



Rapporto annuale 2004

Compendio

Basi giuridiche

Come negli anni scorsi anche nel 2004 l'Autorità di controllo in quanto autorità di vigilanza sugli intermediari finanziari del settore parabancario ha concretizzato la legge sul riciclaggio di denaro nel suddetto settore. Altri aspetti importanti dell'attività svolta dall'Autorità di controllo sono state la concretizzazione della tassa di sorveglianza nonché la rielaborazione dell'ordinanza sul registro.

La tassa di sorveglianza, introdotta nel quadro del programma di sgravio 2003 attraverso una modifica di legge, ha costituito nel 2004 un importante tema per l'Autorità di controllo. Il nuovo articolo 22 LRD stabilisce che per gli organismi di autodisciplina (OAD) la tassa di sorveglianza è determinata in funzione dell'utile lordo e del numero di affiliati e per gli intermediari finanziari direttamente sottoposti all'Autorità di controllo in funzione dell'utile lordo e della grandezza dell'impresa. Per rendere possibile la riscossione della tassa di sorveglianza è stato necessario allestire espressamente un conto dei costi e delle prestazioni nel rispetto del principio della trasparenza. Grazie a questo sistema, i costi possono essere imputati alle unità organizzative responsabili sulla base dei compiti effettivamente svolti nell'ambito dell'Autorità di controllo.

La nuova banca dati elettronica, a disposizione dell'Autorità di controllo dal 2003, ha imposto una nuova regolamentazione della raccolta e conservazione dei dati da parte dell'Autorità di controllo. Di conseguenza, nella primavera del 2004 l'Autorità di controllo ha iniziato la rielaborazione dell'ordinanza sul registro in ottemperanza sia alla legislazione federale sia alle sue esigenze pratiche.

Anche nel 2004 l'Autorità di controllo ha chiarito diverse questioni in materia di assoggettamento adottando decisioni di principio. Nella maggior parte dei casi si è trattato soprattutto di concretizzare e precisare i principi esistenti, in particolare per quanto riguarda l'assoggettamento degli organi delle società di sede, il trasporto di valori patrimoniali, il trasferimento di valori e i servizi nell'ambito delle operazioni di pagamento in settori specifici come pure le operazioni di credito. L'Autorità di controllo ha altresì sistematizzato e resa pubblica la sua pluriennale prassi concernente trustee e protector.

Nell'anno in rassegna, l'Autorità di controllo si è occupata inoltre di questioni di interpretazione rimaste pendenti. Essa ha pertanto provveduto a precisare i casi in cui le società di investimento sono tenute a effettuare l'identificazione della controparte e l'accertamento

relativo all'avente economicamente diritto come pure l'obbligo di allestire e conservare documenti in relazione con la cessione di un mandato.

Negli ultimi tre anni, l'Autorità di controllo ha reso nota in oltre venti scritti la propria interpretazione del campo di applicazione della legge sul riciclaggio di denaro nel settore non-bancario. Alla fine del 2004, essa ha pubblicato un testo consolidato su questa prassi. Il testo, che è strutturato in modo chiaro, completa e sostituisce tutte le pubblicazioni precedenti inerenti al settore di assoggettamento alla legge sul riciclaggio di denaro.

Organismi di autodisciplina

Un importante progetto del 2004 è stato il bilancio dell'autodisciplina. L'analisi fatta dall'Autorità di controllo illustra le qualità degli OAD riconosciuti e gli aspetti nei quali taluni di loro hanno incontrato dei problemi al momento dell'attuazione della legge sul riciclaggio di denaro e accenna un confronto tra la vigilanza esercitata dagli OAD e la vigilanza dell'Autorità di controllo. Essa presenta anche i provvedimenti adottati da Germania, Francia e Gran Bretagna in ambiti scelti del settore non-bancario nel quadro della lotta preventiva contro il riciclaggio di denaro e traccia un confronto con il sistema svizzero. Lo studio è giunto alla conclusione che l'autodisciplina garantisce l'applicazione della legge sul riciclaggio di denaro e che gli strumenti di vigilanza ancorati nella legge sono in linea di principio sufficienti.

Nel 2004 l'Autorità di controllo ha emanato per la prima volta delle direttive che definiscono lo standard minimo per il concetto di revisione. Quest'ultimo prevede una frequenza dei controlli individuale, in funzione del rischio, vale a dire compresa tra uno e tre anni al massimo a seconda della categoria di rischio in cui rientra l'intermediario finanziario interessato. Il rischio è determinato sulla base di criteri trasparenti e adeguati, che devono essere definiti nel concetto di revisione. Prima che l'OAD proceda a classificare l'intermediario finanziario in una categoria di rischio, l'affiliato deve essere stato sottoposto a revisione almeno due volte.

Nel quadro delle revisioni effettuate presso gli OAD, si è controllato se le lacune constatate negli ultimi due anni fossero state eliminate. Presso alcuni OAD è stata inoltre verificata l'attuazione dei provvedimenti disposti e delle modifiche dei regolamenti e degli statuti autorizzate dall'Autorità di controllo. In questo contesto, sono state criticate soprattutto le revisioni complementari e la sorveglianza delle scadenze in relazione con l'eliminazione delle lacune riscontrate in occasione delle revisioni effettuate presso gli intermediari finanziari affiliati. Si è constatato altresì che la revisione materiale degli intermediari finanziari è stata in alcuni casi troppo poco ponderata.

Nell'estate del 2004, l'Autorità di controllo ha preso atto con rincrescimento della cessazione con effetto al 31 dicembre 2004 dell'attività di OAD da parte della Camera fiduciaria. L'Autorità di controllo ha coadiuvato i relativi lavori. In collaborazione con gli OAD, l'Autorità di controllo ha garantito la continuità del mandato legislativo di vigilanza sui circa 400 intermediari finanziari affiliati sino alla cessazione dell'attività di OAD da parte della Camera fiduciaria e sino all'affiliazione ad un altro OAD o all'ottenimento del rilascio dell'autorizzazione da parte dell'Autorità di controllo.

Intermediari finanziari direttamente sottoposti all'Autorità di controllo

Il 1° gennaio del 2004 è entrata in vigore la nuova ordinanza sul riciclaggio di denaro. Durante l'anno d'esercizio, l'Autorità di controllo si è pertanto dedicata al compito di spiegare ai destinatari le disposizioni dell'ordinanza. Essa ha tenuto diverse relazioni e presentazioni finalizzate alla diffusione nonché implementazione dell'ordinanza e ha risposto alle richieste scritte e orali. Inoltre, nel gennaio del 2004 sono stati rielaborati e adeguati gli strumenti e i documenti interni come pure le procedure dell'Autorità di controllo, nell'ambito delle quali è stata semplificata la procedura per la verifica della richiesta di autorizzazione degli intermediari finanziari.

In occasione dell'analisi dei rapporti di revisione, l'Autorità di controllo ha constatato determinate lacune ricorrenti e tratto le relative conclusioni. Per ripristinare la legalità, nel 2004 essa ha quindi preso diversi provvedimenti, che vanno dalla semplice esortazione scritta a eliminare le lacune constatate alle istruzioni per la modifica dell'organizzazione interna e all'intimazione di fare eseguire revisioni straordinarie.

Nel 2004, l'Autorità di controllo ha respinto la richiesta di una persona fisica che voleva far assoggettare la propria ditta individuale, poiché l'unico mandatario e nel contempo persona avente diritto di firma era oggetto di un'inchiesta penale per carente diligenza in operazioni finanziarie ai sensi dell'articolo 305ter CP. La tipologia del reato e i fatti non consentivano alla richiedente di soddisfare le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, ossia la buona reputazione e la garanzia dell'osservanza degli obblighi di diligenza conformemente all'articolo 14 capoverso 2 lettera c LRD.

Vigilanza sul mercato

Dopo aver ritenuto conclusa la fase di implementazione della LRD entrata in vigore il 1° aprile del 1998, nell'anno in rassegna l'Autorità di controllo ha intensificato consapevolmente l'attività di vigilanza sul mercato. Si è constatato che a seguito di questa intensificazione sulla piazza finanziaria le società attive nel settore dell'intermediazione finanziaria hanno chiesto spontaneamente e tempestivamente l'affiliazione a un OAD o il rilascio dell'autorizzazione dell'Autorità di controllo.

Solo per poche procedure condotte nel 2004 nell'ambito della vigilanza sul mercato è stato necessario disporre delle misure coercitive amministrative. Il provvedimento di liquidazione o di cancellazione dal registro di commercio, che è peraltro il più incisivo tra quelli previsti dal diritto in materia di vigilanza, non ha dovuto essere emanato per nessuna delle procedure avviate nell'anno in rassegna.

Ha prodotto effetti positivi anche il fatto che nel 2004 l'Autorità di controllo abbia sporto un numero maggiore di denunce al DFF in virtù dell'articolo 36 LRD. In queste procedure, il DFF ha infatti inflitto multe molto più elevate rispetto all'anno precedente.

Nell'anno in rassegna, il DFF ha respinto il ricorso che una società aveva presentato contro la decisione in materia di tasse dell'Autorità di controllo. Nella sua decisione su ricorso, l'istanza di ricorso ha affermato che l'avvio di una procedura sulla base dell'iscrizione nel

registro di commercio è di per sé sufficiente a giustificare l'obbligo di pagare le tasse ai sensi dell'articolo 22 LRD.

Revisione

Nelle revisioni che si effettueranno nel 2005 occorrerà verificare per la prima volta l'osservanza delle disposizioni della nuova ordinanza sul riciclaggio di denaro. Quest'ultima ha comportato l'adeguamento delle schede di lavoro, che l'Autorità di controllo ha provveduto a semplificare.

Le esperienze fatte negli ultimi anni hanno indotto l'Autorità di controllo a mettere in discussione il ciclo di revisione uniforme a scadenza annuale. Essa ha quindi deciso di ammettere, per gli intermediari finanziari direttamente sottoposti, un ciclo di revisione pluriennale basato sul rischio di riciclaggio di denaro e su quello di revisione. L'Autorità di controllo ha elaborato dei criteri che devono essere soddisfatti cumulativamente, affinché l'intermediario finanziario direttamente sottoposto possa beneficiare del ciclo di revisione pluriennale.

Visti il numero crescente di accreditamenti e le conseguenti difficoltà nel controllare la qualità delle prestazioni fornite, l'Autorità di controllo ha completato i criteri per l'ottenimento dell'accreditamento. D'ora in poi, la società di revisione LRD accreditata deve aver ottenuto da parte di un intermediario finanziario direttamente sottoposto almeno un mandato nei dodici mesi successivi alla data dell'accreditamento, in caso contrario le viene revocato l'accreditamento.

Collaborazione internazionale

Le Raccomandazioni del GAFI si impongono sempre di più sulla scena mondiale come standard minimi determinanti che un Paese deve soddisfare per disporre di un sistema di difesa ritenuto sufficiente a livello internazionale. Esse fungono da base anche per le verifiche dei sistemi finanziari da parte di istituzioni internazionali. Per consentire un confronto internazionale dei risultati di queste verifiche, il GAFI, in collaborazione con la Banca mondiale, il Fondo monetario e altre organizzazioni, ha approvato una metodologia finalizzata al controllo dell'osservanza delle Raccomandazioni GAFI da parte di un Paese sottoposto a verifica. Grazie a questa metodologia, gli esperti possono rilevare i differenti sistemi e meccanismi e valutarli tenendo conto delle Raccomandazioni GAFI. In quanto autorità di vigilanza per l'applicazione della legge sul riciclaggio di denaro, nel 2004 l'Autorità di controllo ha partecipato attivamente ai lavori della delegazione svizzera.

Anche nel 2004 la Svizzera ha sostenuto la lotta internazionale contro il finanziamento del terrorismo; in questo ambito l'Autorità di controllo ha trasmesso agli OAD e agli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti numerose liste di nomi e istruzioni in cui stabilisce quando occorre adottare provvedimenti e che tipo di provvedimenti.

Altre attività dell'Autorità di controllo

L'Autorità di controllo ha collaborato con diverse autorità anche nel 2004, ossia con la CFB e l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro come pure con le autorità di perseguimento penale con cui ha condotto, entro i limiti della legge, uno scambio di informazioni intenso ed efficiente.

L'Autorità di controllo ha fornito inoltre la propria collaborazione nell'ambito di vari progetti legislativi di altre autorità federali. Essa, ad esempio, ha partecipato attivamente ai lavori di attuazione delle 40 Raccomandazioni rivedute del GAFI, ha preso posizione in merito alla FINMA nella prima parte del rapporto parziale della Commissione di esperti Zimmerli chiedendo di integrare la stessa Autorità di controllo nella nuova FINMA contemporaneamente alla CFB e all'UFAP, ha espresso il proprio parere sulla revisione dell'articolo 708 CO per quanto concerne l'esigenza di domicilio degli organi societari, ha preso parte alla procedura di consultazione concernente la revisione totale della legge sui fondi di investimento e ha formulato suggerimenti concreti per la revisione dell'ordinanza sull'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro.

L'Autorità di controllo informa sulla sua attività e sulla sua prassi come pure sul sistema di lotta contro il riciclaggio di denaro sia attraverso il sito internet sia in occasione di seminari, convegni e conferenze. A tale proposito, nel 2004 si sono svolti ad esempio due seminari di formazione di base concernenti la LRD, destinati agli intermediari finanziari direttamente sottoposti all'Autorità di controllo, e tre manifestazioni di formazione per i revisori accreditati.

Il motore di ricerca, che era accessibile dal mese di marzo del 2003 sul sito internet dell'Autorità di controllo e che permetteva di sapere attraverso l'immissione della ragione sociale se una società aveva ottenuto l'autorizzazione dell'Autorità di controllo o era affiliata ad un OAD, non è più disponibile dal mese di giugno del 2004. La Commissione federale della protezione dei dati ha ammesso i ricorsi di diversi intermediari finanziari che hanno presentato all'Autorità di controllo una richiesta di blocco della comunicazione dei dati. Essa ha rilevato infatti che non sussisteva una base legale sufficiente per rendere accessibili via internet le suddette informazioni tramite procedura di richiamo. Benché si sia conformata a tale decisione, l'Autorità di controllo è convinta della necessità della pubblicazione di tali informazioni e intende avviare una corrispondente modifica di legge.