

07.064

**Messaggio
concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute
del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI)**

del 15 giugno 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

15 giugno 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Gli sforzi intrapresi nel campo della lotta contro il riciclaggio di denaro si situano in un contesto normativo che evolve in funzione dello sviluppo della criminalità economica e finanziaria internazionale. Prevedendo in parte questa evoluzione, la legge sul riciclaggio di denaro (LRD) del 1998 ha esteso il campo di applicazione al settore non bancario. Nel 2003, le 40 + 8 Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) sono state oggetto di una revisione intesa a estendere la loro applicazione al finanziamento del terrorismo e alle attività non finanziarie. Alla revisione è seguita, nel 2004, l'adozione di una nona Raccomandazione in materia di lotta contro il finanziamento del terrorismo.

La forza del settore finanziario svizzero risiede in gran parte nel buon funzionamento del suo sistema e nella reputazione impeccabile della piazza finanziaria elvetica, che è riconosciuta nel mondo intero e ha attirato e continua ad attirare fortemente i capitali internazionali, contribuendo così alla sua posizione preponderante. Nel 2005, al momento della valutazione della Svizzera, il GAFI ha qualificato il sistema svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro solido, completo e ampiamente conforme alle sue Raccomandazioni rivedute. Ha nondimeno rilevato lacune più o meno importanti nel dispositivo svizzero rispetto a 16 delle 49 Raccomandazioni. Per mantenere la sua buona reputazione, la Svizzera deve pertanto adeguare il suo sistema di lotta contro il riciclaggio di denaro e attuare i punti essenziali delle Raccomandazioni rivedute.

Le misure proposte nel presente disegno di legge sono state oggetto fin dall'inizio del 2004 di numerose consultazioni con i rappresentanti dei settori economici, le autorità di perseguimento penale e le cerchie universitarie. Il disegno è quindi maturo e si concentra sull'essenziale. Esso integra altresì i risultati di uno studio condotto nel 2005 sul rapporto costi/benefici delle riforme proposte. In questo senso il disegno presenta misure legislative e procedure che rendono il sistema globalmente più efficace e garantiscono una maggiore certezza giuridica. Il disegno si allinea infine alle soluzioni adottate dai Paesi vicini e dalle più importanti piazze finanziarie d'Europa, che sono stati parimenti indotti a rivedere le proprie legislazioni nazionali.

Le proposte di modifiche legislative si concentrano su dodici misure concernenti diverse tematiche. La prima tematica concerne gli obblighi di diligenza; le misure proposte consentono di dare un assetto sistematico a tali obblighi, che rifletta la prassi attuale, e di integrarli nella legge. La seconda tematica riguarda l'estensione del campo di applicazione della legge sul riciclaggio di denaro alla lotta contro il finanziamento del terrorismo allo scopo di rafforzare, anche in questo contesto, la prassi esistente. La terza tematica è volta a migliorare l'efficacia del sistema di comunicazione mediante l'integrazione di una serie di disposizioni. La quarta tematica comprende l'inserimento nel diritto svizzero di nuovi reati a monte del riciclaggio di denaro, in vista dei lavori di trasposizione della Convenzione riveduta del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo. È infine prevista l'attuazione

della Raccomandazione speciale IX sul controllo dei movimenti transfrontalieri di denaro contante, che istituisce un sistema d'informazione su richiesta alla frontiera. Va altresì rilevato che il presente disegno di legge prevede una delega di competenze legislative al Consiglio federale per quanto attiene all'attuazione della LRD.

L'attuazione di talune Raccomandazioni rivedute del GAFI comporta peraltro un adeguamento delle ordinanze applicabili agli intermediari finanziari, ossia delle ordinanze delle autorità di vigilanza designate da leggi specifiche (Commissione federale delle banche, CFB; Commissione federale delle case da gioco, CFCG; Ufficio federale delle assicurazioni private, UFAP), nonché la revisione della Convenzione di diligenza dell'Associazione svizzera dei banchieri (CDB 03). Queste modifiche completeranno il presente disegno di legge e miglioreranno la conformità agli standard del GAFI del dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Indice

Compendio	5688
1 Punti essenziali del progetto	5692
1.1 Situazione iniziale	5692
1.2 Interesse della Svizzera	5693
1.3 La nuova normativa proposta	5694
1.3.1 Nuovi reati a monte del riciclaggio di denaro	5694
1.3.1.1 Contrabbando organizzato (art. 14 cpv. 4 e 17 n. 1 DPA, art. 3 cpv. 3 AIMP)	5696
1.3.1.2 Contraffazione e pirateria di merci	5698
1.3.1.2.1 Contraffazione di merci (art. 155 n. 2 CP)	5698
1.3.1.2.2 Pirateria di prodotti (art. 67 cpv. 2 LDA)	5699
1.3.1.3 Operazioni insider e manipolazione dei corsi	5699
1.3.1.4 Traffico illecito di migranti	5700
1.3.2 Estensione alla lotta contro il finanziamento del terrorismo	5700
1.3.3 Identificazione dei rappresentanti delle persone giuridiche (art. 3 cpv. 1 LRD)	5701
1.3.4 Informazioni sull'oggetto e sullo scopo della relazione d'affari (art. 6 cpv. 1 LRD)	5703
1.3.5 Valori patrimoniali di esiguo valore (art. 7a LRD)	5703
1.3.6 Obbligo di comunicazione in caso di interruzione delle trattative per l'avvio di una relazione d'affari (art. 9 cpv. 1 lett. b LRD)	5703
1.3.7 Blocco dei beni e allentamento del divieto di informare (art. 10 e 10a LRD)	5704
1.3.8 Esclusione della responsabilità penale e civile e protezione degli intermediari finanziari (art. 11 LRD)	5705
1.3.9 Delega di competenze legislative (art. 41 LRD)	5706
1.3.10 Scambio di informazioni (art. 29 e 29a LRD)	5707
1.3.11 Controllo dei movimenti transfrontalieri di denaro contante (Raccomandazione speciale IX; art. 95 cpv. 1 ^{bis} LD)	5707
1.3.12 Comunicazione secondo l'articolo 305 ^{ter} CP unicamente all'Ufficio di comunicazione	5709
1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	5710
1.5 Applicazione	5711
2 Commento dei singoli articoli	5711
2.1 Nuovi reati a monte del riciclaggio di denaro	5711
2.1.1 Contrabbando organizzato (art. 14 cpv. 4 e 17 n. 1 DPA, art. 3 cpv. 3 AIMP)	5712
2.2 Estensione alla lotta contro il finanziamento del terrorismo	5714
2.2.1 Modifica del titolo e adeguamento dell'articolo sull'oggetto nella LRD (art. 1) – estensione del campo d'applicazione alla lotta contro il finanziamento del terrorismo	5714
2.2.2 Estensione delle disposizioni legali alla lotta contro il finanziamento del terrorismo (art. 3, 6, 8, 9, 21, 23, 27 e 32 LRD)	5714

2.3	Identificazione dei rappresentanti delle persone giuridiche (art. 3 cpv. 1 LRD)	5715
2.4	Informazioni sull'oggetto e sullo scopo della relazione d'affari (art. 6 cpv. 1 LRD)	5716
2.5	Valori patrimoniali di esiguo valore (art. 7a LRD)	5716
2.6	Obbligo di comunicazione in caso di interruzione delle trattative per l'avvio di una relazione d'affari (art. 9 cpv. 1 lett. b LRD)	5717
2.7	Allentamento del divieto di informare (art. 10a LRD)	5717
2.7.1	Intermediari finanziari che non possono procedere al blocco dei beni (art. 10a cpv. 2 LRD)	5718
2.7.2	Servizi comuni a un cliente nel contesto della gestione del suo patrimonio in virtù di una collaborazione convenuta per contratto (art. 10a cpv. 3 lett. a LRD)	5718
2.7.3	Intermediari finanziari facenti parte del medesimo gruppo di società (art. 10a cpv. 3 lett. b LRD)	5719
2.7.4	Altre condizioni concernenti l'allentamento del divieto di informare	5719
2.8	Esclusione della responsabilità penale e civile e protezione degli intermediari finanziari (art. 11 LRD)	5720
2.9	Delega di competenze legislative (art. 41 LRD)	5720
2.10	Scambio di informazioni (art. 29 e 29a LRD)	5720
2.10.1	Scambio di informazioni tra autorità (art. 29 LRD)	5720
2.10.2	Autorità penali (art. 29a LRD)	5720
2.11	Controllo dei movimenti transfrontalieri di denaro contante (Raccomandazione speciale IX; art. 95 cpv. 1 ^{bis} LD)	5722
2.12	Comunicazione secondo l'articolo 305 ^{ter} CP unicamente all'Ufficio di comunicazione	5723
3	Ripercussioni	5725
3.1	Per la Confederazione	5725
3.2	Per i Cantoni e per i Comuni	5725
3.3	Per l'economia	5726
4	Programma di legislatura e piano finanziario	5727
5	Aspetti giuridici	5727
5.1	Costituzionalità e legalità	5727
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	5727
5.3	Forma dell'atto	5727
5.4	Subordinazione al freno alle spese	5728
5.5	Conformità alla legge sui sussidi	5728
5.6	Delega di competenze legislative	5728
	Legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria (Disegno)	5729

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La Svizzera accorda grande importanza al mantenimento di una piazza finanziaria integra e sana. Essa mette tutto in atto per impedire che la propria piazza finanziaria sia utilizzata per scopi criminali, segnatamente per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Con la globalizzazione dei flussi finanziari questa problematica assume una forte dimensione transfrontaliera. La Svizzera partecipa pertanto ai lavori del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) fin dalla sua creazione. Quest'ultimo si prefigge in particolare l'elaborazione di norme internazionali di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Istituito nel 1989, il GAFI consta attualmente di 33 membri, ossia 31 Paesi e Territori e due organizzazioni regionali. Il GAFI ha elaborato 40 Raccomandazioni per lottare contro il riciclaggio di denaro e otto Raccomandazioni speciali adottate nell'ottobre del 2001, dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001. Una nona Raccomandazione speciale sul controllo dei movimenti transfrontalieri di denaro contante e degli strumenti finanziari al portatore è stata adottata nell'ottobre del 2004. Le 40 Raccomandazioni sono state interamente rivedute nel 2003 nell'intento di estendere il loro campo di applicazione al finanziamento del terrorismo e a settori diversi da quello finanziario. Questa evoluzione riflette gli sviluppi del fenomeno del riciclaggio di denaro, come pure delle nuove minacce che incombono sul settore finanziario. Nella loro versione riveduta, le 40 + 9 Raccomandazioni costituiscono i nuovi standard internazionali in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

La Svizzera ha approvato le 40 Raccomandazioni rivedute alla riunione plenaria del GAFI del giugno del 2003. La regolamentazione svizzera è già ampiamente compatibile con questi nuovi standard, come peraltro rilevato nel rapporto di valutazione sulla Svizzera. Sono comunque necessari taluni adeguamenti affinché la Svizzera sia conforme agli aspetti sostanziali delle Raccomandazioni rivedute.

Il 22 ottobre del 2003 abbiamo affidato al Dipartimento federale delle finanze (DFF) il mandato di istituire un gruppo di lavoro interdipartimentale (IDA GAFI), incaricato di proporre le misure necessarie all'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI. Il gruppo di lavoro ha avviato all'inizio del 2004 colloqui informali (*hearings*) con i rappresentanti dei settori economici, le autorità di perseguimento penale e le cerchie universitarie. Ha successivamente elaborato un avamprogetto, posto in consultazione il 12 gennaio 2005. Il 30 settembre 2005 è stato pubblicato il rapporto concernente i risultati della procedura di consultazione¹. Il nostro Collegio ha deciso che l'avamprogetto posto in consultazione sarebbe stato rielaborato nel quadro del messaggio al fine di tenere conto di talune critiche sollevate dalle cerchie economiche. A livello internazionale il GAFI ha pubblicato nell'ottobre del 2005 il rapporto di valutazione sulla Svizzera relativo al sistema elvetico di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Il rapporto conclude che la

¹ Il rapporto è disponibile sul sito Internet del DFF all'indirizzo:
<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/00755/index.html?lang=it>

Svizzera dispone nel raffronto internazionale di un sistema globale ed efficace di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, evidenziando però un certo numero di lacune più o meno importanti del dispositivo nell'attuazione di 16 delle 49 Raccomandazioni.

Il 29 settembre 2006, dopo un esame approfondito e la ponderazione dei risultati interni ed esterni (avamprogetto, consultazione dell'avamprogetto, rapporto in risposta ai postulati Stähelin² e rapporto di valutazione sulla Svizzera) da parte del DFF, abbiamo definito le grandi linee di un progetto rimaneggiato e incaricato il DFF di redigere il presente messaggio. Il disegno di legge integra quindi, da un lato, i risultati della consultazione e, dall'altro, talune misure che risultano dalla valutazione della Svizzera da parte del GAFI. Su queste ultime misure – che non sono state oggetto di consultazione – è stata condotta un'indagine conoscitiva nei mesi di gennaio e febbraio del 2007. Le modifiche di legge contemplate dal presente disegno concernono il Codice penale³ (CP), la legge del 10 ottobre 1997⁴ sul riciclaggio di denaro (LRD), la legge del 18 marzo 2005⁵ sulle dogane (LD), la legge del 9 ottobre 1992⁶ sul diritto d'autore (LDA), la legge del 22 marzo 1974⁷ sul diritto penale amministrativo (DPA), nonché la legge del 20 marzo 1981⁸ sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP). Talune misure identificate nel rapporto di valutazione sulla Svizzera non implicano modifiche a livello di legge, ma saranno o sono già state trasposte puntualmente dalle rispettive autorità di vigilanza nelle loro ordinanze. In questo senso sono state integrate o modificate talune disposizioni nell'ambito della revisione dell'ordinanza della CFB del 18 dicembre 2002⁹ sul riciclaggio di denaro (ORD-CFB), che dovrebbe essere ultimata nell'autunno del 2007. L'ordinanza riveduta dell'UFAP (ORD-UFAP)¹⁰ è dal canto suo già entrata in vigore. Anche la CFCG sta procedendo alla revisione della sua ordinanza (OCFCG-LRD)¹¹, che dovrebbe entrare in vigore nel secondo semestre del 2007. La revisione della Convenzione sull'obbligo di diligenza delle banche (CDB 03)¹² è infine prevista per il 2009.

1.2 Interesse della Svizzera

La Svizzera dispone di un sistema solido e completo di lotta contro il riciclaggio di denaro, che è stato giudicato positivamente dal GAFI nel suo rapporto di valutazione sulla Svizzera. Il nostro Paese si è pertanto dotato di un dispositivo normativo efficace per lottare contro il riciclaggio di denaro. Gli strumenti attuati sono in ampia misura conformi alle norme internazionali in vigore e vanno nella direzione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI. Le proposte presentate nel presente disegno di

2 Postulati 05.3175 del 17 marzo 2005 e 05.3456 del 17 giugno 2005.

3 RS **311.0**

4 RS **955.0**

5 RS **631**

6 RS **231.1**

7 RS **313.0**

8 RS **351.1**

9 RS **955.022**

10 Ordinanza dell'UFAP del 24 ottobre 2006 sulla lotta contro il riciclaggio di denaro, RS **955.032**.

11 Ordinanza della CFCG del 28 febbraio 2000 sulla lotta contro il riciclaggio di denaro, RS **955.021**.

12 Circolare n. 7224 del 20.12.2002.

legge si prefiggono di colmare talune lacune e di estendere formalmente le diverse norme alla lotta contro il finanziamento del terrorismo.

Una parte cospicua del valore aggiunto economico creato in Svizzera proviene dal settore dei servizi finanziari, la cui forza risiede essenzialmente nel buon funzionamento del sistema e nella reputazione impeccabile della piazza finanziaria svizzera. Per questo motivo la Svizzera deve seguire gli sviluppi internazionali nel campo della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Una legislazione efficace consente invero di prevenire gli abusi e l'utilizzazione criminale del sistema e pertanto di ridurre i rischi per gli intermediari finanziari e il sistema nel suo complesso. Considerata l'importanza del settore finanziario per l'economia – quota di occupazione superiore al 5 per cento e contributo al valore totale della produzione pari a quasi il 14 per cento – la questione assume anche grande rilevanza economica. Il presente disegno di legge comprende dunque un insieme di misure volte a migliorare l'efficacia del sistema di lotta contro il riciclaggio di denaro. Alcune di queste misure consentono inoltre uno sgravio degli oneri amministrativi, ad esempio nell'ambito dei valori patrimoniali di debole entità; altre misure invece contribuiscono a fornire una maggiore certezza giuridica, ad esempio le misure relative all'identificazione del cliente o quelle inerenti all'esclusione della responsabilità penale e civile nonché alla protezione dell'intermediario finanziario. Il dispositivo legislativo protegge pertanto la piazza finanziaria svizzera e, in maniera generale, l'economia, consolidando le basi del suo successo. La criminalità si sviluppa a livello internazionale e sposta le sue attività dal settore finanziario verso altri settori dell'economia, come rivelato in particolare dalle tendenze osservate attraverso le analisi del GAFI. Di conseguenza occorre adattare gli standard internazionali per rispondere efficacemente alle nuove minacce. Anche per la Svizzera è importante conformarsi alle nuove norme internazionali proposte dal GAFI e attuare le Raccomandazioni rivedute. Il fatto di disporre di una regolamentazione e di una vigilanza fondate su standard internazionali consente inoltre di beneficiare di condizioni di concorrenza analoghe a livello internazionale e di evitare qualsiasi discriminazione. La Svizzera ha pertanto interesse a continuare l'attuazione degli standard internazionali. L'attuazione dei nuovi standard è stata preparata tenendo conto dei criteri di compatibilità economica, vegliando segnatamente a contenere l'onere amministrativo e a non estendere eccessivamente il quadro regolamentare.

1.3 La nuova normativa proposta

1.3.1 Nuovi reati a monte del riciclaggio di denaro

Secondo la Raccomandazione 1 del GAFI, i Paesi devono applicare la fattispecie del riciclaggio di denaro a tutti i reati gravi al fine di estendere il più possibile la gamma dei reati a monte o dei reati presupposto del riciclaggio di denaro. Per quanto concerne la definizione di reati a monte, la Raccomandazione 1 consente diversi approcci:

- considerare l'insieme dei reati come reati a monte (cosiddetto approccio «*all crimes*»);

- definire la nozione di reato a monte rispetto a una soglia legata sia a una categoria di reati gravi, sia alla pena detentiva di cui è passibile il reato a monte (metodo della soglia);
- adottare un elenco di reati a monte (cosiddetto approccio dell'«elenco»).

È anche possibile combinare questi approcci. Ne è un esempio la terza direttiva europea¹³. Quest'ultima combina infatti un elenco di determinati reati gravi predefiniti e il metodo della soglia, nel senso che devono essere considerati gravi «i reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà di durata massima superiore ad un anno ovvero, negli Stati il cui ordinamento giuridico prevede una soglia minima per i reati, i reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà di durata minima superiore a sei mesi» (art. 3 n. 5 della direttiva).

Qualunque sia l'approccio prescelto, la Raccomandazione 1 del GAFI dispone che ogni Paese deve almeno inserire una gamma di reati gravi in ciascuna delle categorie di reati definite nel glossario delle Raccomandazioni del GAFI, che ne costituisce parte integrante. Questo elenco minimo è stato ampliato e comprende d'ora in poi il traffico illecito di migranti, la contraffazione di merci e la pirateria di prodotti, il contrabbando, le operazioni insider e la manipolazione dei corsi¹⁴.

Nel diritto svizzero questi reati non sono ancora considerati crimini, bensì delitti. Conformemente all'articolo 305^{bis} numero 1 CP solo i crimini costituiscono reati a monte del riciclaggio di denaro. Questa disposizione che, diversamente dalla terza direttiva europea, attua nel diritto svizzero il metodo della soglia legata a una categoria di reati gravi – nella fattispecie i crimini – ha dato buoni risultati e quindi deve essere mantenuta. Occorre continuare a considerare reati a monte del riciclaggio di denaro tutti i reati generalmente qualificati come crimini. Non è dunque necessario modificare l'articolo 305^{bis} CP né in particolare menzionare un elenco di crimini che possono costituire reati a monte del riciclaggio di denaro. Dato che, all'opposto dei delitti, i crimini sono considerati reati gravi in Svizzera, l'articolo 305^{bis} CP è perfettamente conforme alla Raccomandazione 1 del GAFI.

L'integrazione dei predetti reati nell'attuale catalogo delle misure è indispensabile in vista della ratifica da parte della Svizzera della Convenzione riveduta del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo¹⁵. La Convenzione in questione costituisce al tempo stesso una revisione e un ampliamento della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990¹⁶, uno degli strumenti in vigore più importanti dell'organizzazione, ratificata dalla maggior parte dei 46 membri del Consiglio d'Europa,

¹³ Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, GUCE L 309 del 25 novembre 2005, pag. 15.

¹⁴ Raccomandazione 1 e glossario allegato (versione originale inglese: «*migrant smuggling, counterfeiting and piracy of products, smuggling, insider trading and market manipulation*»).

¹⁵ Cfr. n. 1.4. Questa Convenzione è designata nel messaggio con la locuzione «Convenzione riveduta del Consiglio d'Europa».

¹⁶ Convenzione del Consiglio d'Europa dell'8 novembre 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato. Questa Convenzione è stata firmata dalla Svizzera il 23 agosto 1991, ratificata l'11 maggio 1993 ed è entrata in vigore il 1° settembre 1993.

fra cui la Svizzera. La Convenzione riveduta – fautrice di una modernizzazione e di uno sviluppo moderato degli standard internazionali di lotta contro il riciclaggio di denaro – trasforma parzialmente le Raccomandazioni del GAFI in diritto internazionale cogente ed annovera tra i reati a monte del riciclaggio di denaro in particolare le operazioni insider e le manipolazioni del mercato borsistico, il contrabbando, la contraffazione e la pirateria. La Svizzera dovrà pertanto procedere alla revisione proposta prima di poter firmare e ratificare la Convenzione.

Secondo le Raccomandazioni del GAFI, ogni Paese può decidere le modalità di definizione dei reati a monte. Più esattamente il glossario del GAFI indica che ogni Paese è libero di prevedere elementi supplementari di reato, come gli elementi qualificanti, affinché sussista un reato grave qualificabile come reato a monte del riciclaggio di denaro.

L'attuazione di questa parte della Raccomandazione riveduta del GAFI avverrà in tre fasi. Come menzionato nel numero 1.3.1.4, con l'entrata in vigore della legge federale del 16 dicembre 2005¹⁷ sugli stranieri (LStr) il traffico illecito di migranti sarà qualificato come crimine. Gli adeguamenti in relazione alla contraffazione e alla pirateria, come pure al contrabbando sono oggetto del presente disegno di legge. Ai fini della loro attuazione basta procedere a modifiche puntuali del CP, della LRD, del DPA e dell'AIMP. Fatto salvo il contrabbando doganale, le modifiche non sono materiali, ossia gli elementi costitutivi di questi reati rimangono immutati; invece è aumentata la pena applicabile, affinché i reati siano considerati crimini. Pertanto i diversi reati o le loro forme qualificate saranno d'ora in poi passibili non più di una pena detentiva fino a tre anni, bensì di una pena detentiva fino a cinque anni o di una pena pecuniaria. Infine le operazioni insider e la manipolazione dei corsi saranno trattate nel quadro di una riforma più ampia dei reati di borsa (cfr. n. 1.3.1.3).

1.3.1.1 Contrabbando organizzato (art. 14 cpv. 4 e 17 n. 1 DPA, art. 3 cpv. 3 AIMP)

Le Raccomandazioni rivedute del GAFI enumerano d'ora in poi il contrabbando doganale grave tra i reati a monte del riciclaggio di denaro¹⁸. In Svizzera i reati di contrabbando non costituiscono un crimine. Pertanto, non sono considerati reati a monte del riciclaggio di denaro. Le Raccomandazioni del GAFI non definiscono il contrabbando, ma lasciano ogni Paese libero di darne la propria definizione.

Nella legislazione doganale attuale nessun reato costituisce un crimine. Oltre all'inosservanza di prescrizioni d'ordine (art. 127), la nuova LD, entrata in vigore il 1° maggio 2007, prevede cinque tipi di infrazioni doganali, ossia la frode doganale, la messa in pericolo del dazio, l'infrazione dei divieti, la ricettazione doganale e la distrazione del pegno doganale. Esse sono passibili della multa e, in caso di circostanze aggravanti, di una pena detentiva fino a un anno (art. 118–122 LD). Tenuto conto delle pene previste, queste infrazioni doganali non costituiscono crimini né pertanto reati a monte del riciclaggio di denaro. L'infrazione più grave in ambito doganale è la truffa in materia di prestazioni e di tasse di cui all'articolo 14 DPA ed espressamente fatta salva dall'articolo 118 LD. Essa non costituisce tuttavia

¹⁷ FF 2005 6545

¹⁸ «Smuggling», cfr. la Raccomandazione 1 e i reati presupposto nell'elenco delle «categorie designate di reati» del glossario allegato alle 40 Raccomandazioni.

un crimine visto che la sanzione prevista è la pena detentiva fino a tre anni o la pena pecuniaria. Anche questa infrazione non è quindi un reato a monte del riciclaggio di denaro.

Per fondare il reato a monte del contrabbando doganale, occorre istituire un reato qualificato come crimine per il cosiddetto contrabbando organizzato. Visto che il contrabbando doganale si situa nel quadro della truffa in materia di prestazioni e di tasse ai sensi dell'articolo 14 DPA, basta introdurre in questo reato gli elementi costitutivi del contrabbando organizzato affinché sia «qualificato», ossia grave. È questo il senso della proposta dell'articolo 14 capoverso 4 DPA, che definisce crimine gli elementi costitutivi del contrabbando organizzato e prevede come sanzione la pena detentiva fino a cinque anni o la pena pecuniaria (con la pena detentiva è cumulata una pena pecuniaria).

Questa disposizione risponde alla richiesta dell'iniziativa parlamentare Pedrina 00.447 Proposte di modifiche legislative per una lotta più efficace contro il contrabbando e la criminalità economica organizzati¹⁹.

La trasformazione del contrabbando organizzato in reato a monte del riciclaggio di denaro comporta parimenti una modifica dell'articolo sull'assistenza internazionale in materia penale (art. 3 cpv. 3 AIMP) e di quello relativo al favoreggiamento nel diritto penale amministrativo (art. 17 n. 1 DPA).

Assistenza internazionale in materia penale

Nelle Raccomandazioni rivedute, il GAFI postula segnatamente l'attuazione di un'assistenza nei casi di contrabbando e riciclaggio di denaro derivante dai proventi del contrabbando²⁰. Raccomanda inoltre ai Paesi di autorizzare l'estradizione per riciclaggio di denaro proveniente dal contrabbando o, tutt'al più, di prevedere la possibilità di delega del perseguimento penale²¹. L'articolo 3 capoverso 3 AIMP deve essere modificato per ottemperare a queste nuove esigenze.

Favoreggiamento (art. 17 n. 1 DPA)

Conformemente alla legislazione in vigore, chiunque sottrae una persona ad atti di procedimento penale o all'esecuzione di una pena è punito con la pena applicabile all'autore (art. 17 n. 1 DPA). All'opposto, secondo l'articolo 305 capoverso 1 CP, chiunque sottrae una persona ad atti di procedimento penale o all'esecuzione di una pena è punito con una pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria.

Occorre pertanto modificare l'articolo 17 numero 1 DPA per evitare che chi sottrae una persona al procedimento penale applicabile all'autore di reati passibili delle pene prescritte dal nuovo articolo 14 capoverso 4 DPA (ossia la pena detentiva fino a cinque anni o una pena pecuniaria, cfr. n. 2.1.1) sia punito più severamente della persona favoreggiante, ad esempio, l'autore di un omicidio intenzionale. Nel suo nuovo tenore questa disposizione prevede che chiunque nel corso di un procedimento penale amministrativo sottrae una persona ad atti di procedimento penale è punito con una pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria. Per garantire che la pena inflitta alla persona favoreggiante non sia superiore a quella comminabile

¹⁹ Tolta di ruolo dal Consiglio nazionale l'8 marzo 2006; Boll. uff. 2006 N 90.

²⁰ Cfr. la Raccomandazione 38 in relazione ai reati presupposto nell'elenco delle «categorie designate di reati» del glossario allegato alle 40 Raccomandazioni.

²¹ Cfr. la Raccomandazione 39.

all'autore del reato, la nuova versione precisa che la pena massima non deve superare quella comminabile all'autore del reato.

1.3.1.2 Contraffazione e pirateria di merci

Le Raccomandazioni rivedute del GAFI annoverano ora la contraffazione di merci e la pirateria di prodotti²² tra i reati a monte del riciclaggio di denaro.

1.3.1.2.1 Contraffazione di merci (art. 155 n. 2 CP)

La contraffazione di merci consiste nell'imitare in qualsiasi maniera prodotti allo scopo di frode. La legislazione penale in vigore punisce con una pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria chiunque, a scopo di frode nel commercio e nelle relazioni d'affari, falsifica merci, eccetto che l'atto sia passibile di una pena più grave in virtù di un'altra disposizione (art. 155 n. 1 CP). La medesima pena e la medesima riserva si applicano a chi fa mestiere di tali operazioni (art. 155 n. 2 CP). Lo scopo dell'articolo 155 CP è di garantire che l'acquirente non ottenga una merce che acquisterebbe soltanto a prezzo inferiore o addirittura non acquisterebbe affatto se sapesse che non corrisponde a quanto essa pretende di essere. Si considera merce ogni bene mobile che può essere oggetto di commercio, ciò corrisponde alla nozione di prodotto delle Raccomandazioni del GAFI. Attualmente, nel diritto svizzero la contraffazione di merci è considerata un delitto.

L'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI esige l'istituzione di una fattispecie qualificata della contraffazione di merci affinché questa possa essere considerata un crimine. Nel presente disegno di legge, il fatto di agire per mestiere è considerato circostanza aggravante e la sanzione prevista è elevata a una pena detentiva fino a cinque anni o a una pena pecuniaria. Pertanto la contraffazione qualificata di merci, ossia la contraffazione per mestiere ai sensi dell'articolo 155 numero 2 CP, è definita un crimine e costituisce un reato a monte del riciclaggio di denaro.

Diverse disposizioni del diritto penale accessorio, segnatamente della legge del 28 agosto 1992 sulla protezione dei marchi (LPM), della legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI), della legge del 5 ottobre 2001 sul design (LDes) o della legge del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari (LDerr) stabiliscono ognuna per il loro campo di attività la punibilità degli atti di contraffazione o di inganno²³. Si tratta ogni volta di delitti o di contravvenzioni ai sensi del Codice penale, fatti salvi i casi che rientrano nell'ambito dell'articolo 62 capoverso 2 LPM. Dato che prevede come sanzione una pena detentiva fino a cinque anni o una pena pecuniaria (fermo restando che la pena detentiva può essere cumulata con una pena pecuniaria), l'articolo 62 capoverso 2 LPM considera già crimini e quindi reati a monte del riciclaggio di denaro i casi di uso fraudolento di un marchio.

²² «Counterfeiting and piracy of products», cfr. la Raccomandazione 1 e i reati presupposto nell'elenco delle «categorie designate di reati» del glossario allegato alle 40 Raccomandazioni.

²³ Art. 61 e 62 LPM (RS 232.11), art. 3 lett. b e d in combinato disposto con l'art. 23 LCSI (RS 241), art. 41 LDes (RS 232.12), art. 48 lett. h LDerr (RS 817.0).

In considerazione della diversità degli obiettivi di protezione delle norme penali, queste disposizioni di diritto accessorio concorrono perfettamente con l'articolo 155 CP. Si può essere colpevoli di due infrazioni, mentre il campo di applicazione dell'articolo 155 CP non è limitato.

1.3.1.2.2 Pirateria di prodotti (art. 67 cpv. 2 LDA)

La pirateria di prodotti consiste nel riprodurre illegalmente opere o parti di opere, violando il diritto d'autore o un diritto affine. La punibilità non esige che un terzo sia stato ingannato. Anzi, in virtù della legislazione svizzera in materia di diritto d'autore, a querela della parte lesa è punito con la detenzione fino a un anno o con una pena pecuniaria chiunque, senza averne il diritto, allestisce o aliena esemplari di un'opera, li mette in circolazione o li fa vedere o udire (art. 67 cpv. 1 lett. d, e, f e g LDA).

Se l'autore dell'infrazione ha agito per mestiere, si procede d'ufficio applicando una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria (art. 67 cpv. 2 LDA). Si considerano opere in senso lato le creazioni dell'ingegno letterarie o artistiche, in particolare anche i programmi per computer, le opere acustiche e visive, i libri, i piani ecc. (art. 2 LDA). Attualmente, nel diritto svizzero la pirateria di prodotti è considerata un delitto.

Come nel caso della contraffazione di merci, l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI esige l'istituzione di una fattispecie qualificata della pirateria di prodotti affinché questa possa essere considerata un crimine. La circostanza aggravante è anche in questo caso il fatto di agire per mestiere e la sanzione prevista è elevata a una pena detentiva fino a cinque anni o a una pena pecuniaria. La pirateria qualificata di prodotti, ossia la pirateria per mestiere ai sensi dell'articolo 67 capoverso 2 LDA, è definita un crimine e costituisce un reato a monte del riciclaggio di denaro.

1.3.1.3 Operazioni insider e manipolazione dei corsi

Le Raccomandazioni rivedute del GAFI hanno completato il catalogo dei reati a monte del riciclaggio di denaro, estendendolo alle operazioni insider e alla manipolazione dei corsi²⁴.

Uno degli aspetti della norma relativa alle operazioni insider è già stato oggetto della mozione Jossen²⁵. La mozione in questione incarica il Consiglio federale di proporre al Parlamento una modifica dell'articolo 161 CP affinché la norma penale sulle operazioni insider si applichi anche alle vendite di titoli operate prima dell'annuncio di un crollo dei benefici. La medesima richiesta è stata formulata dalle autorità di perseguimento penale e dalle autorità di vigilanza competenti, come pure dal settore bancario. Questi proponevano di rinunciare completamente alla definizione restritti-

²⁴ «Insider trading and market manipulation», cfr. la Raccomandazione 1 e i reati presupposto nell'elenco delle «categorie designate di reati» del glossario allegato alle 40 Raccomandazioni.

²⁵ La mozione Jossen 02.3246 «Reati insider» è stata depositata il 12 giugno 2002 e adottata dal Consiglio nazionale il 4 ottobre 2002 e dal Consiglio degli Stati il 2 ottobre 2003.

va dei fatti costitutivi di un'operazione insider di cui all'articolo 161 numero 3 CP. Il 29 settembre 2006 abbiamo quindi deciso di trattare con urgenza la questione. A tal fine, l'8 dicembre 2006, abbiamo sottoposto al Parlamento un messaggio concernente la modifica del Codice penale (abrogazione dell'art. 161 n. 3 CP)²⁶.

Numerose altre questioni si pongono ulteriormente nel settore dei reati di borsa e della lotta contro gli abusi di mercato, segnatamente un avvicinamento del diritto svizzero e del diritto estero e la centralizzazione delle competenze in materia di perseguimento di questi reati. Queste questioni non concernono unicamente il diritto penale, ma anche la legislazione in materia di borsa, ed esulano ampiamente dal quadro del presente disegno di legge. Il 29 settembre 2006 abbiamo incaricato il DFF di valutare, in collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia, la necessità di una revisione approfondita della normativa attuale relativa ai reati di borsa e agli abusi di mercato, comprese le competenze in ambito di perseguimento. È nel quadro di questa riforma più ambiziosa che la Raccomandazione 1 sarà attuata per quanto concerne i reati di borsa. In merito occorre sottolineare che la qualifica dei reati di borsa come reati a monte del riciclaggio di denaro, ossia la loro qualifica come crimini, è una condizione preliminare della ratifica della Convenzione riveduta del Consiglio d'Europa.

1.3.1.4 Traffico illecito di migranti

Le Raccomandazioni rivedute enumerano il traffico illecito di migranti²⁷ nel catalogo dei reati a monte del riciclaggio di denaro.

Conformemente all'articolo 23 capoverso 2 della legge federale del 26 marzo 1931²⁸ concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), il traffico illecito di migranti è passibile di una pena detentiva fino a tre anni o di una pena pecuniaria. Esso non costituisce pertanto un crimine ai sensi del CP e non è quindi un reato a monte del riciclaggio di denaro.

La LDDS sarà comunque abrogata con l'entrata in vigore della LStr, accettata nella votazione popolare del 24 settembre 2006. Nel quadro dei lavori relativi a questa legge, la sanzione applicabile al traffico illecito di migranti è stata elevata a una pena detentiva fino a cinque anni e a una pena pecuniaria (art. 116 cpv. 3 LStr). Con l'entrata in vigore della LStr, il traffico illecito di migranti diverrà pertanto un crimine e costituirà un reato a monte del riciclaggio di denaro.

1.3.2 Estensione alla lotta contro il finanziamento del terrorismo

In seguito alla recrudescenza del terrorismo osservata a livello mondiale nel corso degli ultimi anni dopo gli avvenimenti dell'11 settembre del 2001, la lotta contro il finanziamento del terrorismo è divenuta una priorità. Quale reazione a questa evoluzione, il GAFI ha elaborato nove Raccomandazioni speciali relative al finanziamento

²⁶ FF 2007 407

²⁷ «Migrant smuggling», cfr. la Raccomandazione 1 e i reati presupposto nell'elenco delle «categorie designate di reati» del glossario allegato alle 40 Raccomandazioni.

²⁸ RS 142.20

to del terrorismo. Nel quadro della loro revisione, le 40 Raccomandazioni concepite in origine per lottare contro il riciclaggio di denaro sono state estese alla lotta contro il finanziamento del terrorismo. L'utilizzazione del sistema finanziario a scopi terroristici rappresenta una seria minaccia per l'integrità della piazza finanziaria, per il suo buon funzionamento e la sua reputazione e, in certi casi, per la stabilità del sistema finanziario. Se il riciclaggio di denaro consiste nell'immettere nel circuito economico capitali acquisiti in maniera illecita, nell'ambito del finanziamento del terrorismo i fondi leciti sono utilizzati sovente a scopi criminali. È parimenti possibile una combinazione di fondi leciti e illeciti. In questo senso determinate pratiche criminali possono costituire un presupposto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. È più difficile identificare e combattere preventivamente il finanziamento del terrorismo piuttosto che il riciclaggio di denaro. Infatti quando si immettono nel sistema finanziario capitali puliti che si utilizzano successivamente a scopi criminali, gli intermediari finanziari hanno difficoltà – pur osservando gli obblighi di diligenza – a individuare in quel determinato momento lo scopo dell'immissione dei capitali, che è il finanziamento del terrorismo. Gli obblighi di diligenza devono quindi esplicitarsi non appena l'intermediario finanziario sospetta che il denaro potrebbe essere utilizzato a scopi terroristici. Misure di diligenza volte a individuare il finanziamento del terrorismo vengono attualmente accolte nella prassi internazionale e ampliate costantemente. Ciò consente in particolare di operare sistematicamente a livello preventivo, come pure di presentare una prova scritta alle autorità penali quando i casi di finanziamento del terrorismo sono trasmessi alle autorità di perseguimento penale. Il rilevamento dei flussi finanziari legati al terrorismo implica inoltre una stretta collaborazione tra intermediari finanziari, autorità penali e autorità di vigilanza, anche in altri Paesi. Per rendere possibile il coordinamento tra i diversi attori, occorre rafforzare il sistema di lotta contro il finanziamento del terrorismo. Per quanto concerne gli intermediari finanziari sottoposti alla vigilanza della CFB, la prassi della Svizzera si fonda già su disposizioni in materia di lotta contro il finanziamento del terrorismo, come quelle della sezione 7 e dell'articolo 5 dell'ORD-CFB. È la ragione per la quale il presente disegno di legge propone di integrare espressamente nella LRD la lotta contro il finanziamento del terrorismo. Questa estensione della LRD costituisce un rafforzamento della prassi attuale e comunque uno strumento sistematico e concertato di lotta.

1.3.3 Identificazione dei rappresentanti delle persone giuridiche (art. 3 cpv. 1 LRD)

Nel sistema svizzero di prevenzione del riciclaggio di denaro, l'identificazione del cliente – che si tratti di una persona fisica o di una persona giuridica – costituisce un elemento fondamentale degli obblighi imposti agli intermediari finanziari, ossia un elemento sul quale poggia in ampia misura l'efficacia globale del sistema. Per quanto concerne l'avvio di relazioni d'affari con le persone giuridiche, si è sviluppata una prassi in virtù della quale gli intermediari finanziari verificano i poteri di rappresentanza delle persone giuridiche e l'identità dei loro rappresentanti se questi agiscono come controparti. In merito agli intermediari finanziari sottoposti alla vigilanza della Commissione federale delle banche (CFB), la CDB 03 prevede che l'identità delle persone che stabiliscono la relazione d'affari sia accertata in base a un estratto del registro di commercio o – nel caso di persone giuridiche non iscritte nel registro di commercio – in base a un documento di legittimazione di cui si conserva una foto-

copia. Questa prassi non è nondimeno uniforme nell'insieme del settore finanziario e non è stata finora ancorata nella legge.

Nel rapporto di valutazione sulla Svizzera è stato rilevato che questi obblighi non figurano esplicitamente in una base legale formale in materia bancaria e non bancaria, ma se del caso in altri testi applicabili alle banche o ad altri tipi di intermediari finanziari; non si escludono quindi delle lacune. Nel settore degli intermediari finanziari non bancari sottoposti alla vigilanza dell'autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (qui appresso «autorità di controllo») o di un organismo di autodisciplina, l'identificazione delle persone giuridiche o di altre forme giuridiche non include esplicitamente l'obbligo di verificare l'identità delle persone che operano in nome della persona giuridica o di un'altra forma giuridica. Il rapporto di valutazione indica altresì che nessuna disposizione impone esplicitamente agli intermediari finanziari di prendere atto delle disposizioni che disciplinano i poteri di rappresentanza dei clienti, sebbene ciò risulti dalla prassi, segnatamente dall'applicazione del Codice delle obbligazioni. Il rapporto evidenzia inoltre che nel settore delle assicurazioni l'ORD-UFAP esige l'identificazione dei rappresentanti delle persone giuridiche soltanto se queste non hanno la loro sede in Svizzera. Per colmare queste lacune, il GAFI raccomanda, da un lato, che una disposizione specifica preveda esplicitamente che gli intermediari finanziari prendano atto delle disposizioni che disciplinano i poteri di rappresentanza dei clienti e, dall'altro, che nel settore bancario e in quello degli intermediari finanziari non bancari sottoposti alla vigilanza dell'autorità di controllo o di un organismo di autodisciplina l'identificazione delle persone giuridiche e delle altre forme giuridiche comprenda esplicitamente l'identificazione delle persone che agiscono in nome della persona giuridica o dell'altra forma giuridica. A tale scopo, il presente disegno di legge propone di aggiungere un nuovo periodo nell'articolo 3 capoverso 1 LRD, in virtù del quale, se la controparte è una persona giuridica, l'intermediario finanziario deve prendere atto delle disposizioni della controparte concernenti il conferimento dei poteri di rappresentanza e verificare l'identità delle persone che stabiliscono la relazione d'affari in nome della persona giuridica. Questa norma permette di consacrare la prassi attuale, istituita per motivi di responsabilità civile, secondo cui gli intermediari finanziari controllano le procure delle persone giuridiche. D'altronde, rispetto alle disposizioni della CDB 03, questa norma estende l'obbligo di identificazione alla persona che stabilisce la relazione d'affari in nome di una società iscritta nel registro di commercio²⁹. La legge limita la verifica dell'identità alle persone che stabiliscono la relazione d'affari affinché non debbano essere verificate tutte le persone con diritto di firma della persona giuridica.

Grazie all'integrazione nella legge dell'obbligo di identificazione dei rappresentanti delle persone giuridiche e all'estensione del suo campo di applicazione all'insieme degli intermediari finanziari, la Svizzera si conforma alle pertinenti Raccomandazioni del GAFI. Dato che si fonda in ampia misura sulla prassi attuale, questa disposizione non dovrebbe provocare oneri amministrativi supplementari agli intermediari finanziari.

²⁹ Finora questo obbligo incombeva agli intermediari finanziari soltanto nel caso di società non iscritte nel registro di commercio.

1.3.4 Informazioni sull'oggetto e sullo scopo della relazione d'affari (art. 6 cpv. 1 LRD)

Nella prassi si rilevano attualmente molte informazioni relative all'oggetto e allo scopo della relazione d'affari auspicata dal cliente, anche per costituire un profilo del cliente o per la gestione dei rischi. Queste informazioni sono inoltre necessarie per adempiere costantemente gli obblighi di diligenza, ossia la vigilanza sulle transazioni e i chiarimenti speciali. L'estensione di questa raccolta di informazioni da parte dell'intermediario finanziario dipende in pratica dal rischio che la relazione d'affari comporta.

La valutazione della Svizzera da parte del GAFI ha evidenziato l'assenza di disposizioni legali formali espresse in virtù delle quali gli intermediari finanziari avrebbero l'obbligo di rilevare sistematicamente informazioni sull'oggetto e sulla natura della relazione d'affari auspicata dal cliente. La legge prevede indubbiamente l'obbligo di chiarimento, ma soltanto a determinate condizioni (art. 6 lett. a LRD). Le banche raccolgono le informazioni connesse a questo obbligo speciale di chiarimento quando la transazione o la relazione d'affari appaiono inusuali. Una disposizione generale che integri una componente di rischio formalizzerebbe quindi un principio che costituisce già una prassi generale.

1.3.5 Valori patrimoniali di esiguo valore (art. 7a LRD)

Una disposizione *de minimis* inserita nel nuovo articolo 7a completa la LRD. Fondata su un approccio che tiene conto del rischio nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, essa non si riferisce all'assoggettamento degli intermediari finanziari, bensì agli obblighi di diligenza. Una norma *de minimis*, come quella dell'articolo 3 capoverso 2 LRD relativa alle operazioni di cassa, è pertanto introdotta anche per determinate relazioni d'affari durevoli. Nel caso di relazioni d'affari durevoli, l'intermediario finanziario deve infatti poter essere svincolato dall'osservanza degli obblighi di diligenza ai sensi degli articoli 3–7 LRD se si tratta unicamente di importi di esiguo valore e se la legittimità della relazione d'affari è manifesta.

Questa disposizione per i casi bagattella contribuirà all'introduzione e allo sviluppo in Svizzera di nuovi mercati o prodotti finanziari che comportano un rischio molto debole di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo, come la moneta elettronica (conto elettronico per il pagamento di prestazioni su Internet).

1.3.6 Obbligo di comunicazione in caso di interruzione delle trattative per l'avvio di una relazione d'affari (art. 9 cpv. 1 lett. b LRD)

Se è implicato in una relazione d'affari e ha buone ragioni per sospettare che i valori patrimoniali implicati nella stessa siano in relazione con un reato ai sensi dell'articolo 305^{bis} CP, provengano da un crimine, sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale (art. 260^{ter} n. 1 CP) oppure servano al finanziamento del terrorismo (art. 260^{quinqies} cpv. 1 CP), l'intermediario finanziario deve informare senza indugio l'Ufficio di comunicazione (art. 9 cpv. 1 lett. a LRD).

Il sospetto di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo può insorgere già prima della conclusione effettiva del contratto, ossia prima dell'avvio della relazione d'affari. Esso può indurre un intermediario finanziario a rinunciare a stabilire la relazione d'affari. In un caso del genere, sussiste il rischio che il denaro sia investito presso un altro intermediario finanziario, svizzero o estero, senza che le autorità vengano a conoscenza di un eventuale sospetto di riciclaggio di denaro. Per questo motivo, le Raccomandazioni 5 e 13 del GAFI prevedono l'obbligo di comunicare alle autorità i sospetti che sorgono durante la fase di preparazione, prima dell'avvio effettivo della relazione d'affari. Questo obbligo non è sconosciuto nella prassi. Per quanto concerne le banche, esso è infatti già sancito dall'articolo 24 ORD-CFB. Lo scopo di una simile regolamentazione è che l'Ufficio di comunicazione e, se del caso, le autorità penali siano informati e che le misure appropriate possano essere prese. D'ora in poi l'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 9 capoverso 1 lettera b LRD è pertanto esteso, per tutti gli intermediari finanziari, alle situazioni in cui le trattative sono interrotte prima dell'avvio vero e proprio della relazione d'affari. Questa misura è volta ad impedire che l'obbligo di comunicare i sospetti possa essere eluso interrompendo le trattative in vista dell'avvio della relazione d'affari.

Il periodo preso in considerazione comprende le fasi delle trattative, che possono durare intere settimane o mesi prima della conclusione del contratto. Non sono però compresi i primi colloqui durante il periodo in cui l'intermediario finanziario non dispone ancora di informazioni sufficienti. Esso può comunque avvalersi del diritto di comunicazione previsto dall'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP.

1.3.7 Blocco dei beni e allentamento del divieto di informare (art. 10 e 10a LRD)

Il presente disegno di legge prevede di inserire il divieto di informare in un articolo speciale (art. 10a LRD) al fine di separare tale divieto dal blocco dei beni (art. 10 LRD).

Nel corso della procedura di consultazione è stato proposto di inserire nella legge la prassi in vigore e peraltro già sancita dall'articolo 46 dell'ordinanza dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro del 10 ottobre 2003³⁰ (ORD AdC), secondo il quale l'intermediario finanziario che non dispone dei poteri giuridici per bloccare i valori patrimoniali della controparte informa senza indugio l'intermediario finanziario dotato di tali poteri. Questa proposta, accolta favorevolmente dalle cerchie consultate, concerne essenzialmente i gestori patrimoniali. Solitamente questi ultimi possono disporre solo in misura limitata dei beni che gestiscono e non possono impedire ai loro clienti di farne uso, contrariamente alla banca che gestisce il conto o il deposito. Per questo motivo, essi non possono bloccare tali beni in caso di comunicazione. Il divieto attuale di informare non consente ai gestori patrimoniali di avvisare la pertinente banca. Si tratta di una situazione legale insoddisfacente, tanto più che il blocco dei beni costituisce un principio di base della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo in Svizzera. Esso consente infatti alle autorità penali di accedere ai valori patrimoniali incriminati e di determinarne l'origine. La legge è stata finora interpretata in modo

³⁰ RS 955.16

che gli intermediari finanziari che non potevano bloccare i beni avessero il diritto di informare in merito alla comunicazione effettuata alle autorità l'intermediario finanziario in grado di procedere a tale blocco. Per motivi di certezza giuridica e di responsabilità, questa possibilità concessa dall'interpretazione della legge deve essere sancita da una base legale formale. È questo l'obiettivo dell'articolo 10a capoverso 2 LRD, ripreso dalla procedura di consultazione.

Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione hanno nondimeno ritenuto che non fosse sufficiente estendere la possibilità di informare unicamente al caso in cui l'intermediario finanziario che effettua la comunicazione non è in grado di bloccare i beni. L'efficacia del sistema di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo necessiterebbe un allentamento del divieto di informare anche in altre situazioni che si verificano sovente nella prassi. Essi hanno pertanto proposto di estendere a terzi la possibilità di informare, al di là del caso specifico dei gestori patrimoniali, ad esempio alle imprese di carte di credito o alle assicurazioni sulla vita. È stato peraltro osservato che le società appartenenti a un medesimo gruppo non dovrebbero essere considerate terzi ai sensi dell'articolo 10a LRD.

Il 29 settembre 2006 abbiamo deciso di vagliare la possibilità di estendere l'allentamento del divieto di informare. I colloqui effettuati con le principali cerchie interessate sono sfociati nella proposta di inserire nell'articolo 10a LRD il capoverso 3 a complemento del capoverso 2 posto in consultazione.

Pertanto, secondo il nuovo articolo 10a capoverso 3 LRD, la possibilità di informare in merito al fatto che sia stata effettuata una comunicazione sussiste anche se gli intermediari finanziari forniscono a un cliente servizi comuni nel contesto della gestione del suo patrimonio in virtù di una collaborazione convenuta per contratto, oppure se gli intermediari finanziari appartengono al medesimo gruppo di società.

1.3.8 Esclusione della responsabilità penale e civile e protezione degli intermediari finanziari (art. 11 LRD)

Il rapporto di valutazione sulla Svizzera ha evidenziato che nel suo insieme il sistema di comunicazione delle operazioni sospette presenta aspetti dissuasivi, circostanza che limita la sua efficacia. Uno di questi aspetti è l'insufficienza della protezione a livello penale e civile dell'intermediario finanziario che effettua la comunicazione, in caso di violazione delle norme in materia di confidenzialità secondo l'articolo 11 LRD in combinato disposto con l'articolo 305^{ter} CP. Per porvi rimedio il nuovo articolo 11 capoverso 1 LRD modifica la condizione che permette di escludere la responsabilità penale e civile sostituendo il concetto di «diligenza richiesta dalle circostanze» con quello di «buona fede», meno restrittivo e raccomandato dal GAFI. Questo concetto garantisce una maggiore protezione dell'intermediario finanziario che effettua la comunicazione, il che dovrebbe incrementare il numero di comunicazioni e l'efficacia globale del sistema di comunicazione.

L'articolo 11 LRD è stato inoltre modificato a scopo di chiarificazione. La formulazione attuale potrebbe invero lasciar intendere che la comunicazione ai sensi dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP determini parimenti un blocco dei beni. Non ne è il caso attualmente, né si prevede di introdurlo. L'obbligo di procedere al blocco dei beni è determinato unicamente dalla comunicazione di cui all'articolo 9 LRD. Per

questo motivo la formulazione della disposizione è stata leggermente modificata in modo da distinguere due diversi casi: il capoverso 1 concerne l'esclusione penale e civile relativamente alla comunicazione di cui all'articolo 9 LRD o al blocco dei beni di cui all'articolo 10 LRD, mentre il capoverso 2 applica tale esclusione alle comunicazioni ai sensi dell'articolo 305^{ter} CP.

1.3.9 Delega di competenze legislative (art. 41 LRD)

Mediante la modifica dell'articolo 41 LRD proponiamo di armonizzare le competenze legislative nel campo della lotta contro il riciclaggio di denaro con la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LAUFIN)³¹, il cui articolo 55 capoverso 1 prevede che il Consiglio federale emana le disposizioni di esecuzione. Diversamente dalle altre leggi nel settore dei mercati finanziari³², l'articolo 41 LRD conferisce alle autorità di vigilanza designate da leggi specifiche (ossia la CFB, la CFCG e l'UFAP) e all'autorità di controllo (qui appresso «autorità di vigilanza») la competenza di emanare le disposizioni necessarie all'esecuzione della LRD.

Le disposizioni di esecuzione della LRD – concepita come legge quadro che necessita di una concretizzazione a livello di ordinanze – esigono una grande legittimità politica. Se concernono questioni di principio e hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per gli intermediari finanziari sottoposti alla LRD, esse devono essere emanate dal Consiglio federale e non dalle autorità di vigilanza. Ciò corrisponde peraltro alla gerarchia usuale delle norme. Si è rivelato problematico in particolare il fatto che l'autorità di controllo possa determinare autonomamente quali siano gli intermediari finanziari sottoposti al suo controllo (cfr. l'ordinanza dell'autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro del 20 agosto 2002³³ sull'esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione finanziaria nel settore non-bancario). Il disciplinamento di questioni così importanti compete d'ora in poi al Consiglio federale, purché la legge offra un certo margine di manovra.

Per quanto concerne la definizione degli obblighi di diligenza secondo il capitolo 2 della LRD, si mantiene l'attuale delega delle competenze di esecuzione a favore delle autorità di vigilanza che, nel suo insieme, ha dato prova di efficacia. Pertanto l'articolo 16 capoverso 1 LRD prevede, come in precedenza, che le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche definiscono, per gli intermediari finanziari ad esse sottoposti, gli obblighi di diligenza disciplinati dal capitolo 2 e stabiliscono il modo in cui essi devono essere adempiuti, in quanto un organismo di autodisciplina non vi provveda da sé³⁴. Dal canto suo, l'articolo 18 capoverso 1 lettera e LRD statuisce che l'autorità di controllo concretizza, per gli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti, gli obblighi di diligenza disciplinati dal capitolo 2 e stabilisce il modo in cui essi devono essere adempiuti.

³¹ FF 2006 2713

³² Legge del 25 giugno 1930 sulle obbligazioni fondiarie (LOF), RS 211.423.4; legge federale del 2 aprile 1908 sul contratto d'assicurazione (LCA), RS 221.229.1; legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (LICO), RS 951.31; legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (LBCR), RS 952.0; legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (LBVM), RS 954.1 e legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (LSA), RS 961.01.

³³ OAP-LRD, RS 955.20

³⁴ Cfr. il messaggio concernente la LRD; FF 1996 III 993 1033.

Conformemente all'articolo 41 capoverso 2 LRD il Consiglio federale può autorizzare le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche e l'autorità di controllo a emanare disposizioni di esecuzione negli ambiti di portata ridotta, segnatamente nelle questioni prevalentemente tecniche. Questa possibilità è parimenti prevista dall'articolo 55 capoverso 2 LAUFIN.

La formulazione di questo capoverso dovrà ancora essere coordinata formalmente con la LAUFIN. Con l'entrata in vigore della LAUFIN, la CFB, l'UFAP e l'autorità di controllo saranno riuniti in un'unica autorità, ossia l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA). La LAUFIN ha per conseguenza che le sole FINMA e CFCG eserciteranno ancora compiti di vigilanza nel settore della lotta contro il riciclaggio di denaro. Dopo l'entrata in vigore della LAUFIN, il capoverso 2 dovrebbe avere la formulazione seguente: «Esso può autorizzare La FINMA e la Commissione federale delle case da gioco a emanare disposizioni di esecuzione negli ambiti di portata ridotta, segnatamente nelle questioni prevalentemente tecniche».

1.3.10 Scambio di informazioni (art. 29 e 29a LRD)

Il 21 novembre 2003 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha elaborato un rapporto che è stato sottoposto al capo del DFF. Il rapporto in questione fa stato delle lacune constatate nel quadro dei controlli effettuati dalla CdG-N nell'autunno del 2003, a complemento dell'ispezione conclusa nel 2001 presso l'autorità di controllo. Nel suo rapporto la Commissione ha emesso diverse raccomandazioni, segnatamente per quanto concerne lo scambio di informazioni. Queste raccomandazioni saranno attuate tramite la modifica dell'articolo 29 LRD (cfr. n. 2.10.1) e l'introduzione dell'articolo 29a LRD (cfr. n. 2.10.2). Sarà così migliorato lo scambio di informazioni tra le autorità.

1.3.11 Controllo dei movimenti transfrontalieri di denaro contante (Raccomandazione speciale IX; art. 95 cpv. 1^{bis} LD)

Nell'ottobre del 2004 il GAFI ha adottato una nuova Raccomandazione speciale (IX) concernente i movimenti transfrontalieri di denaro contante (*cash couriers*). Essa è finalizzata alla lotta contro il flusso transfrontaliero di contanti, divise e altri mezzi di pagamento che servono al riciclaggio di fondi illeciti o al finanziamento di attività terroristiche. Per controllare i movimenti di denaro contante, il GAFI preconizza due diversi sistemi, ossia la dichiarazione e l'informazione su richiesta³⁵. La prima soluzione consiste nell'obbligo sistematico di dichiarazione imposto a ogni persona che valica la frontiera con una somma superiore a 15 000 euro o dollari; la seconda soluzione prevede l'obbligo di informazione soltanto se ne è fatta richiesta. In entrambi i casi i fondi possono essere bloccati e confiscati. È inoltre possibile pronunciare sanzioni se le persone si rifiutano di fornire informazioni o forniscono informazioni false. Se sussiste il sospetto che siano stati compiuti atti illeciti, le

³⁵ Il GAFI utilizza la locuzione «sistema di notifica».

autorità competenti devono essere informate, anche se l'importo soglia di 15 000 euro o dollari non è raggiunto.

Nell'autunno del 2005 l'Unione europea (UE) ha emanato un regolamento³⁶ che prevede l'obbligo di dichiarazione da parte della persona che trasporta oltre le frontiere dell'UE denaro contante di importo superiore a 10 000 euro. Il regolamento è applicabile dal 15 giugno 2007. Dal canto suo la Svizzera ha intenzione di attuare la Raccomandazione speciale IX introducendo un sistema di informazione su richiesta al momento dell'importazione e dell'esportazione. Un simile sistema comporta un minore onere amministrativo, non ostacola i movimenti transfrontalieri quotidiani e consente alle autorità doganali di controllare, saltuariamente o in caso di sospetto, non solo il traffico delle persone e delle merci, ma anche i movimenti di denaro contante, e in tal modo di collaborare attivamente alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Considerato il fatto che ogni giorno entrano in Svizzera oltre 600 000 persone, il sistema basato sulla dichiarazione non sarebbe affatto ipotizzabile per motivi pratici.

Nel quadro del controllo delle merci, le autorità doganali svizzere segnalano già alle autorità di polizia competenti le persone che trasportano somme in contanti di notevole entità e sono sospettate di riciclare denaro. Al momento però non esiste alcuna base giuridica su cui fondare un siffatto sistema di informazione.

Con l'attuazione di un sistema di informazione su richiesta concernente i movimenti transfrontalieri di denaro contante, l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) assumerà un nuovo compito nel campo della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Una modifica dell'articolo 95 LD consentirà invero alle autorità doganali di sostenere attivamente la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Il sistema di informazione prospettato sarà concretizzato nel quadro dell'ordinanza del 1° novembre 2006³⁷ sulle dogane. Questa stabilisce che le autorità doganali interrogano i viaggiatori in modo saltuario, tuttavia sempre in caso di sospetto. Le informazioni richieste alle persone interrogate vertono sulla loro identità, sull'importo in contanti e, se del caso, sui motivi dell'importazione o dell'esportazione.

La nozione di denaro contante è comprensiva di monete³⁸, banconote e assegni³⁹, non però di metalli preziosi o di pietre preziose. Il sospetto di riciclaggio di denaro dipende essenzialmente dalle circostanze. Esso nasce ad esempio quando una persona trasporta una notevole somma in contanti e non è in grado di fornirne un motivo plausibile.

³⁶ Regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, GUCE L 309 del 25.11.2005, pag. 9.

³⁷ RS 631.01. Questa ordinanza è entrata in vigore il 1° maggio 2007. Dato che esistono diverse ordinanze sulle dogane che rientrano nell'ambito di competenze sia del Consiglio federale, sia del DFF o dell'AFD, l'ordinanza del 1° novembre 2006 menzionata in questa sede sarà denominata qui appresso «ordinanza del Consiglio federale sulle dogane».

³⁸ Nel sistema doganale svizzero, allineato al sistema armonizzato dell'Organizzazione mondiale delle dogane, le monete rientrano nelle voci di tariffa 7118.9010 (monete d'oro), 7118.9020 (monete d'argento) e 7118.9030 (altre monete).

³⁹ Il numero di voce di tariffa delle banconote e degli assegni è 4907.000.

1.3.12

Comunicazione secondo l'articolo 305^{ter} CP unicamente all'Ufficio di comunicazione

Entrato in vigore il 1° agosto 1994⁴⁰, il diritto di comunicazione previsto dall'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP fornisce agli intermediari finanziari un particolare motivo scriminante ai sensi dell'articolo 14 CP. Pertanto l'intermediario finanziario che fa uso di questo diritto non può essere rimproverato di avere violato il segreto bancario, il segreto postale o il segreto d'affari.

Conformemente al Codice penale, i destinatari delle comunicazioni sono le autorità svizzere preposte al perseguimento penale e le autorità federali designate dalla legge. Nel 1994 la LRD e l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (Ufficio di comunicazione) non esistevano ancora; al momento dell'entrata in vigore del diritto di comunicazione i destinatari delle comunicazioni erano quindi essenzialmente le autorità cantonali di perseguimento penale. Con l'entrata in vigore della LRD, il 1° aprile 1998, ai destinatari si è aggiunto anche l'Ufficio di comunicazione. Il Ministero pubblico della Confederazione è divenuto anch'esso un destinatario delle comunicazioni ai sensi dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP in seguito all'attribuzione delle nuove competenze procedurali della Confederazione nei settori del crimine organizzato e della criminalità economica⁴¹. In virtù della legislazione in vigore spetta agli intermediari finanziari decidere a quale organo (autorità di perseguimento penale o Ufficio di comunicazione) intendono effettuare la comunicazione ai sensi dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP.

Diversamente dall'articolo 9 LRD (obbligo di comunicazione), l'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP non contempla un ufficio di comunicazione unico. Tuttavia questa disposizione consente agli intermediari finanziari di rivolgersi alle autorità cantonali di perseguimento penale in caso di semplici sospetti di riciclaggio di denaro. Questa situazione solleva una questione fondamentale relativa al sistema. Nel quadro della valutazione della Svizzera⁴², il GAFI si è d'altronde posto la questione della coerenza di questo dispositivo in cui coesistono un diritto di comunicazione e un obbligo di comunicazione e in virtù del quale i semplici sospetti sono comunicati direttamente alle autorità penali (art. 305^{ter} cpv. 2 CP), mentre i casi di sospetto fondato sono oggetto di un «filtraggio» da parte dell'Ufficio di comunicazione (art. 9 LRD). Oltre alla sua assenza di coerenza, questo dispositivo è contrario alla Raccomandazione 13 del GAFI, secondo cui l'intermediario finanziario che sospetta che i valori patrimoniali provengano da un'attività criminale o siano legati al finanziamento del terrorismo deve darne comunicazione a un ufficio centrale di comunicazione (in Svizzera l'Ufficio di comunicazione) in vista di un'analisi preliminare. La situazione attuale non è affatto ragionevole, tanto più se si pensa che l'Ufficio di comunicazione è in grado di fornire in breve tempo (cinque giorni al massimo) un'analisi preliminare allestita sulla scorta non soltanto delle informazioni della polizia giudiziaria svizzera, ma anche di informazioni specifiche attinte dalla banca dati dell'Ufficio di comunicazione (GEWA) e di informazioni fornite dagli uffici internazionali di comunicazione. Questa analisi preliminare, da un lato, permette di sgravare le autorità di perseguimento penale, che non dovendo più condurre analisi preliminari possono trattare direttamente i casi di sospetti fondati e, dall'altro, costituisce una prestazione

⁴⁰ RU 1994 1614 1618; FF 1993 III 193

⁴¹ RU 2003 3043 3047; FF 2002 4815

⁴² www.fatf-gafi.org/dataoecd/29/11/35670903.pdf. Terzo rapporto di valutazione sulla Svizzera, pag. 139, n. 652.

fornita agli intermediari finanziari che ottengono più rapidamente una risposta per quanto concerne la fondatezza dei loro sospetti.

Il rapporto di valutazione sulla Svizzera esprime inoltre riserve in merito al numero relativamente esiguo di comunicazioni effettuate all'Ufficio di comunicazione considerata l'importanza della piazza finanziaria svizzera⁴³. Il fatto che l'Ufficio di comunicazione integri nelle statistiche annuali i casi di sospetto ai sensi degli articoli 9 LRD e 305^{ter} CP che gli sono direttamente comunicati, ma non registri le comunicazioni ai sensi dell'articolo 305^{ter} CP effettuate direttamente alle autorità di perseguimento penale provoca una distorsione dei dati statistici che si ripercuote negativamente sulla reputazione della piazza finanziaria svizzera.

Per dare maggiore coerenza ed efficacia al dispositivo svizzero di comunicazione, è necessario che le comunicazioni in virtù del diritto e dell'obbligo di comunicazione siano effettuate in futuro ad un solo ufficio nazionale centralizzato. L'Ufficio di comunicazione è l'organo idoneo allo scopo. L'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP deve pertanto essere modificato in questo senso.

1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Il 29 settembre 2006 abbiamo risposto ai postulati Stähelin⁴⁴. Questi postulati sollevano segnatamente la questione della modalità di attuazione delle Raccomandazioni del GAFI negli Stati europei e sulle principali piazze finanziarie al di fuori dell'Europa. Il nostro rapporto constata che un grande numero di Stati esaminati hanno già attuato o stanno procedendo all'attuazione delle 40 + 9 Raccomandazioni rivedute del GAFI del 2003. A livello di UE queste Raccomandazioni sono state in gran parte riprese nella seconda direttiva europea sul riciclaggio di denaro⁴⁵ o lo saranno nel quadro dell'attuazione della terza direttiva europea, che procede nella medesima direzione del presente disegno di legge.

La maggior parte dei Paesi esaminati – fra i quali la Germania, il Regno Unito e gli Stati Uniti – hanno già adottato un'estensione esplicita degli obblighi di diligenza al finanziamento del terrorismo. Per quanto concerne la Raccomandazione speciale IX sui movimenti transfrontalieri di denaro contante, l'Italia, la Francia, gli Stati Uniti e il Giappone prevedono già l'obbligo di dichiarare le somme in contanti di una certa entità. La Germania dal canto suo applica un sistema di informazione su richiesta. Tutti gli Stati membri dell'UE sono tenuti ad attuare entro il 15 giugno 2007 il regolamento relativo ai controlli sul denaro contante⁴⁶.

Diversamente dalla maggior parte dei Paesi esaminati, in Svizzera i reati di borsa, il traffico di migranti e il contrabbando non costituiscono ancora reati a monte del riciclaggio di denaro. Le operazioni insider invece sono già state inserite nell'elenco dei reati a monte in numerosi Paesi, fra i quali il Regno Unito. Se non è ancora stata effettuata, la trasposizione dovrà essere completata entro la fine del 2007 in tutti gli Stati dell'UE, nel quadro della terza direttiva europea. Nel corso dei prossimi mesi

⁴³ Terzo rapporto di valutazione sulla Svizzera, pag. 138, n. 648.

⁴⁴ Postulati 05.3175 del 17 marzo 2005 e 05.3456 del 17 giugno 2005.

⁴⁵ Direttiva 91/308/CEE del Consiglio del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, GUCE L 166 del 28 giugno 1991, pag. 77.

⁴⁶ Cfr. n. 1.3.11.

occorrerà osservare l'evoluzione dei progetti legislativi per valutare con precisione lo stato di attuazione nei Paesi dell'UE.

L'inserimento delle operazioni insider e della manipolazione dei corsi, della contraffazione di merci e della pirateria di prodotti, come pure del contrabbando come reati a monte del riciclaggio di denaro è primordiale nel contesto della firma (e della ratifica) della Convenzione riveduta del Consiglio d'Europa, che traspone parzialmente le Raccomandazioni rivedute del GAFI in norme di diritto internazionale e qualifica questi reati come reati a monte. La Svizzera deve modificare in maniera corrispondente la sua legislazione in materia di reati a monte affinché la Convenzione possa essere ratificata. Nel quadro di una revisione più ampia dei reati di borsa, si prevede di definire reati a monte tali reati (cfr. n. 1.3.1). Grazie al presente disegno di legge e alla revisione dei reati di borsa testé menzionata, la legislazione della Svizzera dovrebbe essere conforme alla suddetta Convenzione e alla Raccomandazione 1 del GAFI.

1.5 Applicazione

Soltanto i movimenti transfrontalieri di denaro contante (Raccomandazione speciale IX, cfr. n. 1.3.11) necessitano di un'ulteriore attuazione. L'articolo 95 capoverso 1^{bis} LD si limita infatti a istituire la base legale che consente all'AFD di contribuire alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nell'ambito dei suoi compiti. Il sistema di informazione su richiesta dovrà essere concretizzato nel quadro dell'ordinanza sulle dogane del 1° novembre 2006. In virtù dell'articolo 130 LD, questa ordinanza rientra nell'ambito di competenze del Consiglio federale.

2 Commento dei singoli articoli

2.1 Nuovi reati a monte del riciclaggio di denaro

Come menzionato nel numero 1.3.1, il glossario allegato alle 40 Raccomandazioni del GAFI, che elenca i reati a monte del riciclaggio di denaro, è stato completato nell'ambito della revisione delle Raccomandazioni. D'ora in poi il traffico illecito di migranti, la contraffazione e la pirateria di prodotti, il contrabbando, le operazioni insider e la manipolazione dei corsi – attualmente considerati delitti nel diritto svizzero – sono qualificati reati gravi e di conseguenza reati a monte del riciclaggio di denaro.

Affinché costituiscano reati a monte del riciclaggio di denaro anche secondo il diritto svizzero, occorre definire crimini queste attività delittuose. Sarà il caso del traffico illecito di migranti con l'entrata in vigore della LStr. Per quanto concerne la contraffazione e la pirateria di prodotti, è sufficiente modificare puntualmente le pene previste nel CP e nella LDA. Il trattamento delle operazioni insider e della manipolazione dei corsi avrà luogo nell'ambito di una riforma più ampia dei reati di borsa. A questo proposito, si rimanda alle spiegazioni contenute nei numeri 1.3.1.2–1.3.1.4.

Affinché il contrabbando possa essere considerato reato a monte del riciclaggio di denaro, è necessaria una nuova base legale che è commentata qui di seguito (n. 2.1.1).

2.1.1 Contrabbando organizzato (art. 14 cpv. 4 e 17 n. 1 DPA, art. 3 cpv. 3 AIMP)

Per introdurre la fattispecie del contrabbando organizzato, nell'articolo 14 capoverso 4 DPA viene inserita la nuova disposizione della truffa qualificata in materia di prestazioni e di tasse. Questa disposizione qualifica come crimine la predetta fattispecie. Il contrabbando organizzato è pertanto un potenziale reato a monte del riciclaggio di denaro. Gli elementi qualificanti della fattispecie sono l'associazione a una banda, il perseguimento della realizzazione di importanti profitti e la perpetrazione sistematica del reato.

Il contrabbando doganale si riferisce unicamente al traffico di merci. In questo ambito il contrabbando organizzato, che è perpetrato sistematicamente per realizzare importanti profitti, è punito con una pena detentiva fino a cinque anni e una pena pecuniaria (con la pena detentiva è inoltre cumulata una pena pecuniaria).

La fattispecie del contrabbando organizzato rientra nelle truffe in materia di prestazioni e di tasse di cui all'articolo 14 DPA. Gli elementi della fattispecie della truffa in materia di prestazioni e di tasse devono quindi essere adempiuti. In altre parole, il comportamento subdolo dell'autore deve determinare la restituzione di tasse o l'ottenimento fraudolento di prestazioni. La fattispecie qualificata del contrabbando organizzato è adempiuta unicamente se, oltre a questi elementi della fattispecie, sussistono gli elementi qualificanti, ossia l'associazione a una banda, la perpetrazione sistematica del reato e il perseguimento della realizzazione di importanti profitti. Ne consegue che la fattispecie del contrabbando organizzato non deve qualificare singoli reati nella legislazione doganale, ma contemplare in generale casi di grave criminalità. Per questa ragione nell'articolo 14 capoverso 4 DPA si rinuncia a redigere un elenco dettagliato di disposizioni o leggi, poiché questo dovrebbe essere modificato ogni volta che si creano nuove leggi o si modificano leggi vigenti in materia doganale.

L'elemento qualificante del *persequire* la realizzazione di importanti profitti è stato scelto consapevolmente. Se si fossero previsti profitti già realizzati, la fattispecie sarebbe raramente adempiuta e potrebbe essere punita solo come tentativo. Del resto sarebbe difficile provare la realizzazione di importanti profitti, soprattutto se la merce contrabbandata è confiscata prima che sia venduta e che siano realizzati i profitti. Gli autori devono agire come banda e ciascuno deve prestare il proprio contributo alla realizzazione della fattispecie. Per escludere i reati minori, questa norma penale specifica che essi perseguono la realizzazione di importanti profitti. Questo concetto si trova anche in altre fattispecie (ad es. nell'art. 19 n. 2 della legge del 3 ottobre 1951⁴⁷ sugli stupefacenti). La concretizzazione quantitativa di tale concetto è lasciata volontariamente alla giurisprudenza, in considerazione delle peculiarità dell'attività esercitata e del mercato.

⁴⁷ RS 812.121.

È da presupporre che il «riciclaggio» di valori patrimoniali in Svizzera sia punibile anche quando questi provengano da reati commessi all'estero, le cui caratteristiche corrispondano alla nuova fattispecie dell'articolo 14 capoverso 4 DPA (cfr. art. 305^{bis} n. 3 CP). Poiché le norme penali amministrative proteggono di regola solo lo Stato in cui sono state emanate, è sufficiente, con riferimento al reato a monte, la doppia punibilità astratta.

Il contrabbando organizzato secondo l'articolo 14 capoverso 4 DPA è qualificato come crimine. L'articolo 21 capoverso 1 DPA presuppone che nei casi in cui l'interessato incorra in una pena detentiva, il giudizio spetti al tribunale penale. Esso conferisce la competenza per l'avvio di un procedimento al Dipartimento preposto, in questo caso al DFF.

La nuova fattispecie del contrabbando organizzato di cui all'articolo 14 capoverso 4 DPA, concepita quale truffa qualificata in materia di prestazioni e di tasse è, a causa della pena prevista, qualificata come crimine e costituisce quindi un reato a monte del riciclaggio di denaro.

Il nuovo reato a monte del contrabbando organizzato comporta inoltre modifiche dell'AIMP e del DPA (per quanto concerne la modifica del DPA, cfr. n. 1.3.1.1).

Assistenza internazionale in materia penale

Le Raccomandazioni rivedute del GAFI promuovono l'istituzione di un'assistenza per i casi di contrabbando e di riciclaggio di denaro derivante da prodotti del contrabbando⁴⁸. Raccomandano inoltre ai Paesi di autorizzare l'estradizione per il riciclaggio di denaro derivante dal contrabbando o, se non possono autorizzarlo, di prevedere la possibilità di delegare il perseguimento penale⁴⁹. In caso di truffa in materia fiscale, la collaborazione internazionale in materia penale è già possibile in Svizzera in virtù dell'articolo 3 capoverso 3 AIMP, anche se può essere accordata solo l'assistenza giudiziaria accessoria conformemente alla parte terza dell'AIMP. Il diritto attuale non consente l'estradizione. Affinché i casi di contrabbando organizzato conformemente al nuovo articolo 14 capoverso 4 DPA consentano una collaborazione che vada oltre il diritto vigente, è necessario adeguare l'articolo 3 capoverso 3 AIMP.

La riformulazione dell'articolo 3 capoverso 3 AIMP intende consentire un'ampia collaborazione nel settore della giustizia penale, concernente tutte le parti dell'AIMP, in caso di truffa qualificata in materia di tasse e di contrabbando organizzato. Questi casi potranno dar luogo non solo all'assistenza giudiziaria accessoria, ma anche all'estradizione. Ciò vale naturalmente anche per il riciclaggio di valori patrimoniali provenienti dalla truffa qualificata in materia di tasse, dal momento che una collaborazione estesa a tutte le parti dell'AIMP è già possibile a livello di reato a monte.

⁴⁸ Cfr. la Raccomandazione 38 in relazione ai reati presupposto nell'elenco delle «categorie designate di reati» del glossario allegato alle 40 Raccomandazioni.

⁴⁹ Cfr. la Raccomandazione 39.

2.2 Estensione alla lotta contro il finanziamento del terrorismo

Per sancire nella legge la prassi attuale degli intermediari finanziari relativa alla lotta contro il finanziamento del terrorismo e tener conto degli sforzi in atto a livello internazionale in questo settore, il presente disegno propone di includere formalmente la lotta contro il finanziamento del terrorismo nella LRD. Occorre quindi modificare il titolo della LRD, adeguare l'articolo sull'oggetto (art. 1 LRD) e aggiungere la menzione della lotta contro il finanziamento del terrorismo in altre disposizioni.

2.2.1 Modifica del titolo e adeguamento dell'articolo sull'oggetto nella LRD (art. 1) – estensione del campo d'applicazione alla lotta contro il finanziamento del terrorismo

La lotta contro il riciclaggio di denaro e quella contro il finanziamento del terrorismo costituiscono due oggetti distinti. Per motivi di trasparenza, la lotta contro il finanziamento del terrorismo non è inclusa nella lotta contro il riciclaggio di denaro ma figura separatamente sia nel titolo sia nell'articolo sull'oggetto. Il titolo e l'articolo sull'oggetto della legge sono quindi modificati di conseguenza. Nella sua nuova formulazione, l'articolo 1 LRD stabilisce che la legge disciplina anche la lotta contro il finanziamento del terrorismo ai sensi dell'articolo 260^{quinquies} CP. Per attuare questi due obiettivi, la LRD contiene una serie di obblighi di diligenza. Di conseguenza, le stesse disposizioni sugli obblighi di diligenza valgono sia per la lotta contro il riciclaggio di denaro sia per quella contro il finanziamento del terrorismo.

2.2.2 Estensione delle disposizioni legali alla lotta contro il finanziamento del terrorismo (art. 3, 6, 8, 9, 21, 23, 27 e 32 LRD)

Nella vigente legge sul riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo non è menzionato in nessun articolo. Per colmare questa lacuna, il tenore dell'articolo 260^{quinquies} CP è esplicitamente ripreso nell'articolo 1 (oggetto). Il finanziamento del terrorismo è stato disciplinato separatamente nell'articolo 260^{quinquies} CP in quanto è una fattispecie a sé stante, che può essere perpetrata anche senza riciclare denaro.

Diverse disposizioni della LRD sono pertanto completate con l'aggiunta «oppure servono al finanziamento del terrorismo (art. 260^{quinquies} cpv. 1 CP)» o con una formulazione analoga oppure fanno riferimento in altro modo alla lotta contro il finanziamento del terrorismo. Si tratta dei seguenti articoli di legge: identificazione della controparte (art. 3 cpv. 4), obblighi di chiarimento (art. 6 cpv. 2 lett. b), provvedimenti organizzativi (art. 8), obbligo di comunicazione (art. 9 cpv. 1 lett. a), obbligo di denuncia (art. 21), compiti dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (art. 23 cpv. 4), obbligo d'informazione e di denuncia (art. 27 cpv. 4) e assistenza amministrativa internazionale dell'Ufficio di comunicazione (art. 32 cpv. 2 lett. a).

In seguito all'inclusione della lotta contro il finanziamento del terrorismo, i motivi che richiedono una comunicazione dei sospetti, enunciati in diversi articoli, sono ora oggetto, per chiarezza, di un elenco numerato (art. 9 cpv. 1 lett. a, art. 21, art. 23 cpv. 4 e art. 27 cpv. 4).

La Raccomandazione speciale IV del GAFI sulla lotta contro il finanziamento del terrorismo statuisce esplicitamente un obbligo di comunicazione per gli intermediari finanziari che nutrono il sospetto che valori patrimoniali siano in relazione con attività o organizzazioni terroristiche. Secondo la prassi vigente relativa all'articolo 9 capoverso 1 LRD, i valori patrimoniali che sottostanno alla facoltà di disporre di un'«organizzazione criminale» devono essere segnalati senza indugio all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro. Questo obbligo di comunicazione deriva dal fatto che le organizzazioni terroristiche devono essere assimilate a quelle criminali ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 LRD. È tuttavia pensabile che il finanziamento del terrorismo non avvenga solo a vantaggio di organizzazioni terroristiche, ma anche di singole persone. Considerata la sua importanza, la disposizione sul finanziamento del terrorismo (art. 260^{quinquies} CP) dev'essere espressamente menzionata nell'articolo 9 capoverso 1 LRD. Questo ha ripercussioni sull'obbligo di comunicazione, che nasce esplicitamente anche in caso di fondato sospetto di finanziamento del terrorismo, come già invalso a livello internazionale.

L'articolo 32 capoverso 2 lettera a LRD disciplina lo scambio di informazioni tra l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (*Money Laundering Reporting Office; MROS*) e le autorità estere analoghe (*Financial Intelligence Units; FIU*). Lo scambio di informazioni tra l'Ufficio di comunicazione e le FIU estere riguarda già ora dati personali rilevanti ai fini della lotta contro il riciclaggio di denaro e della lotta contro il finanziamento del terrorismo. Sebbene a questo riguardo nell'articolo 32 capoverso 2 lettera a LRD la legge menzioni solo il riciclaggio di denaro, l'interpretazione teleologica ammetterebbe anche lo scambio di informazioni nell'ambito del finanziamento del terrorismo. Con la suddetta aggiunta, lo scambio di informazioni in questo settore sarà fondato su una base legale esplicita.

Nell'ambito dell'estensione delle disposizioni della LRD alla lotta contro il finanziamento del terrorismo, occorre menzionare il progetto di LAUFIN (cfr. n. 1.3.9). Dal momento che i lavori relativi a questa legge sono precedenti al presente disegno, la LAUFIN non tiene conto dell'estensione della LRD alla lotta contro il finanziamento del terrorismo e dovrà di conseguenza essere adeguata.

2.3 Identificazione dei rappresentanti delle persone giuridiche (art. 3 cpv. 1 LRD)

Per rispondere alla necessità di istituire una base giuridica formale relativa all'obbligo di identificazione dei rappresentanti delle persone giuridiche, il presente disegno propone di aggiungere un nuovo periodo nell'articolo 3 capoverso 1 LRD, secondo il quale, se la controparte è una persona giuridica, l'intermediario finanziario deve prendere atto delle disposizioni della controparte concernenti il conferimento dei poteri di rappresentanza e verificare l'identità delle persone che stabiliscono la relazione d'affari in nome della persona giuridica. Questa norma consente di sancire nella legge la prassi attuale, istituita per motivi di responsabilità civile, secondo la quale gli intermediari finanziari verificano le procure delle persone giuridiche. Rispetto alle disposizioni contenute nella Convenzione di diligenza, questa norma

estende l'obbligo di identificazione alla persona che stabilisce la relazione d'affari in nome della società iscritta nel registro di commercio⁵⁰. La verifica si limita alla persona che stabilisce la relazione d'affari e non a tutte le persone autorizzate a firmare in nome della persona giuridica.

2.4 Informazioni sull'oggetto e sullo scopo della relazione d'affari (art. 6 cpv. 1 LRD)

Per sancire in una base legale formale la prassi in vigore secondo la quale l'intermediario finanziario raccoglie informazioni sull'oggetto e sullo scopo della relazione d'affari, si propone una nuova disposizione che stabilisca che l'intermediario finanziario ha l'obbligo di identificare l'oggetto e lo scopo della relazione d'affari auspicata dalla controparte. Questa norma completa l'obbligo speciale di chiarimento previsto dall'articolo 6 LRD nei casi in cui la transazione o la relazione d'affari appare inusuale o in cui vi sono sospetti che i valori patrimoniali provengano da un crimine o sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale. Il nuovo obbligo generale diventerà il capoverso 1 dell'articolo 6 e l'attuale articolo 6 diventerà il capoverso 2. Il termine «speciale» sarà inoltre stralciato dalla rubrica dell'articolo, dal momento che il capoverso 1 introduce un obbligo generale di chiarimento. Occorre inoltre osservare che, conformemente alla Raccomandazione 5 del GAFI, per attuare questi provvedimenti gli istituti finanziari possono stabilire l'estensione delle informazioni da raccogliere in base al livello di rischio legato al tipo di relazione d'affari o di transazione. Questa precisazione è inserita nel secondo periodo del capoverso 1 del nuovo articolo 6. Gli intermediari finanziari non sono così mai del tutto esonerati dall'obbligo di raccogliere dati sull'oggetto e sullo scopo della relazione d'affari, ma possono adeguarlo in funzione del rischio.

2.5 Valori patrimoniali di esiguo valore (art. 7a LRD)

La nuova disposizione de minimis introdotta nell'articolo 7a LRD allenta lievemente gli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari per le relazioni d'affari durevoli. Per escludere il pericolo di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, occorre tuttavia che siano soddisfatte le condizioni cumulative seguenti: il valore esiguo dei valori patrimoniali e la legalità manifesta della relazione d'affari. Conformemente agli articoli 16 capoverso 1 e 18 capoverso 1 lettera e LRD, spetterà alle autorità di vigilanza o agli organismi di autodisciplina precisare queste condizioni. La soglia del «valore esiguo» sarà stabilita in primo luogo in base ai rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo nel settore in questione. Considerate la varietà e la specificità dei diversi settori interessati (banche, assicurazioni, fiduciarie, studi di avvocati ecc.), non compete né al legislatore né al Consiglio federale fissare tale soglia. Questa dovrà inoltre poter essere facilmente e rapidamente adeguata in caso di necessità, ciò che non sarebbe possibile se fosse fissata direttamente nella LRD.

⁵⁰ Sinora, questo obbligo incombeva agli intermediari finanziari soltanto nel caso di società non iscritte nel registro di commercio.

Al momento dell'attuazione di questa disposizione, le autorità di vigilanza e gli organismi di autodisciplina si assicureranno che lo spirito della LRD sia rispettato. Veglieranno in particolare affinché gli importi definiti esigui non possano essere accumulati. Di conseguenza non dovrebbe essere tecnicamente possibile pagare in una volta sola più dell'importo definito. Analogamente, occorrerà impedire che i limiti fissati possano essere accumulati in un modo o nell'altro (divieto dello «*smurfing*»).

2.6 Obbligo di comunicazione in caso di interruzione delle trattative per l'avvio di una relazione d'affari (art. 9 cpv. 1 lett. b LRD)

L'articolo 9 capoverso 1 lettera b LRD estende l'obbligo di comunicazione alle situazioni nelle quali le trattative per l'avvio di una relazione d'affari sono interrotte prima dell'avvio vero e proprio della relazione. Dato che nei casi di cui all'articolo 9 capoverso 1 lettera a LRD e contrariamente all'articolo 305^{ter} CP la comunicazione deve essere fatta solo se vi sono sospetti fondati, l'intermediario finanziario deve disporre anzitutto delle informazioni e indicazioni richieste, in particolare riguardo all'identità del cliente. Per garantire l'efficacia della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, gli intermediari finanziari dovrebbero prendere i provvedimenti opportuni in base alle circostanze per cercare di conoscere e poter comunicare all'Ufficio di comunicazione l'identità – perlomeno probabile e anche non verificata – dell'autore del tentativo di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo. Nella prassi può tuttavia essere difficile identificare un eventuale contraente contro la sua volontà. Un intermediario finanziario non otterrà presumibilmente alcuna informazione supplementare da un «cliente» se gli ha già fatto capire, in un modo o nell'altro, che non intende concludere la relazione d'affari auspicata. Inoltre, il fatto di chiedere informazioni supplementari potrebbe destare sospetti nel cliente. Per tale motivo, in caso di interruzione delle trattative per l'avvio di una relazione d'affari, l'intermediario finanziario è tenuto ad effettuare la comunicazione solo sulla base delle informazioni di cui dispone al momento dell'interruzione. L'estensione dell'obbligo di comunicazione non comporta per l'intermediario finanziario alcun obbligo supplementare di chiarimento. Quest'ultimo non deve chiedere informazioni supplementari al «cliente» né prendere misure particolari d'inchiesta per avvalorare i suoi sospetti.

2.7 Allentamento del divieto di informare (art. 10a LRD)

I capoversi 2 e 3 del nuovo articolo 10a LRD consentono, a determinate condizioni (n. 2.7.4), a un intermediario finanziario di informare un altro intermediario finanziario sottoposto alla LRD in merito al fatto che sia stata effettuata una comunicazione di cui all'articolo 9 LRD nei tre casi seguenti:

- se l'intermediario finanziario che ha effettuato la comunicazione non è in grado di procedere al blocco dei beni in questione (n. 2.7.1);
- se gli intermediari finanziari forniscono a un cliente servizi comuni nel contesto della gestione del suo patrimonio in virtù di una collaborazione convenuta per contratto (n. 2.7.2);

- se gli intermediari finanziari fanno parte del medesimo gruppo di società (n. 2.7.2.).

2.7.1 Intermediari finanziari che non possono procedere al blocco dei beni (art. 10a cpv. 2 LRD)

L'articolo 10a capoverso 2 introduce nella LRD la prassi attuale secondo la quale l'intermediario finanziario che non è in grado di bloccare i beni può informare chi è in grado di farlo. Come menzionato nel numero 1.3.7, questo capoverso concerne in primo luogo i gestori patrimoniali esterni e consente loro di informare la banca che gestisce il conto o il deposito del cliente in questione del fatto che hanno effettuato una comunicazione di cui all'articolo 9 LRD.

L'intermediario finanziario informato del fatto che è stata effettuata una comunicazione deve procedere a esami particolari. Deve decidere se l'informazione è sufficiente per avere un sospetto fondato. Se ciò è il caso, deve fare a sua volta una comunicazione e bloccare i beni. Le informazioni che trasmette all'Ufficio di comunicazione devono comprendere i dati concernenti la persona che ha già effettuato la comunicazione. Se lui stesso non ha sospetti fondati, la sola informazione sulla comunicazione non lo obbliga al blocco dei beni. Il sistema in vigore, secondo il quale l'obbligo di bloccare i beni scatta solo dopo una comunicazione conformemente all'articolo 9 LRD, rimane quindi immutato.

2.7.2 Servizi comuni a un cliente nel contesto della gestione del suo patrimonio in virtù di una collaborazione convenuta per contratto (art. 10a cpv. 3 lett. a LRD)

Conformemente al disegno di legge, un intermediario finanziario può informare un altro intermediario finanziario solo se i due intermediari sono legati da un contratto che prevede la fornitura di servizi comuni a un cliente nel contesto della gestione del patrimonio di quest'ultimo.

Nel caso in cui la gestione del patrimonio sia oggetto di un contratto tra la banca e il gestore, questo capoverso consente ad esempio alla banca di informare il gestore patrimoniale (vale a dire in senso inverso rispetto a quanto permette l'art. 10a cpv. 2 LRD). Non è raro che una banca debba bloccare il conto di un cliente amministrato da un gestore patrimoniale esterno. È difficile nascondere questa situazione al gestore patrimoniale, dato che quest'ultimo deve avere in qualsiasi momento una visione d'insieme della relazione contrattuale con il cliente. Le cose si complicano ulteriormente qualora il gestore patrimoniale esterno abbia concluso con la banca un contratto «di ordine diretto» che gli consente di effettuare acquisti e vendite dirette dei titoli utilizzando l'infrastruttura della banca, vale a dire senza dover impartire ordini alla banca. Senza la possibilità di informare il gestore patrimoniale, la banca si vedrebbe costretta a rescindere il contratto di ordine diretto in caso di blocco. Essa dovrebbe tuttavia fornire spiegazioni al gestore patrimoniale, ma non potrebbe farlo a causa del divieto di informare terzi.

Un altro esempio che dimostra l'interesse per questo nuovo capoverso nella prassi riguarda i casi delle società che emettono carte di credito. Qualora, in base a una comunicazione di cui all'articolo 9 LRD, una banca blocchi il conto legato a una

carta di credito emessa da una società esterna, l'utilizzazione della carta rimane possibile, perlomeno fino al limite di credito convenuto contrattualmente con la società di emissione. Solo quest'ultima può bloccare la carta. Fino a quando la carta non è bloccata, il cliente può continuare a utilizzarla, ad esempio per riciclare denaro o finanziare attività terroristiche. Affinché il sistema svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sia più efficace, è necessario che la banca possa informare la società di emissione della carta di aver effettuato una comunicazione di cui all'articolo 9 LRD. In tal modo, la società potrà bloccare la carta nei tempi auspicati.

2.7.3 Intermediari finanziari facenti parte del medesimo gruppo di società (art. 10a cpv. 3 lett. b LRD)

Anche gli intermediari finanziari che fanno parte del medesimo gruppo di società devono avere la possibilità di informarsi sulle comunicazioni effettuate. Molti intermediari finanziari hanno in effetti istituito un sistema di gestione globale dei rischi nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Se un cliente ha un conto presso diverse società dello stesso gruppo, queste ultime devono avere la possibilità di informarsi reciprocamente in merito alle comunicazioni effettuate e ai valori patrimoniali bloccati. In caso contrario, sarebbe per loro difficile se non impossibile gestire globalmente i rischi.

2.7.4 Altre condizioni concernenti l'allentamento del divieto di informare

Trattandosi di un'eccezione al divieto di informare, i capoversi 2 e 3 dell'articolo 10a LRD devono essere interpretati in modo restrittivo. È quindi possibile, sia in virtù del capoverso 2 sia in virtù del capoverso 3, informare un altro intermediario solo se anche questi è sottoposto alla LRD. Nel caso di intermediari finanziari che appartengono allo stesso gruppo, non è possibile informare un membro del gruppo all'estero. L'informazione interna al gruppo si limita quindi agli intermediari finanziari in Svizzera.

Ovviamente l'allentamento del divieto di informare non si applica se un intermediario finanziario ha motivo di pensare che l'altro intermediario finanziario potrebbe essere coinvolto in un'operazione di riciclaggio di denaro.

Per quanto concerne il capoverso 3, il testo di legge stabilisce che un intermediario finanziario può informare un altro intermediario finanziario in merito al fatto che sia stata effettuata una comunicazione solo se ciò è necessario all'osservanza degli obblighi previsti dalla LRD e in generale alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

È evidente che l'autorizzazione di informare un terzo conformemente ai capoversi 2 e 3 è accordata solo dopo che la comunicazione è stata trasmessa. D'altra parte l'autorizzazione riguarda unicamente il fatto che è stata effettuata una comunicazione all'Ufficio di comunicazione. L'intermediario finanziario deve quindi limitare le informazioni trasmesse a quelle strettamente necessarie, in particolare, per identificare il cliente o, se del caso, il conto in questione. L'autorizzazione non riguarda altri elementi, dal momento che la comunicazione di questi ultimi sarebbe incompa-

tibile con il segreto d'affari o bancario. L'intermediario finanziario non deve quindi comunicare a un terzo il contenuto della comunicazione che ha fatto all'Ufficio, in particolare gli elementi che gli hanno permesso di giungere alla conclusione che vi erano sospetti fondati.

Anche in questo caso è vietato informare qualsiasi altra persona, in particolare il cliente, che è stata effettuata una comunicazione. Questo divieto di informare il cliente e terzi vale anche per l'intermediario finanziario che è stato informato in virtù dei capoversi 2 o 3 ed è peraltro menzionato esplicitamente nel capoverso 4 del nuovo articolo 10a LRD.

2.8 Esclusione della responsabilità penale e civile e protezione degli intermediari finanziari (art. 11 LRD)

Su questo punto si vedano le spiegazioni nel numero 1.3.8.

2.9 Delega di competenze legislative (art. 41 LRD)

Su questo punto si vedano le spiegazioni nel numero 1.3.9.

2.10 Scambio di informazioni (art. 29 e 29a LRD)

2.10.1 Scambio di informazioni tra autorità (art. 29 LRD)

L'articolo 29 LRD ha ora una rubrica «Scambio di informazioni tra autorità». Questa precisazione è necessaria a causa dell'aggiunta di un nuovo articolo nel capitolo 4 «Assistenza amministrativa» (art. 29a LRD) concernente le autorità penali (cfr. n. 2.10.2).

Il capoverso 2 dell'attuale articolo 29 LRD tratta lo scambio di informazioni tra le autorità cantonali di perseguimento penale e l'Ufficio di comunicazione. Dal momento che lo scambio di informazioni tra le autorità penali, sia cantonali sia federali, e l'Ufficio di comunicazione è disciplinato nel nuovo articolo 29a LRD, il capoverso 2 dell'articolo 29 costituisce un doppione di questo nuovo articolo, in particolare con il suo capoverso 1, e va di conseguenza abrogato.

2.10.2 Autorità penali (art. 29a LRD)

Secondo il «progetto di efficienza», anche le autorità federali di perseguimento penale (Ministero pubblico della Confederazione e Ufficio del giudice istruttore federale) sono sottoposte all'obbligo di comunicazione. Per questo motivo il termine «cantonali» è stato stralciato dal vigente articolo 29 capoversi 2 e 3 LRD e non viene inserito nel nuovo articolo 29a capoverso 1 LRD.

Si considerano autorità penali ai sensi della LRD le autorità che si occupano della lotta contro il riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP), della lotta contro la criminalità organizzata (art. 260^{ter} CP) e della lotta contro il finanziamento del terrorismo

(art. 260^{quinquies} CP) o le autorità penali specializzate al riguardo. Tra queste rientrano le autorità cantonali e federali penali e i tribunali giudicanti di tutti i gradi. Ciò ha un particolare significato in relazione alla trasmissione delle sentenze e dei decreti d'abbandono, compresa la motivazione, all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro. L'insieme delle sentenze e dei decreti d'abbandono delle autorità penali forniscono all'Ufficio di comunicazione un quadro aggiornato dell'evoluzione, dello stato e del modo di procedere delle organizzazioni criminali nel campo del riciclaggio di denaro, della criminalità organizzata e del finanziamento del terrorismo. Queste conoscenze possono confluire nella formazione degli intermediari finanziari offerta direttamente dall'Ufficio di comunicazione o dalle autorità di vigilanza. Per ottenere queste conoscenze è indispensabile trasmettere le sentenze e i decreti d'abbandono, compresa la motivazione, all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro.

Nel testo di legge non sono contemplate le autorità di perseguimento penale come le autorità fiscali che, a motivo del loro campo di attività, non trattano o non sono specializzati nella lotta contro il riciclaggio di denaro, la criminalità organizzata o il finanziamento del terrorismo.

L'articolo 29a capoverso 2 LRD stabilisce che le autorità penali comunicano senza indugio all'Ufficio di comunicazione i decreti che hanno pronunciato in base alle denunce del predetto Ufficio. L'espressione «comunicano senza indugio» sottintende l'invio simultaneo di una copia del decreto all'Ufficio di comunicazione. In tal modo questi è informato rapidamente del corso della procedura. Questa disposizione contiene ora il principio dello scambio di informazioni tra autorità secondo il quale il Ministero pubblico della Confederazione, l'Ufficio del giudice istruttore federale e le autorità cantonali di perseguimento penale sono tenuti a informare sistematicamente e spontaneamente l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro sull'andamento delle procedure avviate in base a una comunicazione. Si tiene così conto della Raccomandazione 32 del GAFI finalizzata alla realizzazione di un sistema di autocontrollo fondato su rilevamenti statistici. L'Ufficio di comunicazione necessita questi dati per svolgere la propria attività e allestire statistiche. Se si vogliono semplificare i processi amministrativi, le informazioni devono essere trasmesse all'Ufficio di comunicazione in modo sistematico e non a richiesta.

L'articolo 29a capoverso 3 LRD introduce a favore delle autorità di vigilanza designate da leggi specifiche e dell'autorità di controllo il diritto di essere informate dalle autorità penali. Con riguardo al perseguimento penale, queste ultime continuano a disporre di margini di manovra quanto alla portata e al momento della comunicazione. Bisogna pure tenere debitamente conto degli interessi delle autorità di vigilanza designate da leggi specifiche e dell'autorità di controllo per quanto concerne la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Per le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche e per l'autorità di controllo è importante sapere se è in corso un'inchiesta penale o una procedura contro un'impresa sottoposta a vigilanza. Gli atti di queste procedure possono contenere elementi probatori che consentono di trarre conclusioni su attività esercitate o operazioni concluse in precedenza. Questo può avere ripercussioni sulla garanzia, richiesta dal legislatore, dell'adempimento degli obblighi conformemente alla LRD. La visione degli atti delle autorità penali fornisce alle autorità di vigilanza interessate le informazioni necessarie per negare autorizzazioni, ordinare provvedimenti e revocare autorizzazioni. In questo modo – e sovente unicamente seguendo questa via – le autorità di vigilanza possono svolgere il proprio compito preventivo e adottare

attivamente misure in virtù della legislazione in materia di vigilanza finalizzate alla protezione della reputazione e dell'integrità della piazza finanziaria svizzera come pure alla protezione dei creditori e della funzionalità del mercato.

A causa dell'assenza di una base legale, le autorità penali cantonali e il Ministero pubblico della Confederazione non potevano sostenere il lavoro delle autorità di vigilanza fornendo informazioni e atti riguardanti i loro procedimenti penali. Una collaborazione efficiente non era giuridicamente garantita. L'assenza di una simile base legale costituiva una lacuna della legge. Lo scambio di informazioni è soprattutto indispensabile ai fini del coordinamento, per evitare doppioni se non addirittura ostacoli tra la procedura penale e quella di vigilanza.

Le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche o l'autorità di controllo sono inoltre tenute a coordinare i loro eventuali interventi presso un intermediario finanziario con le autorità di perseguimento penale competenti. Devono consultare le autorità di perseguimento penale prima di un'eventuale trasmissione delle informazioni e dei documenti ricevuti (art. 29a cpv. 4 LRD). Con questa disposizione si vuole garantire che gli interventi delle autorità di vigilanza designate da leggi specifiche o dell'autorità di controllo presso un intermediario finanziario non compromettano un procedimento penale in corso. È auspicabile che già nel momento in cui ricevono le informazioni e i documenti le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche e l'autorità di controllo si consultino con la relativa autorità di perseguimento penale su come e quando tali informazioni e documenti possano essere utilizzati o trasmessi a persone coinvolte nel procedimento o a terzi. Se questa esigenza nasce solo dopo, esse dovranno consultare previamente le autorità di perseguimento penale. Questa concertazione è importante in particolare – ma non solo – nei casi di pericolo di collusione.

Per non compromettere un procedimento penale in corso, nell'articolo 29a capoverso 3 LRD si stabilisce che un procedimento penale in corso non può essere intralciato dallo scambio di informazioni.

2.11 Controllo dei movimenti transfrontalieri di denaro contante (Raccomandazione speciale IX; art. 95 cpv. 1^{bis} LD)

Secondo la spiegazione fornita nel numero 1.3.11, la legge sulle dogane deve essere modificata in modo che l'AFD possa contribuire alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nell'ambito dei controlli della circolazione transfrontaliera delle persone e delle merci. La modifica prevista riguarda l'articolo 95 capoverso 1 LD, che è completato con un capoverso 1^{bis}. Anche se i compiti dell'AFD sono stabiliti in leggi speciali, l'introduzione di una norma sul controllo dei movimenti transfrontalieri di denaro contante in una legge speciale sarebbe stata troppo complessa; è questa la ragione per cui è necessario modificare la legge sulle dogane.

Diverse disposizioni esistenti nella legge sulle dogane completano l'articolo 95 in modo da esplicitarne la portata. Conformemente all'articolo 104 capoverso 2 LD, il denaro contante, le divise e altri valori, che sono presumibilmente confiscabili, sono sequestrati provvisoriamente in caso di sospetto di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo oppure di indicazioni inesatte. La persona interessata può

Grazie a questa modifica, le statistiche dell'Ufficio di comunicazione tengono conto sia dei casi di sospetto secondo l'articolo 9 LRD sia di quelli secondo l'articolo 305^{ter} CP. Il significato di queste statistiche non va sottovalutato. Secondo la Raccomandazione 32 del GAFI, tutti i Paesi devono tenere statistiche complete che forniscano informazioni sull'efficacia e sul buon funzionamento dei sistemi di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Queste statistiche devono riguardare in particolare le comunicazioni ricevute e trasmesse inerenti alle operazioni sospette (comunicazione di sospetti). La valutazione delle statistiche si ripercuote direttamente sulla reputazione di una piazza finanziaria. Inoltre, la Raccomandazione 26 del GAFI è finalizzata all'istituzione di un'unica autorità nazionale centralizzata – cellula di informazioni finanziarie – alla quale devono essere indirizzate le comunicazioni di sospetti. La centralizzazione delle comunicazioni presso l'Ufficio di comunicazione, che ha il ruolo di cellula svizzera di informazioni finanziarie, serve quindi anche all'attuazione della Raccomandazione 26.

La proposta di modifica dell'articolo 305^{ter} CP non intende tuttavia porre fine alla coesistenza dell'obbligo e del diritto di comunicazione prevista dal sistema svizzero. Questa coesistenza ha sinora dato in effetti buoni risultati e non vi sono motivi per abbandonarla. L'esistenza di un obbligo di comunicazione non rende in alcun modo superfluo il diritto di comunicazione⁵⁴. Come osserva il messaggio concernente la LRD⁵⁵, il diritto di comunicazione di cui all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP e l'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 9 LRD sono da considerare come stadi diversi nell'ambito dello stesso concetto. L'articolo 9 LRD presuppone l'esistenza di sospetti fondati, mentre l'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP crea una giustificazione per la notifica di indizi che lasciano presumere la provenienza criminosa di valori patrimoniali. I diversi gradi di sospetto dell'intermediario finanziario vanno dal vago indizio alla certezza. Da un lato, vi è la situazione in cui una comunicazione alle autorità competenti appare giustificata ma non ancora inevitabile per insufficiente chiarezza sulle circostanze di fatto. Dall'altro, vi è la situazione che rende obbligatoria la notificazione perché il sospetto si rivela fondato. In tal senso, le due nozioni non sono in contrapposizione tra loro, bensì complementari. Il diritto e l'obbligo di comunicazione non solo sono basati su gradi di sospetto diversi, ma hanno anche conseguenze diverse. L'obbligo di comunicazione comporta l'obbligo di bloccare i beni patrimoniali, ciò che non è il caso per il diritto di comunicazione. Lo stesso vale per il divieto di informare previsto nell'articolo 10a LRD, che vige solo in caso di comunicazione effettuata sulla base dell'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 9 LRD.

La coesistenza del diritto e dell'obbligo di comunicazione non deve evidentemente essere interpretata in modo da consentire agli intermediari finanziari sottoposti alla LRD di ricorrere al diritto di comunicazione – senza blocco dei valori patrimoniali – nei casi in cui sanno o hanno il sospetto fondato che valori patrimoniali provengono per esempio da un crimine. In un simile caso, l'intermediario finanziario sottostà, come in precedenza, all'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 9 LRD e violerebbe la legge se ricorresse al diritto di comunicazione ai sensi del Codice penale.

⁵⁴ Cfr. il messaggio concernente l'art. 305^{ter} cpv. 2 CP, FF 1993 III 193 232.

⁵⁵ FF 1996 III 993 1024

La mancanza di coerenza del sistema svizzero evidenziata dal GAFI sarà tuttavia corretta, perché in futuro tutte le comunicazioni, basate sia sulla LRD sia sul CP, saranno indirizzate a una sola entità nazionale centralizzata, vale a dire l'Ufficio di comunicazione.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Il disegno non dovrebbe avere ripercussioni sulle finanze della Confederazione. Le autorità di vigilanza dispongono già delle risorse di personale necessarie per l'applicazione della legislazione svizzera nel loro ambito di competenze.

Nonostante la menzione esplicita di finanziamento del terrorismo (art. 260^{quinquies} cpv. 1 CP) nell'articolo 9 capoverso 1 LRD come motivo di comunicazione, l'elenco dei motivi non è stato in realtà ampliato. In effetti, conformemente all'articolo 9 LRD, gli intermediari finanziari hanno già oggi l'obbligo di informare l'Ufficio di comunicazione se hanno il sospetto fondato che valori patrimoniali «sottostanno alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale». Dato che, a causa di questa aggiunta, dovranno essere comunicati anche gli atti commessi da autori isolati, bisogna attendersi un aumento del numero di comunicazioni effettuate all'Ufficio di comunicazione inerenti a casi sospetti di finanziamento del terrorismo. Lo stesso vale per la modifica dell'articolo 305^{ter} CP, secondo la quale anche le comunicazioni basate sul diritto di comunicazione saranno ora indirizzate all'Ufficio di comunicazione. Quest'ultimo cercherà di coprire i bisogni supplementari con le risorse attuali, ma solo dopo l'entrata in vigore della legge concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI si potrà valutare definitivamente gli eventuali bisogni di risorse supplementari.

L'attuazione della Raccomandazione speciale IX comporta un nuovo compito per l'AFD nel settore della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Questo compito rientra nell'ambito dei controlli delle merci e delle persone già effettuati oggi dall'AFD. Non è di conseguenza necessario impiegare personale supplementare a questo scopo.

3.2 Per i Cantoni e per i Comuni

Il presente disegno non dovrebbe avere ripercussioni sulle finanze dei Cantoni e dei Comuni. Al contrario, con la modifica dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP, le autorità cantonali di perseguimento penale dovrebbero essere sgravate da comunicazioni effettuate sulla base del diritto di comunicazione, dal momento che queste ultime saranno ora indirizzate all'Ufficio di comunicazione, che effettuerà l'analisi preliminare all'attenzione delle autorità cantonali di perseguimento penale. In tal modo, queste potranno concentrarsi sui casi di sospetto fondato che saranno loro trasmessi dall'Ufficio di comunicazione.

Il presente disegno concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI è frutto di una collaborazione stretta e congiunta tra il DFF, la CFB e learchie interessate. Le ripercussioni economiche sono state quindi considerate globalmente man mano che il progetto avanzava, in particolare mediante una procedura di consultazione⁵⁶, un'indagine conoscitiva⁵⁷, consultazioni interne e diversi altri colloqui informali (*hearings*).

Nel nostro rapporto in risposta ai postulati Stähelin abbiamo rilevato una serie di punti relativi alle ripercussioni economiche dell'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI. In primo luogo, l'analisi dei costi impone una distinzione tra gli aspetti quantitativi e quelli qualitativi. A livello quantitativo, si distingue tra costi diretti (ad es. i costi degli organi di vigilanza), costi indiretti (in particolare le spese assunte dai partecipanti al mercato per garantire la conformità alle regole) e costi di opportunità (ad es. i guadagni non realizzati). Vi sono diversi elementi che consentono una valutazione quantitativa. Complessivamente, i costi diretti per le autorità di vigilanza costituiscono un onere di scarsa importanza valutato tra 15 e 20 milioni di franchi l'anno per tutte le autorità di vigilanza e gli organismi di autodisciplina. Dal momento che si ripercuotono in ampia misura sugli assoggettati sotto forma di tasse di vigilanza, questi costi diretti costituiscono un onere per il settore finanziario e l'economia in generale.

I costi indiretti legati all'attuazione in vista della conformità alle regole statali di lotta contro il riciclaggio di denaro, assunti dagli intermediari finanziari sottoposti a vigilanza, dovrebbero essere più importanti. È tuttavia impossibile attualmente trarre conclusioni affidabili al riguardo. Questo vale anche per i costi di opportunità. Occorre tuttavia ricordare che i costi indiretti per gli intermediari finanziari differiscono secondo le misure decise. Alcune nuove misure esigono che la prassi attuale sia sancita nella legge e fanno supporre che, complessivamente, l'impatto in termini di costi sarà neutro (cfr. ad es. n. 1.3.3 e 1.3.4). Altre misure inerenti all'integrazione della componente di rischio sono intese a uno sgravio degli oneri amministrativi (cfr. ad es. n. 1.3.4 e 1.3.5).

Inoltre, gli eventuali costi supplementari devono essere valutati rispetto ai vantaggi risultanti dalle misure adottate. In primo luogo, l'integrazione delle nuove misure assicurerà una maggiore certezza del diritto. Tra i vantaggi si possono citare anche una migliore protezione degli intermediari finanziari che effettuano la comunicazione (cfr. n. 1.3.8.) e la sistematicità delle informazioni sui clienti (cfr. n. 1.3.3). Occorre inoltre ricordare che, grazie all'effetto preventivo del sistema e alla conseguente sanzione dei casi di abuso e di infrazioni alle misure di vigilanza, si riducono i fattori di rischio per le diverse istituzioni, come i rischi di impresa, le perdite sui collocamenti o le minacce all'integrità o alla reputazione degli intermediari finanziari. Il fatto di disporre di una regolamentazione e di una vigilanza fondate su standard riconosciuti a livello internazionale consente inoltre di beneficiare di condizioni concorrenziali simili su scala internazionale e di evitare quindi qualsiasi discriminazione (utilità individuale). D'altro lato, la regolamentazione in materia di abusi intende migliorare il funzionamento e rafforzare l'integrità del mercato, ciò dovrebbe incrementarne l'efficacia. Contribuisce inoltre in ampia misura alla stabilità del

⁵⁶ Consultazione effettuata dal gennaio all'aprile 2005.

⁵⁷ Indagine conoscitiva svolta dal gennaio al febbraio 2007.

sistema (utilità collettiva). In generale, un sistema efficace contro gli abusi permette di ridurre i rischi per gli intermediari finanziari e il sistema finanziario. Considerata l'importanza del settore finanziario per l'economia – quota di occupazione superiore al 5 per cento e contributo al valore totale della produzione pari quasi al 14 per cento – la questione assume anche grande rilevanza economica.

4 Programma di legislatura e piano finanziario

Il presente messaggio è stato annunciato nel Rapporto del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Le modifiche proposte nelle diverse leggi si basano sugli stessi articoli della Costituzione che fondano le leggi in questione.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera partecipa attivamente agli sforzi messi in atto dalla comunità internazionale per lottare contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. È infatti membro fondatore del GAFI, le cui Raccomandazioni rivedute costituiscono i nuovi standard internazionali in materia. Anche se le Raccomandazioni del GAFI non hanno lo stesso valore giuridico vincolante di una convenzione internazionale ratificata da uno Stato, qualsiasi Stato che le approva si assume l'impegno politico di attuarle nel suo ordinamento giuridico. A questo proposito, il GAFI riconosce che gli Stati sono dotati di sistemi giuridici e finanziari diversi e che di conseguenza non tutti possono prendere misure identiche per realizzare l'obiettivo comune. Le Raccomandazioni stabiliscono quindi norme minime che richiedono l'adozione da parte dei Paesi di misure di attuazione precise in funzione delle situazioni particolari e dei quadri costituzionali. Le Raccomandazioni del GAFI sono state attuate anche da Stati non membri e sono state riconosciute dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale in quanto norme internazionali in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

La Svizzera, come gli altri Stati membri del GAFI, ha approvato le Raccomandazioni rivedute nel giugno del 2003. È pertanto tenuta a trasporle nel diritto interno per rispettare i propri impegni internazionali.

5.3 Forma dell'atto

Il disegno è di natura puramente legislativa. In effetti, l'articolo 164 capoverso 1 lettera a della Costituzione precisa che tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Il disegno non prevede spese subordinate al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il disegno non prevede né aiuti finanziari né sussidi.

5.6 Delega di competenze legislative

Il disegno comprende una nuova delega di competenze legislative a favore del Consiglio federale. In virtù dell'articolo 41 capoverso 1 LRD, spetterà ora al Consiglio federale, e non più alle autorità di vigilanza, emanare le disposizioni necessarie all'attuazione della presente legge, fatta salva la precisazione degli obblighi di diligenza, che è lasciata, come in precedenza, alle autorità di vigilanza conformemente agli articoli 16 capoverso 1 e 18 capoverso 1 lettera e LRD. Questa delega di competenze a favore del nostro Collegio è giustificata dal fatto che la LRD è concepita come legge quadro e alcune disposizioni di attuazione possono comprendere questioni di principio o di importante portata politica con ripercussioni finanziarie considerevoli.

L'articolo 41 capoverso 2 LRD dà tuttavia al Consiglio federale la facoltà di autorizzare le autorità di vigilanza a emanare disposizioni di esecuzione della LRD negli ambiti di portata ridotta, segnatamente nelle questioni prevalentemente tecniche. Questa eccezione consente, ad esempio, di tenere conto delle specificità tecniche dei diversi settori nei quali si applica la LRD⁵⁸.

⁵⁸ Cfr. n. 1.3.9 per spiegazioni supplementari.