98/1: <http://www.ebk.admin.ch/d/publik/rundsch/98-1.pdf>.

## **2.4 Prassi relativa alle persone esposte politicamente “PEP” (dal 1986)**

Dopo il verificarsi del caso Marcos nel 1986, la CFB ha espresso per la prima volta pubblicamente l'aspettativa che le decisioni concernenti relazioni bancarie con persone esposte politicamente (PEP) vengano prese esclusivamente a livello di direzione generale di una banca. Nel 1994, prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto penale in materia di corruzione, la CFB ha reso pubblicamente noto che l'accettazione di averi patrimoniali provenienti palesemente da attività di corruzione non è compatibile con la garanzia di un'attività irreprensibile prevista dalla Legge sulle banche. La Commissione ha in seguito riaffermato questa posizione nel corso delle proprie inchieste e nelle decisioni nei casi Montesinos e Abacha<sup>6</sup>. Anche in questo ambito si è sviluppato negli ultimi anni uno standard internazionale, salutato con favore e tuttora attivamente promosso dalla CFB.

## **3 La CFB vigila su un settore di centrale importanza per il mercato finanziario**

La sorveglianza della CFB, in qualità di autorità competente in materia di riciclaggio di denaro, concerne le banche e i commercianti di valori mobiliari, ovvero un settore di centrale importanza del mercato finanziario svizzero. Benché soltanto all'incirca 400 dei circa 7'000 intermediari finanziari che sottostanno alla Legge sul riciclaggio di denaro soggiacciono alla sorveglianza della CFB, si tratta (assieme agli assicuratori) degli operatori economicamente più importanti.

### **3.1 Posizione di primo piano di banche e commercianti di valori mobiliari nel panorama della gestione finanziaria**

Nel 2001 le banche gestivano depositi per un valore di circa 3'300 miliardi di franchi, ovvero la maggior parte di tutti i patrimoni amministrati in Svizzera. Sempre nel 2001, le banche gestivano circa 19,5 milioni di conti di risparmio e d'investimento (per un termine di raffronto, Postfinance gestisce 2,2 milioni di conti).

### **3.2 Gestione patrimoniale a nome proprio soltanto attraverso le banche e i commercianti di valori mobiliari**

I gestori patrimoniali svizzeri possono aprire un conto presso una banca o un commerciante di valori patrimoniali solamente a nome dei loro clienti. Qualora i gestori patrimoniali effettuino tale operazione in nome proprio,

---

<sup>6</sup> Cfr. relativi comunicati stampa (disponibili in tedesco e francese): Abacha <http://www.ebk.admin.ch/d/archiv/2000/neu14-00.pdf> (tedesco) e Montesinos <http://www.ebk.admin.ch/d/archiv/2001/m1113-01d.pdf> (tedesco).

vengono equiparati a commercianti di valori mobiliari, e in quanto tali necessitano di un'autorizzazione delle CFB e sono soggetti alla Legge sulle borse. Da ciò deriva che i clienti dei gestori patrimoniali indipendenti sono solitamente anche clienti di una banca, la quale è tenuta a sua volta a garantire nei loro confronti tutti gli obblighi di diligenza. In base all'attuale regolamentazione, i clienti vengono pertanto identificati due volte, ovvero sia da parte del gestore patrimoniale, sia da parte della banca. In tale ambito, quest'ultima può fare affidamento sul lavoro svolto dal gestore patrimoniale, ma in ultima analisi è essa stessa responsabile e deve pertanto essere in possesso di tutta la documentazione necessaria.

## **4 Quadro normativo della lotta al riciclaggio di denaro da parte della CFB**

### **4.1 Legge sulle banche, Legge sulle borse, Legge sui fondi d'investimento**

I consiglieri di amministrazione e i direttori di rango più elevato di una banca o di un commerciante in valori mobiliari devono garantire "un'attività irreprendibile" ai sensi della Legge sulle banche e di quella sulle borse. Un requisito con formulazione simile è posto anche dalla Legge sui fondi d'investimento per quanto attiene il personale dirigente della direzione di un fondo. Questa condizione per l'ottenimento di un'autorizzazione può venire a mancare qualora il personale responsabile leda le norme di diligenza in materia di lotta al riciclaggio di denaro.

### **4.2 Codice penale**

Per questi motivi, anche le norme del Codice penale, sia per quanto riguarda gli aspetti generali, sia per le fattispecie relative al riciclaggio di denaro<sup>7</sup> e alla carenza di diligenza nelle attività finanziarie<sup>8</sup>, rivestono un'importanza particolare per l'attività di sorveglianza della CFB. Nelle sue procedure amministrative la CFB verifica innanzitutto come questione preliminare se è stata riscontrata effettivamente una violazione di queste disposizioni. In tale ambito, la CFB non è vincolata all'interpretazione data dalle corti penali, bensì può adottare parametri più restrittivi in quanto organo di sorveglianza. Inoltre, la sua azione non è orientata in prima istanza contro le persone fisiche, bensì si concentra preventivamente sulle banche e i commercianti di valori mobiliari in quanto tali.

---

<sup>7</sup> Art. 305<sup>bis</sup> CP.

<sup>8</sup> Art. 305<sup>ter</sup> CP.

### **4.3 Legge sul riciclaggio di denaro**

Quanto affermato per le norme del Codice penale trova applicazione anche per tutti gli obblighi previsti dalla Legge sul riciclaggio di denaro, sia che si tratti di obblighi di diligenza (di particolare importanza, ad esempio, l'obbligo speciale di chiarimento), di provvedimenti organizzativi o anche dell'obbligo di comunicazione in caso di sospetto fondato di una situazione di riciclaggio. Inoltre la CFB è un'autorità di vigilanza designata da leggi specifiche ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro, con il compito di tradurre in pratica gli obblighi di diligenza.

### **4.4 Direttive in materia di riciclaggio di denaro risp. (in futuro) Ordinanza in materia di riciclaggio della CFB**

La messa in pratica degli obblighi di diligenza in materia di lotta al riciclaggio avviene, fino ad oggi, con l'emanazione di direttive per il tramite di una circolare e, in futuro, sotto forma di ordinanza. Tali direttive regolamentano ad esempio quando è necessario operare accertamenti particolari in caso di relazioni d'affari insolite, fissano requisiti di carattere organizzativo e concretizzano il comportamento da adottare in caso di sospetto di riciclaggio.

### **4.5 La Convenzione relativa all'obbligo di diligenza come strumento di autodisciplina**

Dall'altra parte, la „Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche”<sup>9</sup> (CDB), sottoscritta dagli istituti di credito nella forma di un contratto di diritto civile, concerne esclusivamente le modalità con cui le banche sono tenute a verificare l'identità della controparte contrattuale ed eventualmente di altre persone aventi diritto economico sui patrimoni investiti. Anche queste norme sono per la CFB di particolare importanza in quanto fonte di questioni preliminari e standard minimi. La CFB riceve per conoscenza tutte le decisioni della Commissione di vigilanza CDB, la quale può sanzionare le banche (ma non gli impiegati che commettono un'infrazione) con “multe civili” fino a 10 milioni di franchi. In particolare, la CFB verifica se risultano necessarie ulteriori misure di natura amministrativa. In ogni caso, le vicende di particolare gravità le sono già note.

## **5 Prospettive per la futura Ordinanza sul riciclaggio di denaro della CFB**

Conformemente alle intenzioni espresse pubblicamente nell'ambito delle indagini correlate al caso Abacha nell'autunno 2000, la CFB ha avviato una

---

<sup>9</sup> [http://www.swissbanking.org/110\\_i.pdf](http://www.swissbanking.org/110_i.pdf).

procedura di revisione delle attuali direttive in materia di riciclaggio di denaro. Nel mese di luglio 2002, un gruppo di lavoro creato e guidato dalla Commissione stessa e composto da rappresentanti di banche, commercianti di valori mobiliari e autorità coinvolte ha realizzato la bozza per un'Ordinanza della CFB in materia di riciclaggio di denaro<sup>10</sup>. Dopo una procedura pubblica di consultazione, l'Ordinanza sarà approvata dalla CFB probabilmente verso fine 2002 ed entrerà in vigore a metà 2003. In particolare, l'Ordinanza eleverà in diversi ambiti il livello della diligenza.

### **5.1 Accertamenti supplementari in caso di relazioni d'affari con rischi elevati**

La bozza dell'Ordinanza richiede un livello di diligenza commisurato al rischio. In particolare, in futuro tutti i clienti dovranno continuare a essere identificati nello stesso modo (ovvero mediante fotocopia di un documento di identità); tuttavia, in caso di relazioni d'affari che presentano rischi elevati le banche e i commercianti di valori mobiliari saranno tenuti ad effettuare ulteriori accertamenti, ad esempio in ordine alla provenienza del patrimonio. Questo significa che, ai fini della propria attività professionale, tali operatori finanziari dovranno individuare preventivamente una serie di categorie a rischio, individuando poi in base ad esse tutte le relazioni d'affari (sia in corso che nuove) con rischi particolari e classificandole univocamente come tali a livello interno. In particolare, nel caso di relazioni d'affari con rischi elevati, sarà necessario definire parametri di carattere ben più restrittivo rispetto alla sola verifica dell'identità del cliente. In caso di necessità, si dovrà inoltre procedere a ulteriori accertamenti con relative procedure di plausibilizzazione e di documentazione.

### **5.2 Sistemi informatici di sorveglianza delle transazioni**

Con l'unica eccezione degli istituti di dimensioni particolarmente ridotti, in futuro tutte le banche e i commercianti di valori mobiliari dovranno dotarsi di sistemi informatici di sorveglianza delle transazioni. Questi sistemi hanno lo scopo di contribuire ad individuare automaticamente le transazioni anomale o sospette; queste ultime dovranno in seguito essere sottoposte in tempi ridotti ad un esame approfondito, avviando se necessario ulteriori accertamenti circa la relazione d'affari.

---

<sup>10</sup> <http://www.ebk.admin.ch/d/aktuell/neu090702-01d.pdf>.

### **5.3 Disposizioni relative alle persone esposte politicamente ed alla lotta contro la corruzione**

L'Ordinanza della CFB comprenderà le disposizioni già oggi in vigore in materia di relazioni d'affari con persone esposte politicamente. La decisione relativa all'accettazione, alla continuazione e/o al rigetto della relazione con tali persone deve essere adottata a livello di direzione generale. È strettamente vietata l'accettazione di valori patrimoniali derivanti da reati, tra i quali rientrano la corruzione e la malversazione di denaro pubblico, sia in Svizzera che all'estero.

### **5.4 Abuso del sistema finanziario da parte di terroristi**

Le banche o i commercianti di valori mobiliari non possono in alcun modo intrattenere relazioni d'affari con persone od organizzazioni per le quali è presumibile un collegamento con organizzazioni terroristiche. Qualora tali relazioni vengano individuate, è necessario darne immediata notifica all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS).

### **5.5 Controllo globale (anche) dei rischi di reputazione**

Banche attive a livello mondiale devono rilevare, delimitare e controllare su un piano globale tutti i propri rischi. Tra questi spicca il rischio di reputazione derivante da relazioni d'affari intrattenute senza l'adozione delle necessarie misure di diligenza. Per tale motivo, la nuova regolamentazione dovrà essere applicabile allo stesso modo per tutte le sedi di un istituto, in Svizzera come all'estero. Qualora le disposizioni svizzere non corrispondano al diritto o alle consuetudini locali, i gruppi bancari svizzeri potrebbero essere oggetto di un pregiudizio concorrenziale. In questi casi, la CFB individuerà, di comune accordo con le autorità e gli istituti interessati, una soluzione ad hoc per la situazione specifica.

## **6 Linee guida della CFB in materia di lotta al riciclaggio di denaro**

Nell'ambito dell'inchiesta nel caso Abacha, la CFB ha elencato nella propria relazione annuale 2000<sup>11</sup> i principi che caratterizzano la propria attività nel campo della lotta al riciclaggio di denaro.

---

<sup>11</sup> Pag. 22 (tedesco), disponibile su internet all'indirizzo: <http://www.ebk.admin.ch/d/aktuell/neu090702-01d.pdf>; oppure pag. 164 (francese) disponibile su internet all'indirizzo: (<http://www.ebk.admin.ch/f/publik/bericht/jb00.pdf>).

### **6.1 Il rispetto degli obblighi di diligenza è un fattore di importanza centrale**

La CFB non ritiene la mancata osservanza degli obblighi di diligenza previsti dalla Legge sul riciclaggio di denaro e dalle direttive della CFB (risp. in futuro dalla sua Ordinanza) come una bagattella o un delitto minore. Al contrario, alla luce dei principi di tutela della reputazione e della fiducia precedentemente menzionati, il rispetto scrupoloso di questi obblighi è essenziale. La CFB giudica la violazione degli obblighi di diligenza come un caso rilevante ai fini del diritto di vigilanza, che giustifica quindi adeguate misure repressive e/o coercitive. In tale senso, la CFB non delega tale attività alle autorità penali, le quali di norma possono intervenire soltanto in tempi lunghi e non a fini preventivi, bensì soltanto repressivi.

### **6.2 Delle sanzioni rigorose per tutte le violazioni gravi agli obblighi di diligenza**

La CFB persegue in modo attivo e coerente tutte le violazioni gravi degli obblighi, avviando essa stessa un procedimento (nell'ambito di regolamentazione delle proprie direttive sul riciclaggio di denaro o, in futuro, sulla base della propria Ordinanza sul riciclaggio di denaro), oppure notificando la violazione alle competenti autorità penali o della Convenzione relativa all'obbligo di diligenza della banche. A causa della sovrapposizione delle norme sanzionatorie, è possibile anche l'instaurazione di procedure parallele.

### **6.3 I quadri responsabili rischiano pesanti sanzioni**

I membri dei consigli di amministrazione e i direttori delle banche e dei commercianti di valori mobiliari devono offrire la "garanzia di un'attività irreprensibile" ai sensi della Legge sulle banche e di quella sulle borse. Qualora tali persone risultino responsabili di gravi inadempienze dell'obbligo di diligenza o di lacune organizzative nell'ambito della lotta al riciclaggio di denaro, esse rischiano un provvedimento disciplinare da parte della CFB, mediante il quale vengono interdetto per un determinato periodo di tempo dall'assunzione di una funzione analoga a quella ricoperta presso una qualsiasi altra società soggetta alla vigilanza della CFB.

### **6.4 Le lacune organizzative devono essere colmate in maniera rapida ed efficace**

Qualora la CFB individui lacune di natura organizzativa ordina, eventualmente attraverso una decisione, la rimozione rapida ed efficace delle stesse. Tale ingiunzione può essere collegata ad un susseguente controllo

da parte di una società di revisione sottoposto dalla legge sulle banche o della stessa CFB.

### **6.5 Ritiro della licenza in caso di perdurare delle lacune organizzative**

Qualora nonostante tale ingiunzione una banca non dia seguito agli impegni presi, oppure se al suo interno vengono registrati ripetutamente o costantemente casi di lacune organizzative, la banca stessa si espone al ritiro della licenza.

### **6.6 Necessità dell'equiparazione internazionale degli standard di diligenza**

Non da ultimo, al fine di garantire una parità concorrenziale a livello internazionale, la CFB supporta attivamente tutte le iniziative volte a un'armonizzazione internazionale sulla base del livello particolarmente elevato da essa perseguito. Pertanto la CFB si impegna attivamente per il raggiungimento di tale obiettivo all'interno di organi internazionali e nell'ambito di contatti bilaterali, non esitando ad evocare apertamente le eventuali discrepanze di natura regolamentativa.

## **I compiti dell'Ufficio federale delle assicurazioni private in materia di legge sul riciclaggio di denaro**

### **1 Ambito di sorveglianza dell'UFAP**

L'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) fa parte del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e provvede affinché le società di assicurazioni private possano adempiere in ogni istante i loro obblighi nei confronti degli assicurati.

A tal fine l'UFAP controlla l'attività degli istituti di assicurazione privati, che sottostanno alla sorveglianza statale, segnatamente dei assicuratori sulla vita, degli assicuratori contro infortuni e danni nonché dei riassicuratori. Non sono soggette alla sorveglianza dell'UFAP l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti AVS, l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni SUVA e l'assicurazione militare nonché determinate casse pensione e gli istituti di assicurazione esteri che gestiscono soltanto attività di riassicurazione. Le casse malattia soggiacciono alla sorveglianza dell'UFAP soltanto per quanto concerne le assicurazioni integrative.

Rientra nella sorveglianza delle attività assicurative anche la lotta contro il riciclaggio di denaro. Dei circa 50 miliardi di franchi che costituiscono il volume totale dei premi (di cui 30 miliardi vanno attribuiti alle assicurazioni sulla vita) quasi 20 miliardi di franchi sono da considerare rilevanti in relazione alla sorveglianza concernente la lotta contro il riciclaggio. Per l'esecuzione della legge sul riciclaggio di denaro rivestono un ruolo centrale le ispezioni effettuate presso gli assicuratori nell'ambito dell'attività di sorveglianza dell'Ufficio. Conseguentemente la lotta contro il riciclaggio di denaro costituisce un punto d'esame importante nel corso di ogni ispezione. Durante l'allestimento del piano annuale d'ispezione il competente settore preposto agli investimenti definisce i pertinenti punti da esaminare.

L'UFAP collabora inoltre all'elaborazione della legislazione nonché di norme contro il riciclaggio di denaro a livello internazionale e fornisce informazioni in caso di richieste in materia.

## **2 Lotta contro il riciclaggio da parte dell'UFAP**

### **2.1 Obiettivo e campo d'applicazione della legge sul riciclaggio di denaro riguardo agli assicuratori**

Secondo la legge sul riciclaggio di denaro<sup>1</sup> l'UFAP controlla i provvedimenti degli assicuratori sulla vita intesi a impedire il riciclaggio di denaro. Fanno segnatamente parte degli obblighi che incombono agli assicuratori sulla vita l'identificazione della parte contraente e l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto; il chiarimento dello scopo di un'assicurazione che appare inusuale o se vi sono sospetti che i valori patrimoniali coinvolti provengano da un crimine o sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale; la conservazione dei documenti che comprovano i chiarimenti effettuati e inoltre l'obbligo di formare sufficientemente il personale e di provvedere a svolgere i controlli.

Se un assicuratore sulla vita sa o ha il sospetto fondato che i valori patrimoniali, oggetto di una relazione d'affari, sono in relazione con il riciclaggio di denaro, deve darne comunicazione senza indugio all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) istituito in seno all'Ufficio federale di Polizia.

### **2.2 Principio dell'autodisciplina**

La legge sul riciclaggio di denaro lascia lo spazio per lo sviluppo di un'autodisciplina da parte degli intermediari finanziari interessati. Gli istituti d'assicurazione sulla vita hanno fatto uso di questa possibilità. Nel 1998 l'Associazione Svizzera d'Assicurazioni (ASA) ha istituito un organismo di autodisciplina, l'OAD-ASA. Tuttavia l'autodisciplina non libera le autorità di sorveglianza previste nella legislazione, ossia in questo caso l'UFAP, dai loro obblighi di sorveglianza nei confronti degli intermediari finanziari a loro sottoposti. Conformemente alla legge sul riciclaggio di denaro, la sorveglianza sul rispetto degli obblighi secondo il capitolo 2 della legge (ossia gli obblighi di diligenza e gli obblighi in caso di sospetto di riciclaggio di denaro) da parte degli istituti di assicurazione spetta dunque all'UFAP, indipendentemente dalla circostanza se un istituto di assicurazione sia affiliato o meno all'OAD-ASA. Gli istituti di assicurazione non affiliati all'OAD-ASA, che sottostanno alla legge sul riciclaggio di denaro, vengono esclusivamente e direttamente sorvegliati dall'UFAP. Mediante un questionario essi devono fornire annualmente informazioni sulle attività nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro. La maggioranza degli

---

<sup>1</sup> Art. 12 LRD.

assicuratori sulla vita, che hanno la loro sede in Svizzera, è affiliata all'OAD-ASA. Soltanto tre società non hanno aderito a questo organismo.

### **2.2.1 L'organismo di autodisciplina dell'Associazione Svizzera d'Assicurazioni (OAD-ASA)**

All'interno di un regolamento l'OAD-ASA precisa gli obblighi definiti nella legge sul riciclaggio di denaro<sup>2</sup>. Il regolamento obbliga le società affiliate a istituire un organo responsabile all'interno della società per le misure di lotta contro il riciclaggio di denaro. Esso prevede inoltre un sistema di controllo e di sanzioni. Se ad esempio una società viola gli obblighi che le spettano, la direzione dell'OAD-ASA può decidere delle sanzioni che possono andare dall'ammonizione fino alla multa di al massimo 1 milione di franchi.

Gli organismi di autodisciplina degli istituti di assicurazione – attualmente esiste soltanto l'OAD-ASA precedentemente menzionato – necessitano del riconoscimento da parte dell'UFAP e sottostanno parimenti alla sua sorveglianza. Essi devono tenere un registro degli istituti di assicurazione affiliati. L'OAD deve informare l'UFAP sulle sue attività mediante un rapporto annuale. Se l'OAD viola le pertinenti prescrizioni, l'UFAP può in casi estremi revocargli il riconoscimento.

### **2.3 Ordinanza dell'UFAP sulla lotta contro il riciclaggio di denaro**

L'UFAP ha concretato gli obblighi giusta la legge contro il riciclaggio di denaro per via d'ordinanza e stabilito il modo in cui gli istituti di assicurazione debbano adempierli<sup>3</sup>. L'ordinanza dell'UFAP sulla lotta contro il riciclaggio di denaro (ORD) è entrata in vigore il 30 agosto 1999. Essa costituisce pure il fondamento per il regolamento dell'OAD.

Siffatta ordinanza evidenzia gli obblighi degli istituti di assicurazione, delimita il quadro legale dell'autodisciplina nell'ambito assicurativo, definisce i compiti dell'UFAP relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro ed elenca le misure a sua disposizione per adempiere i suoi compiti. L'ordinanza si applica a tutti gli istituti di assicurazione giusta la legge sulla sorveglianza degli assicuratori<sup>4</sup> che esercitano un'attività nell'ambito dell'assicurazione diretta sulla vita o che offrono o distribuiscono quote di fondi di investimento. Le prescrizioni vanno intese come prescrizioni minime; l'OAD può prevedere disposizioni suppletive o più severe.

---

<sup>2</sup> Identificazione della controparte, accertamento relativo all'avente economicamente diritto, accertamento del destinatario del pagamento, chiarimento delle circostanze economiche e lo scopo di una transazione, obbligo di allestire e conservare documenti.

<sup>3</sup> Art. 16 LRD.

<sup>4</sup> Legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli istituti di assicurazione privati (legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA; RS 961.01).

### **2.3.1 *Precisazione degli obblighi giusta il capitolo 2 della legge sul riciclaggio di denaro***

#### **2.3.1.1 *Identificazione della controparte***

L'ordinanza fissa segnatamente l'importo a partire dal quale è obbligatoria l'identificazione della controparte, ossia concreta la nozione di „importo rilevante“. L'identificazione deve avvenire alla conclusione di un contratto individuale di assicurazione sulla vita se il premio unico o i premi periodici superano l'importo di 25'000 franchi per contratto nell'arco di cinque anni. Vi è parimenti un obbligo di identificazione nel caso di un versamento di premi superiore a 25'000 franchi su un conto a favore di un'assicurazione sulla vita individuale, sempreché non vi sia ancora un contratto assicurativo, nonché in occasione della vendita di quote di fondi di investimento<sup>5</sup>.

#### **2.3.1.2 *Accertamento dell'avente economicamente diritto***

L'istituto di assicurazione deve richiedere alla controparte una dichiarazione scritta indicante l'avente economicamente diritto soprattutto nel caso in cui la controparte non sia l'avente economicamente diritto o vi siano dubbi in merito, segnatamente se la controparte agisce in quanto rappresentante autorizzato di terzi.

#### **2.3.1.3 *Obbligo di documentazione***

Gli istituti di assicurazione devono allestire i documenti probatori relativi alle conclusioni di assicurazioni e alle identificazioni nonché ai chiarimenti effettuati. Terzi con competenze specifiche – segnatamente l'UFAP – possono in tal modo formarsi, a ogni momento, un giudizio attendibile sul rispetto della LRD e dell'ordinanza da parte dell'istituto di assicurazione nonché sull'esame dell'identità del contraente e sull'identificazione dell'avente economicamente diritto (termine di conservazione almeno dieci anni).

#### **2.3.1.4 *Obbligo di comunicazione***

L'obbligo di comunicazione è disciplinato dalle disposizioni della legge sul riciclaggio di denaro. Gli istituti di assicurazione sono tenuti a informare l'UFAP in merito a comunicazioni trasmesse all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS).

#### **2.3.1.5 *Misure organizzative***

Ogni istituto di assicurazione sottoposto alla legge sul riciclaggio di denaro designa un organo responsabile all'interno della società che vigili sul rispetto delle prescrizioni della LRD e dell'ordinanza nonché sulla formazione

---

<sup>5</sup> Art. 5 ORD.

appropriata del personale in merito alle misure di lotta contro il riciclaggio di denaro.

### **2.3.2 *Delimitazione del quadro legale per gli OAD delle assicurazioni private***

L'UFAP rilascia il riconoscimento agli OAD. Essi sottostanno alla vigilanza dell'UFAP e devono tenere un registro degli istituti di assicurazione affiliati. Essi devono comunicare ogni modifica successiva all'UFAP. Gli OAD sono tenuti a presentare all'UFAP un rapporto annuale sulle loro attività.

### **2.3.3 *Concretamento dei compiti e delle misure dell'UFAP in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro.***

L'UFAP approva i regolamenti degli OAD. Esso vigila affinché gli OAD applichino questi regolamenti e gli istituti di assicurazione, non affiliati a un OAD, rispettino gli obblighi di cui al capitolo 2 della legge sul riciclaggio di denaro. Inoltre, mediante circolare, l'UFAP trasmette all'OAD-ASA e agli istituti di assicurazione sulla vita direttamente sottoposti le decisioni della Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) per attuazione.

L'UFAP può effettuare ispezioni in loco o affidare a servizi di revisione il compito di effettuare i controlli. In caso di infrazioni all'ordinanza, l'UFAP può ricorrere, oltre alle misure che gli competono giusta la legislazione sulla vigilanza degli istituti di assicurazione, anche alle misure previste dall'articolo 20 LRD al fine di ripristinare la legalità giusta la legge sul riciclaggio di denaro<sup>6</sup>. Esso può revocare a un istituto di assicurazione l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività se quest'ultimo viola ripetutamente o gravemente gli obblighi legali della legge sul riciclaggio di denaro.

## **2.4 Attività attuali – compiti permanenti**

Dalle disposizioni legali risulta per l'UFAP tutta una serie di compiti permanenti nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro:

- controllo del rapporto annuale degli OAD;
- appuramento dell'elenco dei membri dell'OAD-ASA e dell'elenco degli istituti non affiliati;
- organizzazione di manifestazioni in materia di formazione (attive e passive);
- controllo delle misure specifiche delle assicurazioni in occasione delle ispezioni presso le sedi delle società;
- aggiornamento corrente delle prescrizioni a livello di legge e di ordinanza;
- risposta a richieste d'informazione da parte di associazioni, società e terzi in merito al campo di applicazione delle norme della LRD.

---

<sup>6</sup> Art. 20 LRD.

## **La prevenzione del riciclaggio di denaro nei casinò**

### **1 Rischio di riciclaggio di denaro nei casinò**

#### **1.1 Tre possibilità di abusare dei casinò**

Fondamentalmente esistono tre possibilità di abusare dei casinò per riciclare denaro.

##### ***1.1.1 Prima possibilità: a livello di giocatore***

Come prima possibilità vi è il rischio che vincite in un casinò siano addotte a giustificazione fasulla della provenienza di somme di denaro dubbie. Un riciclatore che, attraverso una banca, intende introdurre di nascosto nel circuito finanziario una somma di denaro insolitamente alta, giustificherà la transazione nei confronti della banca, asserendo di aver vinto la somma in questione in un casinò.

Ma i casinò svolgono anche la funzione di cambio valute. Le banconote originali provenienti per esempio dal riscatto chiesto in seguito a un rapimento possono essere cambiate con banconote "pulite". Tale rischio esiste tuttavia presso qualsiasi impresa che offre come prestazione il cambio di valute.

##### ***1.1.2 Seconda possibilità: casinò che offrono prestazioni finanziarie***

Come seconda possibilità un casinò rischia di diventare attrattivo per i riciclatori di denaro, se offre prestazioni finanziarie vere e proprie sia sotto forma di depositi che di conti per i giocatori. In tal caso i casinò possono anche fungere da mezzo di trasferimento internazionale di denaro qualora sia per esempio possibile giocare a Vienna, far addebitare le vincite (o altri valori) su un conto, quindi continuare a giocare a Zurigo e riscuotere lì il denaro oppure trasferirlo presso un altro casinò, per esempio a Las Vegas. In tal modo si crea una rete parabancaria grazie alla quale il denaro può essere trasferito rapidamente e per vie relativamente ignote. È anche pensabile che il casinò effettui il versamento della somma vinta da un giocatore non in contanti o mediante un assegno nominativo, ma mediante trasferimento bancario direttamente sul conto del giocatore. Si apre così un'ulteriore porta per l'immissione di denaro "sporco" nel circuito finanziario.

### **1.1.3 Terza possibilità: casinò come "front company"**

Come terza possibilità di abusare dei casinò è ipotizzabile soprattutto la strumentalizzazione della dirigenza o di impiegati che occupano una posizione chiave. Proprio nell'ambiente dei casinò va tenuto conto del fatto che gli impiegati possono essere oggetto di tentativi di corruzione. Se i riciclatori di denaro riescono ad approfittare dei canali finanziari di un casinò, questo diventa per loro una perfetta "front-company". È pertanto di capitale importanza l'esame degli interessi che vincolano i gestori dei casinò: i titolari di un'autorizzazione devono poter essere valutati in modo approfondito, le partecipazioni devono essere rivelate e deve esservi chiarezza sull'appartenenza economica dei gestori di casinò.

## **2 Misure legislative per ridurre al minimo il rischio di riciclaggio di denaro**

### **2.1 Applicazione della legge sul riciclaggio di denaro ai casinò**

Per contrastare in particolare i rischi giusta la prima e in parte giusta la seconda possibilità, la legge sulle case da gioco<sup>1</sup> sancisce che in Svizzera i casinò sottostanno alla legge sul riciclaggio di denaro. In tal modo ai casinò sono imposti gli stessi obblighi di diligenza che alle banche, agli istituti assicurativi e ad altri intermediari finanziari.

### **2.2 Prescrizioni legali specifiche**

I rischi di cui sopra erano noti già durante l'elaborazione della legge sulle case da gioco così come erano già note le prescrizioni della legge sul riciclaggio di denaro.

Dei rischi particolari di riciclaggio di denaro – soprattutto di quelli secondo la terza possibilità – si è tenuto conto nella legge sulle case da gioco mediante prescrizioni specifiche.

#### **2.2.1 Condizioni per l'ottenimento della concessione**

In primo luogo vanno menzionate le condizioni per l'ottenimento della concessione. In tale contesto si tratta anche di conoscere gli interessi che vincolano il gestore del casinò e l'appartenenza economica del casinò.

Una concessione può essere rilasciata unicamente a una società anonima ai sensi del diritto svizzero, il cui capitale azionario è suddiviso in azioni nominative e i cui membri del consiglio di amministrazione sono domiciliati in Svizzera.

---

<sup>1</sup> Art. 34 LCG.

Un'altra condizione è che il richiedente, i soci in affari più importanti e i loro aventi diritto economici, nonché i possessori di quote e i loro aventi diritto economici dispongano di mezzi finanziari propri sufficienti, godano di una buona reputazione e offrano tutte le garanzie per un'attività irreprensibile. Inoltre il richiedente e i possessori di quote devono aver dimostrato la provenienza lecita dei mezzi finanziari a disposizione.

In tale contesto sono considerate aventi diritto economici le persone la cui partecipazione diretta o indiretta al capitale è superiore al 5 per cento e le persone o i gruppi di persone legati a un diritto di voto la cui partecipazione supera il 5 per cento di tutti i diritti di voto. Le persone che detengono una tale partecipazione devono, fra l'altro, fornire alla Commissione una dichiarazione attestante se detengono la partecipazione a titolo personale o a titolo fiduciario per conto terzi e se hanno concesso, per tale partecipazione, opzioni o altri diritti analoghi.

Il tal modo si dovrebbe creare trasparenza sulle relazioni, mettere in luce rapporti di dipendenza e ridurli al minimo.

### **2.2.2 Tassazione dei casinò**

I casinò – oltre che all'imposta ordinaria sulle società – sottostanno a una tassa calcolata sul prodotto lordo dei giochi (tassa sulle case da gioco). Il prodotto lordo dei giochi corrisponde alla differenza tra le poste giocate e le vincite versate. Il gettito di tale tassa è destinato, come entrata vincolata, al fondo di compensazione dell'AVS. L'aliquota della tassa si situa fra il 40% e l'80%. Con un tale onere fiscale supplementare imposto ai casinò si vuole diminuire l'attrattiva di usare i casinò per il riciclaggio in grande stile di denaro sporco.

### **2.2.3 Altre disposizioni in relazione con i rischi di riciclaggio di denaro**

Nella legge sulle case da gioco e nell'omonima ordinanza è stato fra l'altro disposto che le vincite possono essere registrate unicamente se il casinò ha potuto verificare la provenienza delle poste e l'effettiva vincita. Inoltre il casinò non può né accettare né emettere assegni al portatore. Nel caso in cui il casinò emetta un assegno nominativo in favore di un giocatore, sull'assegno deve figurare la menzione seguente: "Il presente documento non conferma né una posta né una vincita". In tal modo si rende più difficile una giustificazione fasulla della provenienza di somme di denaro dubbie. Il casinò non può nemmeno concedere prestiti o anticipi; sui depositi di giocatori non può versare interessi. In un casinò si può giocare unicamente con i gettoni (fiche) "propri del casinò", vale a dire con i gettoni emessi dal casinò in questione; inoltre i gettoni di altri casinò non sono cambiati in contanti. Al momento di aprire un conto a un giocatore, la massima attenzione al rispetto degli obblighi di diligenza è di rigore. Il denaro destinato ad alimentare un tale conto può provenire unicamente da una banca sita in un Paese GAFI

(Gruppo d'azione finanziaria sul riciclaggio di denaro). L'alimentazione di un tale conto non può avvenire né in contanti né da parte di terzi. L'eventuale versamento di un saldo avviene esclusivamente sul conto del giocatore presso una filiale della banca che aveva originariamente alimentato il conto in questione.

### **3 Revisione delle 40 raccomandazioni del GAFI**

La rielaborazione delle raccomandazioni GAFI si propone di estendere la validità dei provvedimenti raccomandati per la lotta al riciclaggio dei capitali anche al settore dei giochi d'azzardo. L'obiettivo è di definire, su scala mondiale, un livello minimo per la lotta al riciclaggio di denaro nei casinò. Grazie alla legge sul riciclaggio di denaro la Svizzera ha già raggiunto un elevato livello.

### **4 Attività generale della Commissione federale delle case da gioco (CFCG)**

#### **4.1 I compiti della CFCG**

##### **4.1.1 Introduzione**

La CFCG con il suo segretariato è un'autorità federale indipendente, aggregata amministrativamente al Dipartimento federale di giustizia e polizia. Ha iniziato la sua attività il 1° aprile 2000, in concomitanza con l'entrata in vigore della legge sulle case da gioco che disciplina il gioco d'azzardo con possibilità di vincita in denaro nonché il rilascio di concessioni, la gestione e l'imposizione fiscale delle case da gioco.

Al momento dell'entrata in vigore della legge sulle case da gioco, in Svizzera non vi erano casinò veri e propri, vale a dire con offerta di giochi da tavolo come per esempio la roulette o il Black Jack. Fu la nuova legge ad autorizzare concessioni per l'esercizio dei cosiddetti "grandi giochi". Di conseguenza l'attività della CFCG si è finora concentrata sull'esame e sulla valutazione delle domande di concessione. In tale contesto si è data la massima importanza al rischio di strumentalizzazione del casinò, esaminando in modo estremamente approfondito la buona reputazione, le garanzie per un'attività irreprensibile e la provenienza lecita dei mezzi finanziari. Alla fine del giugno 2002, ha aperto le porte il primo casinò munito di una concessione definitiva. L'apertura dell'ultimo casinò, il ventunesimo, è prevista per l'autunno del 2003. L'attività principale della CFCG sarà pertanto dedicata ai compiti di vigilanza.

### **4.1.2 Compiti**

Il mandato della CFCG consiste, fra l'altro, nel vigilare che i casinò rispettino le prescrizioni legali. Il mandato concerne in modo particolare i seguenti aspetti:

- vigilanza sulla gestione dei casinò e l'esercizio dei giochi nei casinò;
- vigilanza sul rispetto degli obblighi imposti dalla legge sul riciclaggio di denaro da parte dei casinò;
- vigilanza sull'attuazione della concezione di sicurezza e della concezione sociale nei casinò.

Nell'ambito della concezione di sicurezza il casinò deve indicare con quali provvedimenti intende garantire il rispetto della legge sul riciclaggio di denaro. Fra l'altro la concezione di sicurezza deve anche prevedere come scoprire tempestivamente azioni ed eventi illeciti.

Inoltre il segretariato della CFCG conduce autonomamente le istruzioni penali relative a violazioni contro la legge sulle case da gioco. La Commissione è l'autorità giudicante. La procedura è retta dalla legge federale sul diritto penale amministrativo. I procedimenti concernono principalmente il gioco d'azzardo illecito fuori dei casinò.

## **5 Sorveglianza sui casinò**

### **5.1 Sorveglianza da parte della CFCG**

La CFCG esercita una sorveglianza diretta sui casinò e procede essa stessa a controlli in loco. Per adempire i propri compiti può conferire agli uffici di revisione mandati speciali.

I casinò sono tenuti a far verificare ogni anno il loro rendiconto da un organo di revisione indipendente sotto il profilo economico e giuridico. Nell'ambito di tale esame il verificatore incaricato elabora un rapporto esplicativo. L'organo di revisione trasmette il rapporto di revisione alla CFCG. Nell'ambito di tale esame l'ufficio di revisione deve inoltre pronunciarsi sull'idoneità dei provvedimenti che il casinò ha adottato per impedire la criminalità in generale e il riciclaggio di denaro in particolare.

Parallelamente, in occasione delle sue ispezioni in loco, la CFCG verifica il rispetto delle prescrizioni relative alla legge sul riciclaggio di denaro e di quelle relative alla legge sulle case da gioco.

#### **5.1.1 Possibili sanzioni della CFCG**

Nell'ambito della sua attività di vigilanza, la CFCG può esigere dai casinò, dalle ditte che fabbricano e commerciano apparecchiature di gioco e dagli uffici di revisione le informazioni e i documenti necessari. In caso di violazione della legge sulle case da gioco o di altri illeciti, la Commissione decide i

provvedimenti necessari al ripristino della situazione legale o all'eliminazione degli illeciti. Per la durata dell'inchiesta può ordinare misure cautelative e in particolare sospendere la concessione. Nei casi gravi, il procedimento può portare a una limitazione della concessione o al suo ritiro.

## **5.2 La CFCG come autorità di vigilanza nel settore del riciclaggio di denaro designata da leggi specifiche**

La legge sul riciclaggio di denaro assegna alle autorità di vigilanza designate da leggi specifiche il compito di definire, per gli intermediari finanziari ad esse sottoposti, gli obblighi di diligenza e di stabilire il modo in cui essi devono essere adempiuti. Le autorità di vigilanza devono però tenere conto della regolamentazione degli obblighi di diligenza da parte degli organismi di autodisciplina.

Dal 1999 esiste un organismo di autodisciplina diretto dalla Federazione svizzera dei casinò (OAD FSC). In previsione delle concessioni definitive per i casinò, l'attuale regolamento dell'OAD è stato completamente rielaborato. In tale contesto si è badato che il regolamento, l'organizzazione e le modalità di controllo e di formazione corrispondessero al livello degli organismi di autodisciplina riconosciuti dagli organi di controllo. Allo scopo l'OAD si è tenuto in permanente contatto con la CFCG. Nel giugno del 2002, la Commissione ha approvato il regolamento dell'OAD FSC.



## **Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro: organizzazione, ruolo e attività**

### **1 Organizzazione dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS)**

#### **1.1 Creazione di MROS nel 1998**

La legge relativa alla lotta sul riciclaggio di denaro nel settore finanziario (LRD), entrata in vigore il 1° aprile 1998, ha introdotto per la prima volta nel diritto svizzero l'obbligo di comunicazione<sup>1</sup>, in base al diritto di comunicazione previsto dal Codice penale svizzero<sup>2</sup>. Tuttavia, mentre in questo si invitava gli intermediari finanziari a denunciare alle autorità preposte al perseguimento penale gli indizi di attività sospette di riciclaggio, nella nuova legge sul riciclaggio di denaro del 1997 si obbliga gli intermediari finanziari, pena la sanzione, a comunicare a MROS i sospetti fondati di riciclaggio di denaro.

Composto fin dall'inizio da quattro specialisti del mondo finanziario, a MROS sono state attribuite altre due persone nel 2002 e si prevede di portare a otto il numero dell'effettivo nel 2003. Tenendo conto dell'aumento sostanziale del numero delle comunicazioni (vedi cif. 6) nonché della varietà degli intermediari finanziari che sottostanno all'obbligo di comunicazione, MROS si è progressivamente assicurato la collaborazione di specialisti provenienti dalle autorità preposte al perseguimento penale, dalle banche, dalle assicurazioni e dalle professioni giuridiche.

MROS fa parte della divisione Servizi in seno all'Ufficio federale di polizia, Dipartimento federale di giustizia e polizia. Tale collocazione non gli conferisce lo statuto di autorità preposta al perseguimento penale, né quello di autorità di polizia, ma gli assicura l'indipendenza voluta dalla legge.

---

<sup>1</sup> Art. 9 LRD.

<sup>2</sup> Art. 305<sup>ter</sup> CP, entrato in vigore il 1° agosto 1994.

L'Ufficio di comunicazione è quindi un'autorità amministrativa il cui ruolo consiste nel fungere da ente di collegamento tra gli intermediari finanziari e le autorità preposte al perseguimento penale.

## **1.2 I tre pilastri della lotta contro il riciclaggio di denaro in seno all'Ufficio federale di polizia**

Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2002, delle nuove competenze della Confederazione in materia di criminalità economica, criminalità organizzata e riciclaggio di denaro, l'Ufficio federale di polizia poggia ora su tre pilastri distinti:

- l'Ufficio di comunicazione (MROS)
- la Polizia giudiziaria federale
- il Servizio di analisi e prevenzione.

La divisione Riciclaggio di denaro della Polizia giudiziaria federale, suddivisa in nove commissariati con un totale di 25 collaboratori, è responsabile delle indagini in materia di riciclaggio di denaro, sotto la direzione del Ministero Pubblico della Confederazione.

Per quanto riguarda il Servizio di analisi e prevenzione, che esiste dal 1° gennaio 2002, esso si è assicurato la collaborazione di criminologi, la cui attività consiste nell'analizzare il fenomeno del riciclaggio di denaro e nello stabilire tipologie nell'interesse di tutte le autorità impegnate nella lotta contro questo reato.

## **2 Trattamento delle comunicazioni entro cinque giorni**

### **2.1 Svolgimento cronologico**

Per motivi di efficacia e rapidità, gli intermediari finanziari usufruiscono di un modulo elettronico disponibile sul sito Internet di MROS<sup>3</sup>. L'utilizzazione di questi moduli è assolutamente necessaria perché permette di trattare esaustivamente una comunicazione, senza bisogno di richiedere ulteriori informazioni agli intermediari finanziari. La corrispondenza è assicurata per fax e confermata per corriere.

Il trattamento di una comunicazione è condizionato dal termine estremamente breve fissato dalla legge<sup>4</sup>. In effetti, in virtù di questa disposizione, l'intermediario finanziario è obbligato a bloccare i fondi che sono oggetto della comunicazione a partire dall'invio di quest'ultima a MROS.

---

<sup>3</sup> [www.admin.bap.ch](http://www.admin.bap.ch).

<sup>4</sup> Art. 10 LRD.

Alla scadenza del termine di cinque giorni, in assenza di un blocco giudiziario, l'intermediario finanziario è autorizzato a liberare i fondi.

Ciò implica che MROS assicura il trattamento della comunicazione, vale a dire prende la decisione, all'occorrenza, di far seguire il caso dall'autorità preposta al perseguimento penale, entro un lasso di tempo utile (tre o quattro giorni). Quest'ultima esegue a sua volta un esame sommario degli atti e notifica all'intermediario finanziario un'eventuale blocco giudiziario dei fondi.

Si tratta in questo caso di una costrizione che condiziona lo svolgimento dell'insieme delle operazioni, ma che illustra allo stesso tempo l'efficacia del dispositivo svizzero antiriciclaggio.

Le operazioni per il trattamento di una comunicazione cominciano, tra l'altro, con una ricerca nelle banche dati seguenti:

- VOSTRA fedina penale
- RIPOL persone ricercate
- AUPER atti dell'assistenza giudiziaria internazionale
- JANUS criminalità organizzata.

La ricerca permette di verificare se le persone e le ditte indicate dall'intermediario finanziario nella comunicazione sono segnalate. Se necessario, MROS consulta anche banche dati pubbliche come Reuters o Dun & Bradstreet.

Tutte le comunicazioni nonché le richieste di informazioni indirizzate a MROS dai corrispondenti uffici all'estero<sup>5</sup>, sono raccolte in una banca dati specifica gestita da MROS, denominata GEWA. Anche le sentenze emesse dalle autorità nazionali in materia di riciclaggio di denaro sono raccolte in GEWA.

Se la comunicazione contiene uno o più punti di contatto con l'estero, per esempio la nazionalità delle persone o delle società implicate o fatti accaduti all'estero in relazione con il riciclaggio di denaro, MROS, in quanto membro del gruppo Egmont<sup>6</sup>, ha la possibilità di interrogare gli uffici corrispondenti all'estero.

## **2.2 Il sospetto fondato**

Una delle caratteristiche principali del diritto svizzero in materia di riciclaggio di denaro è la necessità dell'esistenza di un sospetto fondato di riciclaggio<sup>7</sup>, quale condizione per l'avvio della procedura penale per mezzo della comunicazione a MROS.

---

<sup>5</sup> Vedi cif. 3.

<sup>6</sup> Vedi cif. 3.

<sup>7</sup> Art. 9 LRD.

Questa necessità è soddisfatta sia direttamente attraverso gli elementi contenuti nella comunicazione dell'intermediario finanziario, sia grazie ai risultati ottenuti da MROS con l'analisi e la consultazione delle banche dati, sia mediante entrambe le condizioni.

Poiché la nozione di sospetto fondato non è un concetto giuridico ben definito, la sua interpretazione è di competenza delle autorità preposte al perseguimento penale. Perciò MROS baserà la sua decisione di trasmettere una comunicazione sull'analisi e la raccolta di una serie di indizi, lasciando alle autorità preposte al perseguimento penale il compito di raccogliere le prove formali del riciclaggio. In caso di dubbio, la decisione di trasmettere la comunicazione prevale sull'archiviazione del caso.

### **2.3 Archiviazione della comunicazione**

Se la comunicazione, l'analisi e le ricerche di MROS non pervengono a fondare il sospetto, la comunicazione è archiviata dopo essere stata raccolta nella banca dati GEWA (circa 10-15% delle comunicazioni). La raccolta di tutti gli elementi costitutivi di una comunicazione è importante perché permetterà, all'occorrenza, di riconsiderare la decisione e di recuperare il caso se successivamente compariranno elementi nuovi, in concomitanza con un nuovo caso o con un'informazione proveniente da un'autorità.

### **2.4 Trasmissione alle autorità preposte al perseguimento penale**

Dall'entrata in vigore delle nuove competenze della Confederazione in materia di riciclaggio di denaro e criminalità organizzata<sup>8</sup>, MROS ha trasmesso al Ministero pubblico circa il 40-50% delle comunicazioni pervenutegli. Precedentemente, in virtù delle norme sul foro, tutte le comunicazioni erano trasmesse alle autorità cantonali preposte al perseguimento penale.

La definizione dei vari criteri di attribuzione delle competenze è oggetto di incontri a scadenze regolari tra MROS e il Ministero pubblico.

È importante precisare che nel caso in cui la competenza di un'autorità alla quale MROS trasmette un caso dovesse essere in seguito revocata, l'autorità ha ciononostante il dovere di prendere i primi provvedimenti cautelari, in particolare il blocco giudiziario dei fondi, prima di cedere il caso.

---

<sup>8</sup> Art. 340<sup>bis</sup> CP, entrato in vigore il 1° gennaio 2002.

### **3 MROS: Financial Intelligence Unit**

Come già detto precedentemente, il fenomeno del riciclaggio di denaro in Svizzera, vista l'importanza internazionale della sua piazza finanziaria, comporta spesso un aspetto transfrontaliero. Perciò MROS, in quanto Financial Intelligence Unit (Cellula di informazioni finanziarie) svizzera, deve poter cooperare con le autorità estere omologhe. La legge ha previsto una base legale *ad hoc*<sup>9</sup>.

Le FIU nazionali sono raggruppate in seno a un organismo internazionale, il gruppo Egmont, composto da 69 membri. In questo gruppo MROS rappresenta la Svizzera e partecipa alle riunioni plenarie nonché ai gruppi di lavoro specifici.<sup>10</sup>

Le comunicazioni trasmesse tramite questa rete protetta appartengono esclusivamente all'ambito del riciclaggio di denaro e la divulgazione delle informazioni scambiate può essere effettuata solo con l'accordo esplicito della FIU che le ha trasmesse. Questo mezzo d'informazione privilegiato ha permesso a MROS di rispondere nel 2001 a richieste delle FIU estere concernenti circa un migliaio di persone e società. Esso è di massima importanza per la realizzazione del lavoro di MROS e la sua dimensione continua a crescere nella misura in cui nuovi Stati, creando una propria FIU, si aggiungono alla lotta contro il riciclaggio di denaro.

### **4 Tipologie del riciclaggio di denaro**

#### **4.1 Tipologie nazionali**

Le autorità giudiziarie devono comunicare a MROS tutte le procedure (apertura di istruttorie, sentenze, decisioni di non doversi procedere) in relazione con il riciclaggio di denaro e la criminalità organizzata<sup>11</sup>.

Queste informazioni sono raccolte nella banca dati GEWA, permettendo così a MROS di disporre di una vista d'insieme del fenomeno del riciclaggio di denaro in Svizzera.

Attualmente MROS ha avviato, insieme alle autorità giudiziarie cantonali, un aggiornamento di questi dati per essere in grado di presentare una situazione completa delle sentenze e delle procedure in corso.

---

<sup>9</sup> Art. 32 LRD.

<sup>10</sup> Come il legal working group e il "outreach working group".

<sup>11</sup> Art. 29 cpv. 2 LRD.

## 4.2 Tipologie internazionali

In quanto membro del Gruppo d'azione finanziaria sul riciclaggio di denaro (GAFI), la Svizzera partecipa tra l'altro agli incontri annuali dell'omonimo gruppo di lavoro. Membro della delegazione svizzera presso il GAFI, MROS partecipa attivamente all'elaborazione di tipologie nate dalla propria esperienza e accede allo stesso tempo ai contributi degli altri membri concernenti la tipologia del riciclaggio di denaro.

## 5 MROS e il fenomeno del terrorismo

L'obbligo di comunicazione riguarda, oltre che i valori patrimoniali provenienti da un crimine, anche quelli che sottostanno alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale<sup>12</sup> o terrorista.

Così, in occasione degli avvenimenti dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, la Svizzera disponeva già della base legale che obbligava gli intermediari finanziari a comunicare a MROS l'esistenza di valori appartenenti a terroristi o che dovevano servire al finanziamento del terrorismo.

Visto che il Ministero pubblico aveva aperto una procedura penale concernente questi attentati, tutte le comunicazioni degli intermediari finanziari sono state trasmesse a quest'ultimo. Ecco alcuni dati dell'anno 2001 riguardanti comunicazioni raccolte in rapporto agli attentati:

- a) provenienza delle comunicazioni (intermediari finanziari coinvolti):
  - servizi per le operazioni di pagamento 35%
  - banche 34%
  - amministratori patrimoniali 25%
- b) Valori bloccati al momento della comunicazione: 37 milioni di franchi.

## 6 Evoluzioni, tendenze

### 6.1 Volume delle comunicazioni

Mentre nei primi anni di attività di MROS l'aumento annuale delle comunicazioni si aggirava attorno al 5%, dal 2001 esso è molto più significativo:

- 1999 303 comunicazioni
- 2000 311 comunicazioni
- 2001 417 comunicazioni (+ 34%).

---

<sup>12</sup> Art. 260<sup>ter</sup> cif. 1 CP.

Benché il numero elevato di comunicazioni nel 2001 fosse dovuto in gran parte alle comunicazioni relative al terrorismo (95 comunicazioni), l'evoluzione fino al 30.09.2002 conferma la tendenza del 2001, con circa 400 comunicazioni.

Quest'evoluzione è il risultato di una maggiore sensibilizzazione degli intermediari finanziari alla lotta contro il riciclaggio di denaro.

## **6.2 Settori bancario e non-bancario**

Mentre il settore bancario rimane in testa per quanto riguarda il numero di comunicazioni<sup>13</sup>, la quota proporzionale rispetto al settore non bancario tende a diminuire<sup>14</sup>.

Il settore degli intermediari finanziari non bancari progredisce in modo significativo<sup>15</sup>. Questa tendenza è largamente confermata nel 2002. I servizi per le operazioni di pagamento (+13%) e gli amministratori patrimoniali (+9,1%) hanno notevolmente contribuito a questo aumento. Nel corso del primo semestre del 2002, i primi hanno continuato ad aumentare la loro partecipazione, specialmente in relazione con il prodotto Western Union, distribuito dalla Posta e dalle FFS.

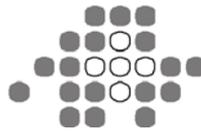
Questo dato di fatto permette di affermare che, mentre le banche possono contare su un'esperienza di più di vent'anni per quanto riguarda la lotta al riciclaggio di denaro, gli intermediari finanziari non bancari stanno assimilando progressivamente le norme antiriciclaggio. La loro partecipazione crescente alla realizzazione della legge sul riciclaggio può essere considerata più che soddisfacente.

---

<sup>13</sup> 233 comunicazioni nel 2001.

<sup>14</sup> Il 75,2% delle comunicazioni proveniva dalle banche nel 2000, contro il 61,2 % del 2001.

<sup>15</sup> 99 comunicazioni nel 2001, contro 77 nel 2000.



## Dati statistici<sup>1</sup>

Organismi di autodisciplina (OAD) riconosciuti dall'Autorità di controllo: 12, di cui 7 OAD specifici per ramo, 3 OAD generici, l'OAD Posta e l'OAD FFS.

Intermediari finanziari del settore non bancario affiliati / autorizzati:

– Affiliazioni agli OAD (al 31.08.02) :	6244
– Autorizzazioni Autorità di controllo <sup>2</sup> :	149
– Richieste di autorizzazione pendenti presso l'Autorità di controllo :	168

Ripartizione approssimativa degli intermediari finanziari per rami<sup>3</sup>:

– Gestione patrimoniale :	34%
– Fiduciari :	29%
– Avvocati e notai :	24%
– Pianificazione finanziaria e All Finance :	8%
– Cambio :	2%
– Distributori di fondi di investimento :	1%
– Altri :	2%

Intermediari finanziari attivi illegalmente liquidati dall'Autorità di controllo: 3.

Società di revisione LRD accreditate dall'Autorità di controllo: 84. Nuove procedure di accreditamento sono in atto dal 9 settembre 2002.

Revisioni effettuate dall'Autorità di controllo:

– Revisioni OAD :	8
– Revisioni sorveglianza di mercato :	35
– Revisioni di intermediari finanziari direttamente sottoposti :	30

Personale: 25 posti, tutti occupati.

. /.

- 
- <sup>1</sup> Se non è specificato altrimenti, i dati indicati si riferiscono alla situazione del 30 settembre 2002.
- <sup>2</sup> Delle 894 richieste inoltrate all'Autorità di controllo a partire dall'inizio del 2000, 577 sono state stralciate (richieste parallele / cessazione dell'attività di intermediazione finanziaria / intermediazione finanziaria non esercitata a titolo professionale). Attualmente 168 richieste sono in fase d'esame, in circa 90 casi verrà rilasciata un'autorizzazione. In circa 60 casi, prima di poter decidere riguardo ad un eventuale obbligo di autorizzazione, dovranno essere chiarite delle questioni di assoggettamento o altre questioni ancora aperte.
- <sup>3</sup> Poiché le categorizzazioni degli OAD non sono ancora state unificate, i dati possono essere indicati solo approssimativamente.



## CFB: dati statistici

Numero d'intermediari finanziari sottoposti alla sorveglianza LRD da parte della CFB (fonte: CFB 2001):

- Istituti bancari: 375
- Commercianti di valori mobiliari: 71
- Direzioni di fondi di investimento: 48

Valore totale dei titoli e degli investimenti fiduciari presso le banche in Svizzera (fonte: CFB 2001): CHF 3'300 miliardi.

Numero totale dei conti di risparmio e dei conti d'investimento presso le banche in Svizzera (fonte: Die Banken in der Schweiz 2001, Tabella 20.4, Banca nazionale svizzera): 19,495 milioni.

Numero totale dei collaboratori del Segretariato della CFB (al 1° settembre 2002): 123, di cui circa 46 coinvolti nella sorveglianza antiriciclaggio.

Personale in forza presso le banche in Svizzera (fonte: Die Banken in der Schweiz 2001, Tabella 51, Banca nazionale svizzera): 120'414.

## **Dati statistici del settore assicurativo**

### **Il controllo nel settore assicurativo**

Dei circa 50 miliardi di franchi che costituiscono il volume totale dei premi, 30 miliardi vanno attribuiti alle assicurazioni sulla vita. Di questi 30 miliardi, 20 miliardi di franchi sono da considerare rilevanti in relazione alla lotta contro il riciclaggio.

Nel 2001, 30 società erano presenti in Svizzera nel campo dell'assicurazione vita (di cui 2 con sede all'estero). Per quanto riguarda la lotta contro il riciclaggio di denaro, l'Ufficio federale delle assicurazioni private controlla direttamente 3 società, le restanti società essendo controllate dall'organismo di autodisciplina dell'Associazione Svizzera d'Assicurazioni (OAD-ASA).

### **OAD-ASA**

#### *Rapporto*

L'obbligo di presentare un rapporto, cui sono sottoposti i membri secondo il pertinente regolamento, serve a controllare se le società membri rispettano i doveri di diligenza. Nel 2001, tutte le società membri hanno adempiuto il loro obbligo di presentare un rapporto.

#### *Statistica*

Nel 2001, i servizi interni alle società hanno ricevuto 121 (il numero dell'anno precedente non è stato rilevato) comunicazioni ai sensi del § 9 cpv. 3 del regolamento OAD (comunicazioni dei collaboratori in merito a irregolarità).

I servizi hanno dovuto svolgere accertamenti approfonditi ai sensi dell'articolo 6 LRD in 64 casi (2000: 61) che denotavano fatti sospetti. Complessivamente vi sono state 6 comunicazioni (2000: 3) all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro.

## **Dati statistici**

Numero dei collaboratori del Segretariato della CFCG	32
Numero delle case da gioco sotto sorveglianza per 31.10.02	8
per 2003	21
Numero delle società di revisione «riconosciute»	8
Prodotto lordo dei giochi 2001 (in milioni CHF)	300
Imposta sulle case da gioco 2001 (in milioni CHF)	100
Numero dei collaboratori delle case da gioco per 2003	ca. 2'100

## Statistiche MROS 2001 (2000)

**Numero di comunicazioni** 417 (311)  
**Delle quali trasmesse alle autorità giudiziarie** 380 (240)

### Tipi di intermediari finanziari:

Banche	255 (234)
Servizi per le operazioni di pagamento (La Posta)	55 (33)
Fiduciarie	33 (17)
Consulenti in materia di investimenti, Amministratori patrimoniali	38 (12)
Assicurazioni	6 (2)
Avvocati	9 (7)
Uffici di cambio	2 (1)
Società che amministrano carte di credito	7 (2)
Casinò	8 (2)
Altri	4 (1)

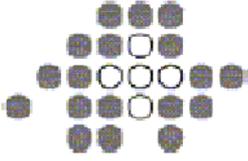
**Ammontare totale (in CHF) dei valori patrimoniali implicati dalle comunicazioni:** 2,7 mia (655 mio)

### Provenienza geografica delle comunicazioni:

Zurigo	32% (40%)
Ginevra	32% (26%)
Berna	15% (13%)
Ticino	9% (7%)
Altri	12% (14%)

## Lista di siti internet

BRI	e	<a href="http://www.bis.org">www.bis.org</a>
UFAP	d,f,i,e	<a href="http://www.bpv.admin.ch">www.bpv.admin.ch</a>
CFB	d,f,e	<a href="http://www.ebk.admin.ch">www.ebk.admin.ch</a>
Autorità federali	d,f,i,e	<a href="http://www.admin.ch">www.admin.ch</a>
CFCG	d,f,i,e	<a href="http://www.esbk.admin.ch">www.esbk.admin.ch</a>
UE	d,f,i,e	<a href="http://www.europa.eu.int">www.europa.eu.int</a>
GAFI	f,e	<a href="http://www.fatf-gafi.org">www.fatf-gafi.org</a>
FMI	d,f,e	<a href="http://www.imf.org">www.imf.org</a>
Autorità di controllo	d,f,i,e	<a href="http://www.gwg.admin.ch">www.gwg.admin.ch</a>
MROS	d,f,i,e	<a href="http://www.bap.admin.ch/d/themen/geld/i_index.htm">www.bap.admin.ch/d/themen/geld/i_index.htm</a>
ASB	d,f,e	<a href="http://www.swissbanking.org">www.swissbanking.org</a>
RS	d,f,i	<a href="http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html">www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html</a>



Eidg. Finanzverwaltung EFV  
Adm. fédéral des finances AFF  
Amm. federale delle finanze AFF  
Adm. federala da finanzas AFF

Bundesgasse 3  
3003 Berne  
Tél.: +41 31 322 60 11  
Fax: +41 31 322 61 87  
<http://www.efv.admin.ch>

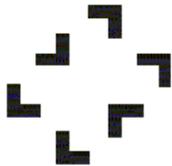
Kontrollstelle GwG  
Autorité de contrôle LBA  
Autorità di controllo LRD

Christoffelgasse 5  
3003 Berne  
Tél.: +41 31 323 39 94  
Fax: +41 31 323 52 61  
<http://www.gwg.admin.ch>



Eidgenössische Bankenkommision EBK  
Commission fédérale des banques CFB  
Commissione federale delle banche CFB  
Swiss Federal Banking Commission SFBC

Schwanengasse 12  
Postfach  
3001 Berne  
Tél.: +41 31 322 69 11  
Fax: +41 31 322 69 26  
<http://www.ebk.admin.ch>



Bundesamt für Privatversicherungen BPV  
Office federal des assurances privées OFAP  
Ufficio federale delle assicurazioni private UFAP  
Federal Office of Private Insurance FOPI

Friedheimweg 14  
3003 Berne  
Tél.: +41 31 322 79 11  
Fax: +41 31 323 71 56  
<http://www.bpv.admin.ch>



Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK  
Commission fédérale des maisons de jeu CFMJ  
Commissione federale delle case da gioco CFCG  
Swiss Federal Gaming Board SFGB

Eigerplatz 1  
3003 Berne  
Tél.: +41 31 323 12 04  
Fax: +41 31 323 12 06  
<http://www.esbk.admin.ch>



fedpol.ch  
Money Laundering Reporting Office  
Switzerland (MROS)

Office fédéral de la police  
Bundesrain 20  
3003 Berne  
Tél.: +41 31 323 11 32  
Fax: +41 31 322 53 04  
<http://www.fedpol.ch/>