



Rapporto annuale 2003

Riassunto

Basi giuridiche

Come nel 2002, l'Autorità di controllo si è occupata anche nel 2003, in qualità di autorità di vigilanza sugli intermediari finanziari del settore parabancario, della concretizzazione della legge sul riciclaggio di denaro in questo settore. Tra gli aspetti di rilievo spicca la nuova ordinanza dell'Autorità di controllo relativa agli obblighi degli intermediari finanziari che le sono direttamente sottoposti; l'ordinanza, che entra in vigore il 1° gennaio 2004, comporta per gli intermediari finanziari interessati determinati cambiamenti riguardo all'attuazione degli obblighi di diligenza.

Un altro tema importante per l'Autorità di controllo è la tassa di vigilanza, grazie alla quale, oltre agli emolumenti, potranno essere fatturate anche le spese individualmente non imputabili. La tassa di vigilanza, il cui onere è ripartito tra OAD e intermediari finanziari direttamente sottoposti, è stata introdotta con una modifica legislativa nell'ambito del programma di sgravio 2003. In relazione a questa modifica l'Autorità di controllo ha elaborato una serie di documenti ed esaminato diverse prese di posizione.

Attraverso una serie di decisioni di principio, l'Autorità di controllo ha trattato ulteriormente varie questioni in materia di assoggettamento, sottoponendo a una chiarificazione approfondita tutti gli aspetti dell'articolo 2 capoverso 3 LRD. L'Autorità di controllo ha adottato in particolare decisioni di principio riguardanti le casse di risparmio aziendali, le operazioni finanziarie all'interno di un gruppo, le società d'investimento, le operazioni di credito, i servizi nel campo delle operazioni di pagamento, il commercio di banconote, monete e metalli preziosi nonché la custodia di valori patrimoniali. Ha inoltre precisato il campo d'applicazione territoriale della legge sul riciclaggio di denaro e stabilito in quali casi l'attività dello Stato è subordinata alla legge. L'Autorità di controllo ha inoltre riesaminato la propria prassi riguardo all'assoggettamento dei commercianti di materie prime alla legge sul riciclaggio di denaro, modificando in parte le sue precedenti decisioni in quest'ambito.

Nel 2003 l'Autorità di controllo si è occupata anche di alcune questioni d'interpretazione rimaste pendenti. Così, ad esempio, l'Autorità ha stabilito il modo in cui va interpretato il concetto di «valori mobiliari» ai sensi della legge sul riciclaggio di denaro, ha definito il concetto di «operazione di cassa» nonché la procedura da seguire quando un intermediario finanziario esce da un OAD o in caso di rinuncia all'autorizzazione dell'Autorità di controllo, e ha chiarito alcune questioni relative alla valutazione di diversi valori patrimoniali.

Organismi di autodisciplina

Nel 2003 l'Autorità di controllo ha stabilito con gli OAD un'intensa collaborazione. È stato fatto un lavoro di verifica per appurare che le carenze riscontrate in occasione delle revisioni dell'esercizio 2002 fossero state eliminate. La verifica delle misure adottate ha dato risultati soddisfacenti. Nel 2003 è stata controllata principalmente l'attività di revisione svolta dagli OAD nel campo della revisione, comprendente in particolare la qualità dei concetti di revisione, dello svolgimento delle revisioni e dei revisori esterni. In alcuni casi l'insufficienza delle soluzioni elaborate per ovviare alle carenze riscontrate è stata criticata e ha comportato l'adozione di provvedimenti. Nel 2003, l'entrata in vigore dell'ordinanza dell'Autorità di controllo sull'esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione finanziaria e la pubblicazione della nuova ordinanza sul riciclaggio della CFB, l'avvio della revisione dell'ordinanza dell'Autorità di controllo sul riciclaggio di denaro. Agli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti, l'elaborazione di un modello di regolamento per i trasferimenti di denaro e di valori, e in parte anche i cambiamenti di carattere organizzativo negli OAD hanno implicato numerose revisioni degli statuti e dei regolamenti. Non è stato pertanto possibile trattare tutte le ratificazioni nei termini desiderati dagli OAD.

È da sottolineare la stretta collaborazione con gli OAD riguardo alle questioni di assoggettamento. Oltre alla sua partecipazione a diverse sedute del Forum OAD, l'Autorità di controllo ha avuto l'occasione di approfondire lo scambio di esperienze con gli OAD nell'ambito della Conferenza di coordinamento, che si è occupata delle questioni dell'autodisciplina, della sua sorveglianza e delle sue prospettive per l'avvenire.

Intermediari finanziari direttamente sottoposti all'Autorità di controllo

Nel 2003 il disbrigo delle domande di autorizzazione inoltrate all'Autorità di controllo è avanzato. Le pendenze degli anni precedenti hanno potuto essere completamente liquidate. Quest'anno ha permesso di concretizzare anche il modo di procedere nei casi di relativa importanza e nei casi speciali. I primi sono i casi in cui l'intermediario finanziario, pur esercitando l'attività assoggettata alla legge sul riciclaggio di denaro, non lo fa con l'intensità necessaria per considerarla a titolo professionale. Inoltre nel 2003 l'Autorità di controllo ha chiuso alcune procedure concernenti degli intermediari finanziari la cui situazione professionale era cambiata e che non adempivano (o non adempivano più) i criteri dell'esercizio a titolo professionale dell'attività assoggettata. Nel corso dell'esercizio 2003 l'Autorità di controllo ha trattato e risolto anche parecchi casi speciali, in cui sussistevano dubbi circa l'attività esercitata dai vari intermediari finanziari o i cui protagonisti erano coinvolti in procedure penali o erano stati condannati per reati finanziari.

Se negli anni precedenti si è trattato soprattutto di riuscire a gestire l'afflusso di domande di autorizzazione inoltrate, nel 2003 ha assunto per la prima volta una certa importanza anche la vigilanza sugli intermediari finanziari direttamente sottoposti all'Autorità di controllo e da essa autorizzati.

Quest'attività di vigilanza può essere suddivisa in quattro ambiti. Il primo comprende l'accompagnamento permanente degli intermediari finanziari, compresa la consulenza ri-

guardo all'attività professionale o agli obblighi di diligenza da rispettare. Il secondo comprende il trattamento dei vari cambiamenti comunicati dagli intermediari finanziari autorizzati. Il terzo importante strumento di controllo è rappresentato dai rapporti di revisione presentati all'Autorità di controllo e da essa analizzati. Infine, il quarto meccanismo importante di tale attività di sorveglianza è l'adozione di provvedimenti e di sanzioni nei confronti degli intermediari finanziari.

Vigilanza del mercato

Basandosi sulle esperienze acquisite nel 2002, nel 2003 l'Autorità di controllo ha ulteriormente perfezionato e attuato la sua prassi relativa al disbrigo di casi in materia di vigilanza del mercato. Ciò spiega, almeno in parte, l'aumento del numero di procedure avviate in quest'ambito nel 2003 rispetto al numero registrato l'anno precedente.

Se in molti casi è stato possibile convincere un intermediario finanziario che svolgeva illegalmente la propria attività ad affidarsi a un OAD o a presentare una domanda di autorizzazione all'Autorità di controllo, non sono mancati i casi conclusi senza adozione di provvedimenti, poiché nel corso delle indagini è emerso che l'attività effettivamente svolta dall'intermediario interessato non era assoggettata alla legge sul riciclaggio di denaro.

Tra i procedimenti avviati nel corso dell'esercizio 2003, alcuni sono sfociati in una procedura di liquidazione o cancellazione dal registro di commercio, le più drastiche tra le misure previste dalla legge sul riciclaggio di denaro. La liquidazione d'ufficio è stata ordinata nei confronti di cinque intermediari finanziari, mentre per altri due intermediari è stata disposta la cancellazione dal registro di commercio. In uno di questi due casi, l'intermediario finanziario era venuto meno agli obblighi di collaborazione previsti dalla legge per quanto attiene all'accertamento dei fatti. In un altro caso l'Autorità di controllo ha constatato che l'intermediario finanziario, contrariamente a quanto ripetutamente affermato, esercitava una delle attività assoggettate alla legge sul riciclaggio di denaro senza rispettare adeguatamente gli obblighi di diligenza e senza che le persone responsabili garantissero l'adempimento degli obblighi previsti dalla legge. L'Autorità di controllo ha disposto in entrambi i casi la liquidazione d'ufficio. In un terzo caso la stessa Autorità ha dovuto rifiutare una domanda di autorizzazione e controllare che l'intermediario finanziario interessato smettesse di esercitare la sua attività illegale. Siccome l'intermediario in questione non dava garanzia di voler cessare spontaneamente la propria attività, la cancellazione dal registro di commercio è risultata essere l'unica misura adeguata.

Nel 2003 il Tribunale federale si è pronunciato per la prima volta su una liquidazione d'ufficio ordinata nell'ambito di una procedura in materia di vigilanza del mercato, respingendo il ricorso di diritto amministrativo interposto contro di essa¹. Nella citata sentenza il Tribunale federale si è espresso sul rifiuto della domanda di autorizzazione, sui presupposti dell'autorizzazione, sui compiti dell'Autorità di controllo nell'ambito della vigilanza del mercato e sulla liquidazione degli intermediari finanziari che esercitano illegalmente la loro attività, confermando ampiamente la relativa prassi dell'Autorità di controllo.

¹ DTF 129 II 438

Sono state approvate anche diverse decisioni dell'Autorità di controllo sulle spese concernenti le procedure in materia di vigilanza del mercato. Nella propria veste di istanza di ricorso, il Dipartimento federale delle finanze ha tra l'altro precisato, in alcune decisioni su ricorso, che per fondare l'obbligo di pagare le spese bastano dei fatti propri a far pensare che un'attività è esercitata.

Revisione

Oltre alle revisioni effettuate presso gli OAD, presso gli intermediari finanziari direttamente sottoposti o nell'ambito di procedimenti in materia di vigilanza del mercato, l'attività dell'Autorità di controllo si è incentrata anche sull'analisi e sulla valutazione dei concetti di revisione, delle schede di lavoro utilizzate, dello svolgimento delle revisioni, dell'analisi dei rapporti di revisione e dei compiti connessi all'accreditamento degli organi di revisione LRD.

Sono da segnalare alcuni casi di ritardo constatati nella consegna dei rapporti di revisione da parte degli intermediari finanziari direttamente sottoposti. I ritardi sono imputabili al fatto che nel 2003 numerosi intermediari finanziari hanno dovuto sottoporsi per la prima volta a una revisione LRD e che alcuni organi di revisione LRD accreditati effettuavano le loro prime revisioni per l'Autorità di controllo. L'Autorità di controllo ha sollecitato gli intermediari finanziari interessati ed è stato loro impartito un termine di un mese per presentare la revisione. Dopodiché i rapporti di revisione mancanti sono stati presentati tempestivamente.

In occasione di una revisione effettuata nel 2003 dall'Autorità di controllo presso un intermediario finanziario si è constatato che nel 2002 un organo di revisione LRD accreditato dall'Autorità di controllo, pur avendo riscontrato delle carenze, aveva omesso di segnalarle nel proprio rapporto di revisione. L'organo di revisione LRD in questione è stato ammonito con la comminatoria della revoca dell'accreditamento, in quanto il principio dell'essenzialità non trova applicazione nei rapporti di revisione allestiti dai revisori LRD e le lacune riscontrate devono sempre essere segnalate.

Nel corso del primo semestre del 2003 è stato proposto un sistema di classificazione secondo i rischi. La proposta è sorta dalla constatazione che gli intermediari finanziari sottoposti alla vigilanza dell'Autorità di controllo si differenziano a seconda dei loro potenziali rischi in materia di riciclaggio di denaro. Grazie alla classificazione in categorie di rischio, ognuno degli intermediari finanziari sottoposti alla vigilanza dell'Autorità di controllo può essere assegnato a una categoria di rischio tenendo conto di diversi criteri, il che influirà a sua volta sulla frequenza con la quale l'Autorità di controllo può effettuare delle verifiche dirette sull'intermediario in questione.

Collaborazione internazionale

Nel 2003 è stata portata a termine la revisione delle 40 raccomandazioni del GAFI, iniziata nel 2001. L'Autorità di controllo, autorità di vigilanza della legge sul riciclaggio di denaro,

ha partecipato attivamente ai lavori della delegazione svizzera. Grazie alla revisione delle 40 raccomandazioni, e sulla base delle esigenze minime in esse previste, si è stabilito uno standard internazionale che corrisponde al livello elevato della legislazione svizzera. La revisione porterà pertanto a delle minime modifiche nella legislazione svizzera.

Nel 2003 la Svizzera ha anche continuato a sostenere gli sforzi internazionali per la lotta al finanziamento del terrorismo. Nel mese di settembre del 2003, la Svizzera ha ratificato la Convenzione internazionale dell'ONU per la repressione del finanziamento del terrorismo e la Convenzione internazionale dell'ONU per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo. L'attuazione di dette convenzioni ha richiesto alcune modifiche legislative.

Sempre nell'ambito del sostegno alla lotta internazionale contro il finanziamento del terrorismo, nel 2003 l'Autorità di controllo ha trasmesso agli OAD e agli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti molteplici liste di nomi e ha indicato loro a quali condizioni occorre adottare provvedimenti e che tipo di provvedimenti. I provvedimenti comprendono gli obblighi di comunicare e di blocco dei beni e gli obblighi di diligenza accresciuti.

Altre attività dell'Autorità di controllo

Come negli anni scorsi, anche nel 2003 l'Autorità di controllo ha collaborato con diverse altre autorità. Il suo scambio di informazioni con la CFB e l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro è diventato più frequente e più efficace. Si è impegnata in una più intensa collaborazione con le autorità di perseguimento penale dei Cantoni e ha lanciato un progetto per favorire tale collaborazione.

L'Autorità di controllo ha portato avanti anche l'operato svolto in seno al coordinamento delle autorità federali incaricate dell'applicazione della legge sul riciclaggio di denaro. Si è di nuovo tenuta una conferenza stampa, nel corso della quale sono state fornite informazioni sugli sviluppi nel campo della lotta contro il riciclaggio di denaro. In occasione di detta manifestazione le autorità competenti per la lotta contro il riciclaggio di denaro hanno aggiornato l'opuscolo "La lotta contro il riciclaggio di denaro in Svizzera", che, tra l'altro, descrive il sistema di prevenzione svizzero e la sua applicazione, dando anche informazioni sui lavori in corso.

L'Autorità di controllo informa circa la propria attività, la propria prassi e il sistema di lotta contro il riciclaggio di denaro attraverso il proprio sito internet. Nel 2003 essa ha potuto fornire informazioni anche in occasione di seminari, giornate e conferenze. Inoltre, lo scorso anno essa ha organizzato direttamente un seminario sulla nuova ordinanza relativa agli obblighi di diligenza, entrata in vigore il 1° gennaio 2004; il seminario si è svolto nelle tre lingue nazionali e nelle varie regioni linguistiche.

Nel mese di giugno del 2003 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha effettuato un sopralluogo negli uffici dell'Autorità di controllo. In quell'occasione l'Autorità di controllo ha potuto esprimersi su diversi aspetti della propria attività e sulla sua organizzazione interna.

La Commissione della gestione ha concluso, in esito alla propria indagine, che, nonostante sussista ancora una certa necessità d'intervento in determinati ambiti, l'Autorità di controllo è evoluta fino a diventare un efficiente organo esecutivo.