

**Messaggio
concernente la legge federale relativa alla lotta
contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario
(Legge sul riciclaggio di denaro, LRD)**

del 17 giugno 1996

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio ci pregiamo sottoporvi, per approvazione, un disegno di legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (LRD).

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | |
|---------------|---|
| 1987 P 86.956 | Legge sulle banche. Priorità di una revisione parziale
(N 20.3.87, Leuenberger Moritz) |
| 1988 P 88.804 | Obbligo di diligenza delle banche
(N 15.12.88, Gruppo socialista) |
| 1988 P 88.805 | Miglioramento del controllo delle banche
(N 15.12.88, Uchtenhagen) |
| 1988 P 88.807 | Riciclaggio di denaro sporco
(N 15.12.88, Grendelmeier) |

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

17 giugno 1996

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz
Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

La criminalità organizzata costituisce oggi un grave pericolo per l'economia e la società. Grazie alla loro attività delittuosa (traffico di stupefacenti, di armi e di persone, estorsioni, ecc.), le organizzazioni criminali dispongono di enormi somme di denaro, somme che sono ampiamente inutilizzabili finché la loro origine criminale può ancora essere accertata. Soltanto dopo essere stati «riciclati» questi fondi possono essere immessi senza pericolo nel circuito economico. A questo punto tali somme di denaro aumentano la potenza economica della criminalità organizzata. Il denaro riciclato può essere investito senza sospetti e consente alle organizzazioni criminali di camuffarsi sotto una veste innocente. Sotto la copertura di un'attività economica seria, si offrono allora alla criminalità organizzata possibilità illimitate di ulteriori riciclaggi di denaro sporco e di investimento. Ne risulta il pericolo concreto che settori essenziali delle economie nazionali vengano infiltrati dalla criminalità organizzata.

La lotta contro il riciclaggio di denaro va da un canto condotta a livello penale. Oggi disponiamo degli strumenti necessari. Il Codice penale svizzero (CP) enumera nuove fattispecie di reati che consentono la confisca degli averi della criminalità organizzata (art. 59 n. 3 CP), il perseguimento di manovre nell'ambito del riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP) e che dichiarano punibile la carenza di diligenza in operazioni finanziarie (art. 305^{ter} cpv. 1 CP). Inoltre a livello federale è stato istituito un Ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata. I provvedimenti in ambito penale non bastano però a combattere efficacemente il riciclaggio di denaro sporco. Parallelamente alla legislazione penale occorre impedire nella misura del possibile, per mezzo di misure adeguate, che gli averi di origine illecita entrino nel circuito monetario ordinario. Per poter raggiungere questi obiettivi occorre emanare norme vincolanti di diligenza e controllarne l'osservanza.

A livello internazionale la Svizzera opera da sempre attivamente nel campo della lotta contro il riciclaggio di denaro e ha firmato tutte le principali convenzioni in questo settore. Essa dispone soprattutto nel settore bancario di strumenti adeguati per impedire il riciclaggio. Nondimeno, in virtù della sua posizione di importante piazza finanziaria dotata di un sistema estremamente sviluppato di servizi finanziari, il nostro Paese corre oggi il pericolo di non poter più adempiere le raccomandazioni riconosciute a livello internazionale nella lotta contro il riciclaggio. Su tale piano si ripercuote negativamente l'assenza di standard uniformi nel settore non bancario, come pure il fatto che gli intermediari finanziari non sottostanno ad alcun obbligo di notifica in caso di sospetto di manovre di riciclaggio. Il presente disegno di legge dovrebbe consentire di colmare le lacune del dispositivo di difesa contro il riciclaggio. I nuovi obblighi che impone agli offerenti del settore finanziario (intermediari finanziari) corrispondono all'importanza della nostra piazza finanziaria e agli standard europei in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro.

Il settore finanziario è particolarmente attraente per il riciclaggio di denaro. I più esposti sono ovviamente gli istituti bancari. Il settore bancario ha da tempo riconosciuto i pericoli insiti nel riciclaggio. Per farvi fronte, l'Associazione svizzera dei banchieri ha sottoposto ad una revisione graduale la sua convenzione di diligenza del 1977 in collaborazione con la competente autorità di vigilanza, la Commissione federale delle banche. Le direttive dell'Associazione sono state completate con nuove disposizioni che sono servite da esempio a livello internazionale nella lotta contro il riciclaggio. Anche in altri ambiti del settore finanziario esistono attualmente misure di sicurezza analoghe, ma fondate su basi meramente private e diverse per struttura ed esigenze, tanto che non si può parlare di uno standard uniforme. Eccettuato il settore delle banche e delle assicurazioni, fa poi difetto una vigilanza da parte dello Stato che consenta di accertare se ed in quale misura i singoli intermediari finanziari applicano le norme di diligenza. Manca infine un canale istituzionale che conduca le informazioni alle autorità di perseguimento penale, nel senso che gli intermediari finanziari non sono vincolati da un obbligo di notifica in caso di sospetto di manovre di riciclaggio.

Il presente disegno di legge istituisce uno standard uniforme di obblighi di diligenza per l'intero settore finanziario, standard che va applicato nella lotta contro il riciclaggio di denaro (obbligo di identificazione, obbligo di documentazione, ecc.). In caso di sospetto di manovre di riciclaggio, gli intermediari finanziari hanno quindi l'obbligo di comunicare il fatto a uno speciale organismo (Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro), che informa a sua volta le autorità di perseguimento penale (capitolo 2 sezione 2).

La legge sul riciclaggio di denaro sporco poggia sul principio dell'autocontrollo. Sostanzialmente, tutti gli intermediari finanziari hanno la possibilità di istituire organismi di autocontrollo in seno ai diversi rami del settore finanziario e di emanare regolamenti che riprendono gli obblighi sanciti dalla legge sul riciclaggio di denaro. È così possibile tenere conto dei bisogni e delle esigenze specifiche dei singoli rami del settore finanziario (capitolo 3 sezione 5).

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

La criminalità organizzata è caratterizzata da una volontà sfrenata di guadagno. Le organizzazioni criminali accumulano ingenti somme di denaro contante in particolare mediante operazioni commerciali illecite (traffico di stupefacenti e di armi, tratta di fanciulli e di donne, pornografia, ecc.) e reati patrimoniali su grande scala (furti, truffe, estorsioni, malversazioni)¹⁾. Una parte del guadagno realizzato viene nuovamente investita in attività illecite e un'altra parte viene utilizzata per il sostentamento delle strutture e dei membri delle organizzazioni. Il resto del guadagno viene accumulato sotto forma di «patrimonio sporco» che non produce ulteriore profitto.

Sotto questa forma, i valori patrimoniali costituiscono inoltre un rischio costante per le organizzazioni criminali: esse subiscono la minaccia di malversazioni interne e di confische da parte delle autorità di perseguimento penale. Gli sforzi della criminalità organizzata tendono pertanto a immettere questi guadagni nel circuito economico legale per dare loro una parvenza di legalità.

In materia di riciclaggio di denaro sporco si distinguono due diversi stadi²⁾. In un primo stadio i valori patrimoniali illeciti vengono trasformati in forme commerciabili e immessi nel circuito economico. Nell'epoca della moneta scritturale, le grosse somme di contanti sono sospette. È la ragione per la quale le organizzazioni criminali si sforzano di trasformare grandi somme di denaro liquido accumulate in particolare con il traffico di stupefacenti, in modo che passino inosservate nelle operazioni finanziarie legali.

A livello di mercato finanziario legale si procede in forma di collocamenti diretti o indiretti³⁾. Nel caso dei collocamenti diretti, un rappresentante della criminalità organizzata consegna personalmente gli averi illeciti a un intermediario finanziario, il quale li versa su un conto o li investe in altri valori patrimoniali. Mentre l'attuale Convenzione di diligenza concretizza, mediante la prescrizione di controlli e norme comportamentali, il divieto imposto alle banche di accettare valori patrimoniali senza prima identificare il cliente o l'avente economicamente diritto, per gli altri settori del mercato finanziario svizzero questi obblighi di diligenza si applicano esclusivamente in virtù dell'articolo 305^{ter} capoverso 1 del Codice penale svizzero (CP) (RS 311.0). L'impostazione di questi obblighi non è però descritta in alcuna legge specifica. L'osservanza

¹⁾ Attualmente non sembra possibile accertare dati più precisi sul volume dei valori patrimoniali messi in circolazione dalla criminalità organizzata. Il volume del solo traffico mondiale di droghe viene stimato tra i 100 e i 600 miliardi di US\$ (cfr. Mark Pieth [ed.], *Bekämpfung der Geldwäscherei*, Basilea 1992, p. 12).

²⁾ La Conversion and Concealment Phase (cfr. J. B. Ackermann, *Geldwäscherei - Money Laundering*, Zurigo 1992, p. 13 segg.: Pieth [op. cit., p. 13] poggia su un modello a tre stadi (collocamento, manovre di diversione, integrazione).

³⁾ Ackermann, op. cit., p. 18 segg.

degli obblighi di diligenza ed in particolare dell'obbligo di identificazione deve essere controllata su tutta la piazza finanziaria svizzera. Soltanto in questo modo i collocamenti diretti di ingenti somme in contanti di originale illecita possono essere ostacolati o accertati successivamente sulla base di giustificativi.

Nel caso del collocamento indiretto, la trasformazione delle somme in contanti di provenienza illecita avviene per il tramite di prestanome o di cosiddette società paravento. Le società paravento sono aziende che appartengono alle organizzazioni criminali stesse oppure imprese il cui titolare collabora con la criminalità organizzata. In entrambi i casi il denaro sporco viene registrato come entrata aziendale ordinaria, nel senso che viene versato sui conti delle aziende in questione e successivamente trasferito al mandante criminale. Questa forma di riciclaggio è di per sé meno appariscente del collocamento diretto e viene spesso scoperta a causa di un gonfiamento inusitato del movimento dei conti o di altre stranezze. Affinché possa essere accertata e per poter seguire la traccia del denaro trasferito è di massima importanza la documentazione della transazione finanziaria, ossia l'allestimento di un cosiddetto *paper trail*. Si tratta di una prassi attualmente usuale nel settore bancario, per la quale mancano invero corrispondenti disposizioni nel settore parabancario.

Soltanto ad avvenuta trasformazione ed immissione degli averi illeciti nel circuito legale dei capitali si può, in un secondo stadio, provvedere al camuffamento dell'origine illecita del denaro, investendolo in operazioni finanziarie e commerciali. Mediante questi investimenti i capitali illeciti assumono non solo un aspetto legale, ma determinano un continuo aumento della potenza della criminalità organizzata. Grazie alla loro presenza sempre più massiccia nell'economia legale, le organizzazioni criminali possono praticare con sempre maggiore facilità futuri riciclaggi di denaro sporco. Esiste inoltre il pericolo che operatori economici onesti vengano coinvolti in settori controllati dalla criminalità organizzata. Nei casi estremi, si può giungere alla totale dipendenza di un'economia nazionale dalla criminalità organizzata⁴).

Il punto debole di questa spirale di accumulo di potenza risiede nel primo tentativo di un'organizzazione criminale di immettere il suo denaro sporco nel circuito monetario ordinario, ossia quando la manovra di riciclaggio prende avvio. Nel momento in cui il denaro sfugge per la prima volta al controllo esclusivo dell'organizzazione criminale la sua origine può ancora essere accertata. Pertanto la lotta contro il riciclaggio di denaro sporco va iniziata a questo stadio.

Da più anni il Parlamento e il nostro Collegio si adoperano a favore di un inasprimento della legislazione ai fini di una lotta più efficace contro le nuove

⁴ Questo pericolo è particolarmente importante nei Paesi del Terzo Mondo. L'economia nazionale della Bolivia viene chiamata «Coca-Economy» perché una percentuale rilevante del prodotto sociale lordo proviene dalla coltivazione di alberi di coca e dall'esportazione di pasta di coca (Pieth, op. cit., p. 11). Neppure gli Stati industrializzati sono invulnerabili di fronte alla dipendenza dalla criminalità organizzata. La mafia ha investito su vasta scala valori patrimoniali nei prestiti di Stato italiani (Ackermann, op. cit., p. 33).

forme di criminalità, in particolare contro la criminalità economica e la criminalità organizzata. In questo senso, il 28 novembre 1988 è stata decisa l'istituzione di una norma di diritto penale in materia di riciclaggio di denaro e la revisione delle disposizioni sulla confisca. Il 1° agosto 1990 sono entrati in vigore gli articoli 305^{bis} e 305^{ter} CP concernenti i reati di riciclaggio di denaro e di carenza di diligenza in operazioni finanziarie.

Questi strumenti sono stati potenziati il 1° agosto 1994. Nell'ambito di un secondo pacchetto di provvedimenti per la lotta contro le nuove forme di criminalità organizzata (RU 1994 1614; messaggio FF 1993 III 193 segg.) è stata resa possibile la confisca di tutti i valori patrimoniali che rientrano nella facoltà di disporre di un'organizzazione criminale (art. 59 n. 3 CP). Inoltre la partecipazione ad un'organizzazione criminale o il suo sostegno sono stati espressamente dichiarati punibili (art. 260^{ter} CP) ed è stato istituito un diritto di comunicazione dell'intermediario finanziario in caso di transazioni finanziarie sospette (art. 305^{ter} cpv. 2 CP).

La legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (RS 172.213.71; RU 1995 875) ha infine creato i presupposti organizzativi per un perseguimento più incisivo delle persone implicate nella criminalità organizzata.

Il presente disegno di legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (legge sul riciclaggio di denaro, LRD) va nella medesima direzione dei pacchetti di provvedimenti penali entrati in vigore nel 1990 e nel 1994. La legge sul riciclaggio di denaro impone alle persone fisiche e giuridiche attive nel settore finanziario obblighi di diligenza e misure organizzative per impedire il riciclaggio. Gli intermediari finanziari hanno inoltre l'obbligo di notificare alle autorità di perseguimento penale qualsiasi sospetto fondato di riciclaggio e di bloccare i fondi in questione.

Un'ulteriore revisione parziale del Codice penale svizzero è attualmente in fase di procedura di consultazione. L'avamprogetto di un nuovo articolo 340^{bis} CP attribuisce al ministero pubblico della Confederazione competenze facoltative di inchiesta nei settori della criminalità organizzata e della criminalità economica, con l'obiettivo di lottare contro la criminalità in modo più efficace in considerazione della diffusione internazionale di questi reati.

12 Rapporto con una legge sui servizi finanziari

Esiste una lacuna nella vigilanza sul mercato dei servizi finanziari. Contrariamente alle banche, alle borse, ai commercianti di valori mobiliari, alle assicurazioni e ai fondi di investimento, non esiste autorità di vigilanza sugli altri intermediari finanziari, come i gestori di patrimoni, i mediatori, gli agenti di cambio e commercianti di banconote, come pure sulle società e i privati che svolgono una simile attività, principale o secondaria.

Nel contesto del dibattito politico sul disegno di legge sul riciclaggio di denaro come pure in sede di consultazione (cfr. n. 133), la Banca nazionale svizzera,

l'Associazione svizzera dei banchieri e le associazioni professionali interessate (come p. es. l'Associazione svizzera dei gestori di patrimoni o la Swiss Commodities, Futures and Options Association) hanno chiesto una legge federale sui fornitori di servizi finanziari (legge sui servizi finanziari) che disciplini il settore non bancario del mercato dei servizi finanziari.

Scopo esclusivo della legge sul riciclaggio di denaro è la lotta contro il riciclaggio. Una legge sui servizi finanziari avrebbe una portata molto più vasta. Essa dovrebbe elencare le esigenze da adempiere per la fornitura professionale di servizi nel settore finanziario. Un obbligo di autorizzazione per simili attività sarebbe utile alla protezione degli investitori e degli utenti dei servizi, darebbe maggiore trasparenza al settore finanziario e creerebbe esigenze uguali per tutti i fornitori di servizi.

Per raggiungere questi obiettivi, la legge sui servizi finanziari dovrebbe tra l'altro disciplinare questioni come l'inventariazione del patrimonio della clientela, gli obblighi di diligenza, la responsabilità degli intermediari finanziari nei confronti dei clienti e la portata del segreto professionale. Per assicurare il buon funzionamento del mercato finanziario occorrerebbe inoltre stabilire le qualifiche personali e professionali degli intermediari finanziari, nonché disposizioni sulla capitalizzazione delle società.

Una legge sui servizi finanziari dovrebbe altresì disporre di efficaci meccanismi repressivi per poter, in caso di ottemperanza, allontanare per sempre singoli intermediari dal mercato dei servizi finanziari. Si eviterebbe in tal modo la presenza sul mercato dei servizi finanziari di offerenti poco affidabili.

Il nostro Collegio esaminerà in quale misura si renda necessaria - oltre a quella sul riciclaggio di denaro - l'elaborazione di una legge sui servizi finanziari: se del caso avvierà i corrispondenti lavori legislativi.

13 Risultati della procedura preliminare

131 Lavori preparatori

Nel luglio 1992, contemporaneamente ai lavori preparatori per l'adesione della Svizzera all'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) decisero di incaricare il DFF di elaborare un avamprogetto di legge che trasponesse nel diritto svizzero la direttiva del Consiglio delle CEE (direttiva CEE sul riciclaggio di denaro) del 10 giugno 1991 (direttiva 91/308/CEE)⁵⁾ relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

In considerazione della politica e degli impegni della Svizzera nel campo della lotta contro la criminalità economica internazionale, i capi del DFF e del DFGP stabilirono inoltre, di comune accordo, di non includere questo avamprogetto di legge nel programma Eurolex e di proseguirne i lavori indipenden-

⁵⁾ GUCE n. L 166 del 38.6.1991, p. 77.

temente dall'adesione della Svizzera allo SEE. In ragione della natura delle disposizioni previste, decisero infine di non scegliere una soluzione di diritto penale, bensì di istituire una legge federale di diritto amministrativo.

Successivamente, con lettera del 30 luglio 1992, il direttore dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) invitò le direzioni della Banca nazionale svizzera (BNS), della Commissione federale delle banche (CFB), dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), dell'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) e la Direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) a designare un gruppo interdipartimentale di esperti per l'elaborazione di una legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro.

Il gruppo di lavoro ha concluso i suoi lavori nel marzo del 1993 e ha presentato al DFF un avamprogetto di legge con il relativo commento. Tale avamprogetto è servito da base al testo che abbiamo posto in consultazione.

132 Aspetti principali dell'avamprogetto posto in consultazione

L'avamprogetto posto in consultazione si prefiggeva di sottoporre tutti gli intermediari finanziari ai medesimi obblighi di diligenza in fatto di riciclaggio di denaro. Tali norme di comportamento poggiavano ampiamente sulla Convenzione di diligenza delle banche del 1992 (Convenzione di diligenza, VSB). La Convenzione di diligenza enumera le condizioni alle quali le controparti nonché gli eventuali altri aventi economicamente diritto sui valori patrimoniali devono essere identificati. Essa stabilisce particolari obblighi di accertamento non appena sorge il sospetto che una transazione potrebbe servire al riciclaggio di denaro e esige che tutte le relazioni con la clientela e le transazioni vengano documentate (*paper trail*).

Nell'ambito della strutturazione dettagliata degli obblighi di diligenza e dell'esecuzione della legge, l'avamprogetto posto in consultazione delegava ampie competenze al nostro Collegio ed in particolare la competenza di stabilire eccezioni all'obbligo legale di identificazione.

Oltre alle norme di comportamento note nel settore bancario, l'avamprogetto prevedeva per l'intermediario finanziario l'obbligo di comunicare tutte le operazioni nelle quali esiste il sospetto fondato che si tratta di attività riprensibili ai sensi del reato di riciclaggio (art. 305^{ter} CP). Conformemente ad una variante dell'avamprogetto, l'intermediario finanziario avrebbe dovuto effettuare la notifica direttamente alla competenti autorità cantonali di perseguimento penale oppure all'Ufficio federale di polizia (UFP). Un'ulteriore variante prevedeva la notifica all'Amministrazione federale delle finanze anziché all'Ufficio federale di polizia.

Diversamente dal presente disegno di legge, l'avamprogetto rinunciava al sistema dell'autocontrollo, nel senso che il controllo dell'osservanza degli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari rientrava esclusivamente nella sfera di competenze delle autorità di vigilanza designata dalle leggi specifiche o della futura autorità di controllo (per gli intermediari finanziari che fino a quel punto non erano sottoposti a vigilanza in virtù di specifiche prescrizioni

legali). Quale autorità di controllo era stato previsto l'Ufficio federale di polizia o l'Amministrazione federale delle finanze.

Infine l'avamprogetto prevedeva pene per l'inosservanza degli obblighi di diligenza. Tali pene dovevano però essere irrogate soltanto sussidiariamente al reato di carente diligenza in operazioni finanziarie (art. 305^{ter} CP). Conformemente a una variante, come autorità di perseguimento e di giudizio erano stati previsti l'Ufficio federale di polizia o l'Amministrazione federale delle finanze.

133 Procedura di consultazione

La procedura di consultazione si è svolta dal 1° febbraio al 30 aprile 1994. Vi hanno partecipato 26 Governi cantonali, 15 partiti politici e 28 organizzazioni interessate. Complessivamente sono stati presentati 57 pareri.

In linea di massima, tutti gli organismi consultati hanno approvato la volontà di lottare contro il riciclaggio di denaro di cui l'avamprogetto è espressione. L'avamprogetto in quanto tale è invece stato fortemente contestato. I Cantoni si sono in maggioranza dichiarati favorevoli. Numerosi Cantoni che non si sono espressi in modo dettagliato sull'avamprogetto, si sono detti in generale favorevoli all'adozione di una legge sul riciclaggio di denaro. Anche il Partito socialista e le associazioni dei lavoratori si sono espressi favorevolmente sull'avamprogetto. Forti opposizioni si sono invece riscontrate in quasi tutti gli organismi interessati (in particolare l'Associazione svizzera dei banchieri, l'Associazione svizzera degli avvocati, l'Associazione svizzera dei notai, la Camera degli uffici fiduciari, l'Associazione svizzera degli uffici fiduciari), come pure nei partiti borghesi.

Le questioni controverse erano in particolare le seguenti: La forma dell'avamprogetto è stata aspramente criticata dalle associazioni interessate, che considerano troppo complicato il cumulo delle disposizioni di diritto penale, delle direttive della Commissione federale delle banche (Direttive CFB), della Convenzione di diligenza delle banche e della nuova legge sul riciclaggio di denaro e temevano problemi di delimitazione. Esse dubitano inoltre che l'estensione dei principi della Convenzione di diligenza al settore non bancario sia possibile, dato che le sue strutture differiscono fortemente da quelle del settore bancario. Quali alternative all'avamprogetto posto in consultazione sono stati proposti un ampliamento del diritto penale o una legge quadro di polizia da combinare con le disposizioni sull'autocontrollo, questo come reazione alle competenze ritenute eccessive - del nostro Collegio, al quale spetterebbe il disciplinamento di dettaglio per via di ordinanza.

Anche l'onere imposto agli intermediari finanziari per adempiere le disposizioni della legge sul riciclaggio di denaro è stato considerato sproporzionato. Si temeva inoltre che gli obblighi di chiarimento e di comunicazione oberassero gli intermediari finanziari. L'introduzione di un obbligo di comunicare è stata respinta da numerosi organismi consultati, non tanto per lo sforzo richiesto, ma per il fatto che la notifica doveva essere effettuata direttamente alle autorità di perseguimento penale.

È stata ritenuta impraticabile la vigilanza mediante controlli per campionatura del settore attualmente non sorvegliato. Questa censura è all'origine della richiesta di disciplinare la vigilanza sul settore non bancario in una legge sui servizi finanziari (cfr. più sopra il n. 12).

Alcune cerchie consultate sono dell'avviso che il concorso delle disposizioni penali della legge sul riciclaggio di denaro con quelle del Codice penale (art. 305^{bis} e 305^{ter} CP) può essere fonte di doppiioni e di incertezza del diritto.

Per quanto concerne infine le competenze delle autorità, la maggior parte delle cerchie consultate sono favorevoli all'attribuzione di tutte le competenze (controllo, coordinamento, perseguimento penale) all'Ufficio federale di polizia.

134 Rielaborazione dell'avamprogetto posto in consultazione

Nonostante le critiche, era dunque prevalso il parere che una legge sul riciclaggio di denaro era di per sé opportuna. Era comunque chiaro che nella forma presentata in procedura di consultazione l'avamprogetto non avrebbe potuto esser sostenuto politicamente, ragione per la quale se ne imponeva una profonda rielaborazione. In considerazione della partecipazione attiva della Svizzera al Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF, GAFI)⁶ e dei nostri sforzi nella lotta contro il riciclaggio di denaro, per motivi politici era escluso rinunciare alla rielaborazione della legge.

Con decreto del 23 gennaio 1995, abbiamo preso atto dei risultati della procedura di consultazione. Nel contempo abbiamo incaricato il DFF di rielaborare l'avamprogetto alla luce delle consultazioni e di presentarci entro fine anno un messaggio e un disegno di legge sul riciclaggio di denaro. Come già in precedenza, l'Amministrazione federale delle finanze ha continuato a dirigere i lavori. In questo senso venne incaricata di invitare, in una prima fase, gli uffici interessati a partecipare all'elaborazione del testo e, in una seconda fase, di sottoporre per parere il disegno rielaborato a esperti esterni all'amministrazione.

Il testo rielaborato nel corso della prima fase è stato presentato agli organismi interessati (Conferenza dei direttori cantonali della giustizia e della polizia, Direzione generale delle PTT, Associazione svizzera dei banchieri, Associazione svizzera degli assicuratori privati sulla vita, Associazione svizzera degli avvocati, Associazione svizzera dei notai, Banca nazionale svizzera, Camera degli uffici fiduciari e prof. dott. Mark Pieth) con l'invito a designare esperti. Nel contempo, tali cerchie furono invitate a partecipare ad una *hearing* l'11 maggio 1995.

Le critiche espresse nell'ambito dello *hearing* e dei pareri indussero ad una nuova rielaborazione del disegno di legge, successivamente oggetto di approfondite discussioni bilaterali tra l'Amministrazione federale delle finanze e la Commissione federale delle banche da un canto e rappresentanti dei principali intermediari finanziari (PTT, Associazione svizzera degli avvocati, Associazione svizzera dei notai, Camera degli uffici fiduciari, Associazione svizzera dei

⁶ Per quanto concerne il GAFI (FATF) cfr. le spiegazioni in merito ai rapporti del disegno di legge sul riciclaggio di denaro con il diritto internazionale (n. 51).

banchieri, Associazione degli assicuratori privati sulla vita) e altri esperti (Banca nazionale svizzera) dall'altro. Successivamente a questa fase di discussioni bilaterali una nuova versione rielaborata venne sottoposta ai partecipanti allo *hearing* e ai membri del gruppo di lavoro interno per un ultimo parere. I partecipanti dovevano soprattutto esprimersi in merito a due varianti. Si trattava, da un lato, di decidere se nei casi di sospetto fondato occorreva istituire l'obbligo di comunicare degli intermediari finanziari oppure se ci si doveva limitare al blocco dei valori. Un'altra variante cercava invece di stabilire se gli intermediari che non sottostanno ad alcuna autorità di vigilanza in virtù di leggi specifiche debbano essere sottoposti a una mera registrazione formale oppure se devono chiedere un'autorizzazione per l'esercizio della loro attività e quindi adempiere determinate condizioni.

Ad eccezione dei rappresentanti delle autorità di perseguimento penale e delle PTT, i partecipanti allo *hearing* hanno respinto l'introduzione dell'obbligo di comunicare, argomentando che tale obbligo attribuirebbe agli intermediari finanziari inammissibili funzioni di polizia. L'obbligo di notifica provocherebbe peraltro giocoforza tutta una serie di notifiche ingiustificate che l'Ufficio di comunicazione non potrebbe praticamente più disbrigare. Un simile flusso di notifiche pregiudicherebbe poi il segreto bancario, un elemento determinante per l'attrattiva della piazza finanziaria svizzera.

Il semplice blocco dei valori patrimoniali è invece stato considerato dai partecipanti allo *hearing* come un mezzo adeguato per raggiungere lo scopo prefisso, visto che costringerebbe gli intermediari finanziari a effettuare personalmente chiarimenti in merito alla provenienza e alla destinazione dei valori bloccati. In questa ipotesi si farebbe uso del diritto di comunicazione ai sensi dell'articolo 305^{er} capoverso 2 CP soltanto in caso di sospetto fondato, soluzione che avrebbe il vantaggio di non oberare le autorità di perseguimento penale. È stato peraltro fatto rilevare che la destinazione dei valori patrimoniali bloccati era incerta qualora gli accertamenti degli intermediari finanziari non avessero dato un chiaro risultato.

Contrariamente alla maggioranza dei partecipanti allo *hearing*, i membri del gruppo di lavoro interno all'Amministrazione sostennero, ad eccezione della CFB, l'introduzione dell'obbligo di comunicare per il motivo che l'istituto del blocco dei valori patrimoniali potrebbe destare l'impressione errata che l'intermediario finanziario intenda procrastinare la sua notifica fino al momento in cui il suo sospetto trova conferma. La comunicazione verrebbe pertanto effettuata unicamente in caso di certezza del reato. Una simile concezione sarebbe in contrasto con gli argomenti sostenuti dagli intermediari finanziari, secondo i quali non sarebbe loro compito assumere funzioni di polizia. L'intermediario finanziario dovrebbe piuttosto limitarsi a notificare le manovre sospette, mentre gli ulteriori chiarimenti dovrebbero essere effettuati dagli organi delle autorità di perseguimento penale, formati a tale scopo. L'introduzione dell'obbligo di comunicare sarebbe pertanto indispensabile affinché queste inchieste possano essere avviate tempestivamente. Il mero blocco dei beni pregiudicherebbe invece l'obiettivo stesso della legge nel senso che i valori patrimoniali sospetti sarebbero sì bloccati, ma l'accertamento delle persone che si celano dietro di essi risulterebbe più difficile. Del resto, non è il caso di temere un numero spro-

porzionato di notifiche infondate, poiché, nel confronto internazionale, il limite per la comunicazione è assai alto. Infine venne rammentato che in caso di rinuncia all'obbligo di comunicare, la Svizzera subirebbe ben presto pressioni politiche esterne. Già attualmente la stragrande maggioranza dei membri del GAFI, fra cui gli Stati dell'UE⁷⁾, hanno istituito l'obbligo di comunicare. Anche la presidenza del GAFI attribuisce palesemente all'obbligo di comunicare un'importanza capitale nella lotta contro il riciclaggio di denaro. All'inizio del 1996 è stato avviato in seno al GAFI un dibattito sull'opportunità di riprendere l'obbligo di comunicare come componente obbligatoria del dispositivo di lotta contro il riciclaggio delle direttive del GAFI.

Per quanto concerne l'obbligo dell'autorizzazione per gli intermediari finanziari non sottoposti a vigilanza in virtù di una legge specifica, la stragrande maggioranza dei partecipanti allo *hearing* e dei membri del gruppo di lavoro interno all'Amministrazione si sono pronunciati a favore del regime dell'autorizzazione per le persone fisiche e giuridiche attive nel settore finanziario, sempreché adempiano determinate condizioni. Questa soluzione consente anche di decidere la revoca dell'autorizzazione sulla scorta di precise norme ancorate nella legge.

Una minoranza dei partecipanti allo *hearing* e dei membri del gruppo di lavoro interno si è opposta all'obbligo dell'autorizzazione per motivi di principio, argomentando che un'autorizzazione vincolata a determinate condizioni non rientra nell'ambito di una legge che si prefigge la lotta contro il riciclaggio di denaro, bensì in una legge sui servizi finanziari. In considerazione della limitazione della libertà di commercio e di industria, anche la costituzionalità di una simile normativa è stata posta in forse. Per concludere è stato espresso il timore di possibili lacune nella registrazione, qualora tutti gli interessati non fossero registrati incondizionatamente come intermediari finanziari.

14 Principi del presente disegno di legge sul riciclaggio di denaro

141 Osservazione preliminare

Il presente disegno di legge costituisce una legge quadro che si limita a disciplinare le cerchie interessate, i loro obblighi fondamentali e le misure organizzative in vista della vigilanza su di esse.

142 Autocontrollo

Il disegno di legge è caratterizzato dall'idea dell'autocontrollo. Tutti gli intermediari finanziari devono avere la possibilità di istituire organismi propri per il controllo dell'osservanza degli obblighi legali e l'applicazione di sanzioni in caso di insubordinazione. Un esempio in questo senso è costituito dall'organismo di autocontrollo dell'Associazione svizzera dei banchieri che ha dato prova della sua efficienza nel corso degli ultimi venti anni.

⁷⁾ Sui 27 membri del GAFI, soltanto il Canada, la Svizzera e la Turchia non hanno ancora introdotto l'obbligo di comunicare per gli intermediari finanziari; il Canada sta esaminando attualmente l'opportunità di una simile introduzione.

Nel caso degli intermediari finanziari sottoposti a vigilanza in virtù di leggi specifiche (banche, compagnie private di assicurazione ecc.) l'autocontrollo non esonera dalla vigilanza diretta da parte delle autorità di vigilanza designate da leggi specifiche (CFB, UFAP). Le autorità di vigilanza dovranno però intervenire con prudenza ogniqualvolta si troveranno in presenza di un autocontrollo efficiente.

Nel caso degli intermediari finanziari che non sono sottoposti a vigilanza in virtù di una legge specifica (uffici fiduciari, uffici di cambio, ecc.) il controllo ufficiale può essere sostituito dall'autocontrollo. Gli intermediari finanziari affiliati a un organismo di autocontrollo sono sorvegliati da quest'ultimo. L'autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro non esercita un'attività diretta di controllo nei confronti di questi intermediari.

La vigilanza specifica in materia di riciclaggio esercitata sugli intermediari finanziari assume tre forme diverse. Si possono distinguere:

- gli intermediari finanziari sottoposti a vigilanza in virtù di una legge specifica (e che *parallelamente* si affiliano a un organismo di autocontrollo);
- gli intermediari finanziari sinora non sottoposti a vigilanza che si affiliano ad un organismo di autocontrollo e ne vengono sorvegliati esclusivamente; e
- gli intermediari finanziari sinora non sottoposti a vigilanza che non sono affiliati ad alcun organismo di autocontrollo e che pertanto sottostanno alla vigilanza diretta dell'autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro.

Questo sistema consente agli organismi di autocontrollo di disciplinare in modo autonomo la lotta contro il riciclaggio di denaro sporco nel loro ambito di competenza, avvalendosi del sostegno e sotto il controllo (per quanto concerne la legalità delle misure cautelari) delle autorità di vigilanza istituite dalle leggi specifiche e dell'autorità di controllo.

Con una sola eccezione (art. 22 cpv. 2: adozione di un tariffario), la legge non prevede altre deleghe di competenze al nostro Collegio.

143 Obblighi degli intermediari finanziari

Gli intermediari finanziari che non sottostanno all'autorizzazione di esercitare l'attività in virtù di un legge specifica e che non si affiliano a un organismo di autocontrollo, sono ora soggetti all'*obbligo di autorizzazione*. Tale autorizzazione viene rilasciata dall'autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro. Lo scopo è di far sì che la decisione di operare sul mercato come offerente di servizi finanziari non dipenda unicamente dalla volontà di una persona fisica o giuridica. L'autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro deve avere la possibilità di negare l'autorizzazione alle persone che a causa delle loro caratteristiche personali o organizzative destano sin dall'inizio il dubbio di non poter osservare gli obblighi contenuti nel presente disegno di legge. In considerazione dei pericoli insiti nella criminalità organizzata è giustificato esigere dalla persona che intende fornire servizi finanziari l'adempimento delle condizioni poste dalla legge.

Le persone fisiche e giuridiche attive come intermediari finanziari soggiacciono pertanto a determinati *obblighi di diligenza*, destinati ad evitare l'abuso della

piazza finanziaria svizzera ai fini del riciclaggio di denaro. Gli obblighi di diligenza possono essere distinti in due diverse categorie: innanzitutto vi sono gli obblighi usuali che gli intermediari finanziari devono osservare nell'esercizio della loro attività. Rientrano in questa categoria l'identificazione della controparte e dell'avente economicamente diritto. Gli intermediari finanziari devono documentare questi accertamenti e le successive transazioni finanziarie operate su mandato del cliente.

Vanno distinte da questi obblighi di diligenza le misure che l'intermediario finanziario deve prendere qualora, nell'ambito di una relazione d'affari, nutra un sospetto concreto di riciclaggio di denaro. Nell'ambito dei lavori preparatori dell'avamprogetto era fortemente controverso quali obblighi incombessero all'intermediario finanziario in una simile ipotesi. Tra l'*obbligo di comunicare* dell'intermediario finanziario e il blocco dei valori patrimoniali sospetti, abbiamo optato in definitiva a favore dell'obbligo di comunicare. Determinante ai fini di questa scelta è stato l'obiettivo della legge sul riciclaggio di denaro. La legge, infatti, intende combattere il riciclaggio come tale e non serve quindi unicamente a localizzare e confiscare i valori patrimoniali illeciti, ma piuttosto ad individuare le persone che si celano dietro questi valori e a perseguirle penalmente. Non sarebbe certo conforme all'obiettivo più vasto della legge se in caso di sospetto concreto di riciclaggio di denaro l'intermediario finanziario fosse unicamente obbligato a procedere al blocco dei beni. Soltanto quando l'intermediario finanziario deve notificare il suo sospetto all'autorità di perseguimento penale esiste la prospettiva di risalire agli aventi diritto dei valori patrimoniali illeciti. Se ci si limitasse al solo blocco, vi sarebbe da temere un effetto esattamente contrario: infatti il blocco potrebbe destare allarme nelle persone sospette di riciclaggio. Se il blocco non va di pari passo con la comunicazione, sarebbe facile per queste persone lasciare il Paese e fare perdere le proprie tracce.

La rinuncia all'obbligo di comunicazione non si impone, considerato soprattutto che le sue ripercussioni sull'attività dell'intermediario finanziario dovrebbero esser minori di quelle di un mero blocco. Con la comunicazione e il blocco, l'intermediario finanziario ha pienamente adempito il suo obbligo di diligenza. Dopo un massimo di cinque giorni sa inoltre se può liberare i valori bloccati al momento della comunicazione o se l'autorità di perseguimento penale ne mantiene il blocco. Se ci si limitasse al blocco, l'intermediario finanziario dovrebbe rispondere personalmente del blocco dei valori patrimoniali nei confronti della clientela, correndo il rischio di esser citato innanzi al giudice civile e di dover giustificare il blocco. L'intermediario finanziario dovrebbe comunque effettuare accertamenti in proprio per verificare o fugare il suo sospetto. Qualora giungesse alla conclusione che si tratta effettivamente di valori patrimoniali di origine illecita, rimarrebbe pur sempre da domandarsi che cosa farne. Non sarebbe sicuramente vantaggioso per la piazza finanziaria svizzera se si dovesse partire dal presupposto che gli intermediari finanziari possono detenere per un tempo indefinito valori patrimoniali di origine illecita.

A favore dell'introduzione dell'obbligo di comunicare vi è anche il fatto che questa misura è ormai divenuta uno standard internazionale nella lotta contro il riciclaggio di denaro. La direttiva CEE sul riciclaggio di denaro (art. 6) pre-

vede l'obbligo di comunicare, come del resto la maggior parte degli Stati membri del GAFI (cfr. n. 134). In considerazione di questo contesto internazionale, sarebbe difficile spiegare all'estero per quale ragione la Svizzera ritiene di poter rinunciare a un simile provvedimento.

144 Sanzioni

Il disegno di legge non prevede più sanzioni per l'inosservanza degli obblighi di diligenza. Tali infrazioni sono ora punite dall'organismo di autocontrollo per mezzo di sanzioni previste negli statuti o nei contratti oppure perseguite in caso di reato dal giudice penale. Si pensi in questo contesto all'articolo sul riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP) o a quello sulla carente diligenza in operazioni finanziarie (art. 305^{ter} cpv. 1 CP). Da parte degli organi dell'amministrazione (autorità di vigilanza in virtù di leggi specifiche e autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro) possono unicamente essere presi provvedimenti per il ripristino della situazione regolare o per impedire nuove violazioni. L'inosservanza di queste decisioni può essere perseguita nell'ambito del diritto penale amministrativo.

15 Liquidazione di interventi parlamentari

Il 10 ottobre 1986 il consigliere nazionale Moritz Leuenberger ha depositato una mozione (86.956) con la quale ci invitava ad avviare una revisione della legge sulle banche, mediante la quale le banche sarebbero state sottoposte all'obbligo di identificare la loro clientela. Il Consiglio nazionale ha trasformato la mozione in postulato il 20 marzo 1987. Il presente disegno di legge fa dell'obbligo di identificazione uno dei principali obblighi di diligenza degli intermediari finanziari.

Il 15 dicembre 1988, il Consiglio nazionale ci ha trasmesso come postulati tre ulteriori mozioni concernenti la lotta contro il riciclaggio di denaro. Il postulato del Gruppo socialista (88.804) esige la trasposizione della Convenzione di diligenza della banche nella legislazione federale ordinaria; il postulato Uchtenhagen (88.805) esige un'intensificazione del controllo interno ed esterno del settore bancario; il postulato Grendelmeier (88.807), infine, ci invita a emanare disposizioni legali su tutte le istituzioni pubbliche e private che lavorano con denaro contante pubblico. Tali disposizioni devono corrispondere ai principi della Convenzione di diligenza.

La presentazione di un messaggio concernente la legge federale per la lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario adempie pienamente le richieste dei suddetti postulati, ragione per la quale proponiamo di toglierli di ruolo.

2 Parte speciale: Spiegazione delle singole disposizioni

Il presente disegno di legge è una legge quadro di polizia fondata sull'autocontrollo. L'osservanza delle disposizioni legali viene imposta da un'autorità federale soltanto se l'autocontrollo è inesistente o insufficiente. La legge sul rici-

claggio di denaro si limita essenzialmente a disciplinare il campo d'applicazione personale e materiale, gli obblighi dei destinatari, i compiti degli organi di vigilanza e delle organizzazioni di autocontrollo, nonché le sanzioni in caso di infrazioni. L'impostazione dettagliata degli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari è tuttavia affidata essenzialmente agli organismi di autocontrollo.

Capitolo 1: Disposizioni generali

Articolo 1 Oggetto

Il riciclaggio di denaro è un fenomeno di portata mondiale. Esso avviene in tutti i Paesi e non risparmia la Svizzera, come testimoniano alcuni scandali finanziari negli anni recenti. Per poter combattere efficacemente il riciclaggio di denaro sono indispensabili disposizioni legali incisive. La Svizzera ha compiuto un primo passo in questa direzione adottando disposizioni di diritto penale (art. 59 n. 3, 260^{ter}, 305^{bis} e 305^{ter} CP).

Un ulteriore efficace strumento di lotta contro il riciclaggio di denaro è costituito dal presente disegno di legge per la lotta contro il riciclaggio. Sia gli impegni internazionali del nostro Paese sia il mantenimento della buona reputazione della nostra piazza finanziaria esigono una legislazione che corrisponda agli standard internazionali e colmi le lacune esistenti, soprattutto nel settore non bancario. Oltre alle disposizioni di diritto penale è pertanto indispensabile emanare una legge di diritto amministrativo che disciplini le disposizioni sulla vigilanza e le norme di comportamento delle persone che operano nel settore finanziario.

Considerato che il riciclaggio di denaro sporco interessa soprattutto il settore finanziario, si giustifica – almeno per il momento – una limitazione in questo senso del campo di applicazione legale. Qualora dovesse rivelarsi che il riciclaggio di denaro sporco viene praticato anche in altri rami del settore dei servizi, sarebbe senz'altro ipotizzabile una successiva estensione del campo di applicazione (p. es. al commercio immobiliare, di antichità, di oggetti d'arte o di cavalli).

Si rinuncia ad una ridefinizione di riciclaggio di denaro. Il concetto di riciclaggio del presente disegno di legge corrisponde dunque a quello recepito nell'ordinamento legislativo svizzero con l'introduzione dell'articolo 305^{bis} CP. Questa soluzione offre il vantaggio di evitare problemi di delimitazione tra la disposizione penale ed il campo di applicazione della legge sul riciclaggio. Il rinvio all'articolo 305^{bis} CP palesa altresì il fatto che la legge si prefigge una lotta integrale contro il riciclaggio di denaro. Al centro di questi sforzi vi è la lotta contro la criminalità organizzata. Pertanto non si tratta unicamente di rintracciare e di confiscare i valori patrimoniali illeciti, bensì di istituire le basi documentarie (*paper trail*) e il canale d'informazione (obbligo di comunicare) per individuare e punire penalmente le persone colpevoli di riciclaggio di denaro.

Unitamente alle disposizioni esecutive degli organismi di autocontrollo competenti, gli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari introdotti dal presente disegno di legge consentiranno di definire più precisamente la diligenza in operazione finanziarie di cui all'articolo 305^{ter} capoverso 1 CP. L'intermediario finanziario che ottempera agli obblighi di diligenza ai sensi della legge sul riciclaggio di denaro, dunque, in linea di massima non deve aspettarsi di essere punito per violazioni delle disposizioni dell'articolo 305^{ter} capoverso 1

CP. Ciononostante, non deve dimenticare che gli obblighi di diligenza non hanno un carattere meramente formale: in altri termini non basta effettuare controlli di routine dei suoi partner in affari. La legge sul riciclaggio di denaro parte piuttosto da un approccio materiale del concetto di diligenza. Esige quindi da parte dell'intermediario finanziario una certa prudenza nel contatto con la clientela, affinché questi ravvisi le zone d'ombra in merito all'origine e all'appartenenza economica dei valori patrimoniali e prenda le misure del caso (cfr. art. 3 cpv. 4, art. 4 cpv. 1 lett. a, art. 6 e art. 8). Nel caso particolare, spetterà alle autorità di perseguimento penale decidere se l'intermediario finanziario ha effettivamente applicato gli obblighi di diligenza sanciti dal presente disegno di legge.

Articolo 2 Campo d'applicazione

Capoverso 1

Per intermediario finanziario si intendono tutte le persone fisiche e giuridiche descritte dalla legge nei capoversi 2 e 3.

Capoverso 2

Il capoverso 2 si riferisce ai rami del settore finanziario disciplinati da leggi specifiche della Confederazione, che già oggi sottopongono determinati offerenti di servizi finanziari a un'autorità di vigilanza. Autorità di vigilanza sulle banche e le casse di risparmio (lett. a), le direzioni dei fondi di investimento (lett. b) e i commercianti di valori mobiliari (lett. d) è la Commissione federale della banche. Gli assicuratori sulla vita ed eventuali altri assicuratori che vendono quote di fondi di investimento (lett. c) sottostanno alla vigilanza dell'UFAP.

La legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (legge sulle borse, LBVM; FF 1995 II 311) non è ancora entrata in vigore. Qualora non dovesse entrare in vigore prima o contemporaneamente alla legge sul riciclaggio di denaro, occorrerà stralciare la lettera d e, in un secondo tempo, completare di conseguenza il capoverso 2.

Nell'ipotesi dell'entrata in vigore di ulteriori leggi istituenti nuove autorità di vigilanza per determinati rami del settore finanziario (p. es. la legge sulle case da gioco o una legge sui servizi finanziari), il presente capoverso dovrà essere completato di conseguenza.

Capoverso 3

Contrariamente al capoverso 2, il campo d'applicazione della legge in questo caso è legato a determinati servizi. Si tratta nella fattispecie di attività che si prestano in modo particolare al riciclaggio di denaro, ma che non sono state finora assoggettate a un obbligo di autorizzazione e che quindi non sottostanno a una particolare vigilanza di diritto federale.

L'elenco delle attività enumerate nel primo periodo del capoverso 3 corrisponde al campo di applicazione dell'articolo 305^{ter} capoverso 1 CP e, in ampia misura, all'allegato alla Seconda direttiva del Consiglio, del 15 dicembre 1989⁸⁾ (direttiva 89/646/ CEE, direttiva di coordinamento CEE) relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative ri-

⁸⁾ GUCE n. L 386 del 30.12.1989, p. 1.

guardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica alla direttiva 77/780/CEE (seconda direttiva sulle banche). Nella delimitazione del campo di applicazione, l'articolo 1 della direttiva di coordinamento CEE si riferisce a sua volta a questo elenco. La direttiva prevede che le persone interessate devono esercitare a titolo principale una delle attività enumerate per rientrare nel campo di applicazione della legge. Il concetto di attività principale non è stato ripreso nel presente disegno di legge, poiché è estraneo al diritto svizzero e perché ha una portata limitata. Il campo di applicazione della legge deve poter comprendere non soltanto le attività principali ma anche le attività accessorie. Nel contempo, la legge non va applicata a tutte le persone che esercitano occasionalmente una di queste attività. Chi invece esercita tale attività a titolo professionale principale o accessorio è sottoposto ai provvedimenti di lotta contro il riciclaggio di denaro previsti dal presente disegno di legge. In questo modo è creata una sintonia con il campo di applicazione dell'articolo 305^{ter} CP.

Non esistono dati statistici completi in merito alle persone e agli istituti che non sono sottoposti ad una vigilanza stabilita da leggi specifiche. Tuttavia, si ritiene che attualmente esistano in Svizzera circa 350 gestori di patrimoni nonché un numero imprecisato di uffici di cambio e di mediatori di crediti. Il commercio di divise e di banconote è invece dominato da pochi istituti. Inoltre una piccola parte dei circa 5000 avvocati e notai e 4000-5000 uffici fiduciari svolge attività di intermediazione finanziaria.

Un'alta percentuale delle prestazioni nel settore del traffico quotidiano dei pagamenti è fornita dalle PTT. Anche le PTT, che non soggiacciono ad alcuna speciale vigilanza, sottostanno alla legge sul riciclaggio di denaro nella misura in cui offrono servizi di cui all'articolo 2 capoverso 3. Lo stesso principio è applicabile alle Ferrovie federali svizzere (FFS) e alle imprese di trasporto concessionarie, nella misura in cui forniscano prestazioni finanziarie (segnatamente cambio di valuta).

L'assoggettamento alle legge sul riciclaggio di denaro del settore finanziario non sorvegliato consente di colmare un'importante lacuna nella lotta contro il riciclaggio. In particolare viene garantita la parità di trattamento tra il settore finanziario sorvegliato in virtù di leggi specifiche e quello sinora non sorvegliato. Il presente disegno di legge propone una definizione molto ampia di settore finanziario ai sensi della direttiva CEE sul riciclaggio di denaro. Sono compresi anche rami del settore finanziario nei quali il rischio di abusi a fini di riciclaggio sono meno evidenti. Qualora ci si occupasse soltanto dei settori più esposti, sarebbe da attendersi una migrazione dei riciclatori verso settori meno colpiti.

Capoverso 3 lettera a

Questa disposizione consente di assoggettare alla legge attività analoghe a quelle bancarie. La differenza consiste nel fatto che non vengono raccolti fondi pubblici e che il rifinanziamento viene operato prevalentemente dal gruppo di appartenenza dell'intermediario anche se l'attività è svolta nel settore creditizio.

Capoverso 3 lettera b

Questa norma ingloba nel campo d'applicazione della legge l'importante quota del traffico dei pagamenti svolta dalle PTT. Anche altri servizi del settore del

traffico dei pagamenti, però, in particolare quelli in relazione con le carte di credito, gli assegni di viaggio e gli assegni bancari rientrano nel campo d'applicazione della legge se – come normalmente avviene in Svizzera – il traffico con la clientela viene effettuato direttamente e non per il tramite di banche.

Capoverso 3 lettera c

I servizi elencati da questa disposizione sono prevalentemente prestati dalle banche. Nel campo del commercio professionale di banconote, dominato a sua volta dalle grandi banche svizzere, alcune ditte private del settore non bancario sono attive nel commercio all'ingrosso (senza contatto con il pubblico). Oltre alle banche, tuttavia, operano in particolare nel commercio del cambio al dettaglio numerosi uffici di cambio e agenzie di viaggio, nonché le FFS e le imprese di trasporto concessionarie.

Capoverso 3 lettera d

La legge federale del 18 marzo 1994 sui fondi di investimento (LFI; RS 951.31) e le rispettive ordinanze (ordinanza del 19 ottobre 1994 [OFI; 951.311]; ordinanza della Commissione federale delle banche del 27 ottobre 1994 [OFI-CFB; RS 951.311.1]) sono entrate in vigore il 1° gennaio 1995. Le direzioni dei fondi svizzeri sottostanno alla vigilanza della Commissione federale delle banche (art. 10 e art. 56 LFI) e rientrano pertanto nel campo di applicazione dell'articolo 2 capoverso 2 della legge sul riciclaggio di denaro. I distributori, ossia i rivenditori per professione di quote di fondi che non appartengono alla direzione del fondo o ad una banca, necessitano di un'autorizzazione della Commissione federale delle banche ma non sottostanno alla sua vigilanza. Essi devono pertanto essere assoggettati all'articolo 2 capoverso 3 e non al capoverso 2.

Capoverso 3 lettera e

Sebbene le banche siano i principali operatori anche nell'ambito della gestione patrimoniale, da uno studio del 1990 risulta che circa 1000-1300 persone fisiche e giuridiche esterne al settore bancario si occupano di gestione patrimoniale a titolo professionale; rientrano in questa categoria anche 400-500 avvocati d'affari e notai⁹⁾. Conformemente al capoverso 3 lettera e sono assoggettate alla legge sul riciclaggio di denaro soltanto le persone che gestiscono per professione patrimoni di terzi. Si considera gestore colui che nell'ambito di un mandato ha procura per disporre, liberamente o nel quadro di una strategia predefinita, dei valori patrimoniali di terzi. Il gestore opera in nome e per conto del cliente. Una parte dei gestori patrimoniali vanno considerati commercianti di titoli ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 lettera b dell'ordinanza sulle borse del 22 settembre 1995¹⁰⁾ e rientrano pertanto nel campo d'applicazione del capoverso 2.

La legge non si applica invece alla mera consulenza finanziaria che non implica una vera e propria gestione patrimoniale. Analogamente a quanto previsto dal-

⁹⁾ Cfr. in merito Urs Zulauf, Aufsicht und Überwachung der Vermögensverwalter, in *Wirtschaft und Recht (WuR)* 1990, p. 145 segg.

¹⁰⁾ Avamprogetto per la procedura di consultazione.

l'articolo 305^{ter} CP, è assoggettato all'obbligo di diligenza colui che nell'ambito della sua attività professionale aiuta a collocare o trasferire patrimonio di terzi (periodo introduttivo del cpv. 3).

Capoverso 3 lettera f

I consulenti in investimento si distinguono dai gestori di patrimoni (lett. e) per il fatto, tra l'altro, che non dispongono di una procura generale della loro clientela. Ogni transazione consigliata deve pertanto essere disposta dal cliente, sia che quest'ultimo proceda personalmente oppure affidi al consulente l'incarico di effettuare la transazione. Se però, in singoli casi e in virtù di un mandato specifico, il consulente effettua l'investimento come rappresentante del suo cliente, può insorgere il rischio di un abuso dei servizi del consulente a scopi di riciclaggio. Per questo motivo, i consulenti che non si limitano alla sola consulenza ma effettuano anche investimenti per conto della clientela devono esser sottoposti alle legge.

Capoverso 3 lettera g

Sottostà infine alla legge sul riciclaggio di denaro chi custodisce o amministra professionalmente valori patrimoniali di terzi, in particolare cartevalori.

Capoverso 4

Le definizioni dell'articolo 2 capoversi 2 e 3 lasciano intendere che sarebbero sottoposte alla legge sul riciclaggio di denaro anche le istituzioni della cui attività non sembra si possa abusare a scopo di riciclaggio. Occorre dunque escluderle espressamente dal campo d'applicazione.

Capoverso 4 lettera a

Una prima eccezione è giustificata per la Banca nazionale svizzera. Come banca centrale della Confederazione essa fornisce soprattutto servizi finanziari alle banche commerciali ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 lettera a. A prescindere da qualche eccezione irrilevante (p. es. il ritiro di banconote e di monete fuori corso e danneggiate) essa non fornisce servizi al pubblico. La BNS apre conti soltanto alle banche, alla Confederazione, a singole istituzioni di diritto pubblico e alle amministrazioni cantonali, nonché al proprio personale.

Capoverso 4 lettera b

Un'ulteriore eccezione è prevista per le istituzioni riconosciute della previdenza professionale. Un'istituzione di previdenza è riconosciuta se è stata registrata in virtù dell'articolo 48 capoverso 1 della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalità (LPP; RS 831.40), e quindi sottostà alla vigilanza cantonale o federale (art. 61 LPP). La registrazione è possibile soltanto se l'istituzione di previdenza ha la forma giuridica di una fondazione, di una società cooperativa o di una istituzione di diritto pubblico. Oltre alla vigilanza ufficiale, questa circostanza garantisce che l'istituzione di previdenza professionale non venga costituita e alimentata a scopi di riciclaggio di denaro, per poter essere successivamente liquidata ed il suo patrimonio versato ad una determinata persona fisica o giuridica.

Per la loro stessa natura, le istituzioni della previdenza professionale poco si prestano al riciclaggio di denaro. Soltanto le persone fisiche possono avanzare pretese nei loro confronti, ma anche a queste è data unicamente un'aspettativa di diritto per prestazioni future. Le prestazioni sono calcolate in base ai contributi versati dall'assicurato e dal datore di lavoro. Il volume dei versamenti possibili sul conto di libero passaggio è vincolato al reddito dell'attività dell'assicurato e limitato verso l'alto. L'aspettativa concerne inoltre di norma rendite di vecchiaia o per superstiti, mentre il pagamento in contanti è ammesso soltanto in pochi precisi casi enumerati dettagliatamente (art. 30 LPP).

Capoverso 4 lettera c

Per i medesimi motivi che postulano l'eccezione a favore delle istituzioni riconosciute della previdenza professionale (cfr. qui sopra le spiegazioni relative all'art. 2 cpv. 4 lett. b) devono essere escluse peraltro dall'assoggettamento alla legge sul riciclaggio le persone che offrono servizi finanziari esclusivamente a simili istituzioni, come per esempio i gestori di patrimoni indipendenti o i consulenti in investimento con attività propria di investimento che operano soltanto per le casse pensioni.

Capoverso 4 lettera d

Secondo il tenore dell'articolo 2 capoverso 3 lettera c, l'intero traffico dei pagamenti interbancari, il deposito in custodia collettiva e l'amministrazione di titoli delle banche, come pure il clearing internazionale di titoli sono sottoposti alla legge. A tal scopo, le banche gestiscono servizi collettivi, non aperti al pubblico, con funzioni puramente tecniche¹¹⁾. A livello nazionale, tali istituti offrono i propri servizi esclusivamente a intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 2 (banche e commercianti di valori mobiliari), i quali sottostanno a loro volta agli obblighi della legge. Sarebbe poco sensato e oltretutto estremamente laborioso ricontrollare queste prestazioni sotto l'aspetto specifico del riciclaggio di denaro.

Anche sul piano internazionale è ingiustificato complicare inutilmente le citate prestazioni del settore finanziario. Occorre tuttavia fare in modo di coinvolgere soltanto le aziende sottoposte a una vigilanza equivalente a quella degli istituti nazionali (vigilanza ai sensi della legge sulle banche, collegata alle disposizioni relative agli obblighi di diligenza della LRD). Sarà compito delle autorità di vigilanza degli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 2 richiedere ai servizi collettivi citati in precedenza informazioni in merito ai loro clienti esteri e decidere se la vigilanza esercitata su questi ultimi sia sufficiente. Se non fosse così, anche questi offerenti di servizi finanziari dovranno procurarsi l'autorizzazione dell'autorità di controllo oppure affiliarsi a un organismo di autocontrollo.

¹¹⁾ P. es. il gruppo Telekurs (informazione finanziaria internazionale, elaborazione dei dati per il traffico interbancario dei pagamenti) e la SEGA (Schweizerische Effekten-Giro AG; deposito in custodia collettiva di titoli per le banche).

Capitolo 2: Obblighi degli intermediari finanziari

Sezione 1: Obblighi di diligenza

Questa sezione costituisce un elemento portante nella lotta contro il riciclaggio di denaro. Tra i temi trattati vi sono l'identificazione delle persone coinvolte in una relazione d'affari (controparti e aventi economicamente diritto) e la conservazione degli atti. Lo scopo è quello di fare in modo che i riciclatori non possano svolgere i loro traffici criminali protetti dall'anonimato. Il settore bancario, particolarmente esposto a tentativi di abuso, si è dotato a tal scopo di una normativa specifica e considera l'identificazione del cliente una condizione irrinunciabile (art. 1 VSB). Le disposizioni contenute nella Convenzione di diligenza delle banche sono il fondamento della presente legge e possono servire da modello a tutto il settore non bancario.

Articolo 3 Identificazione della controparte

La Convenzione di diligenza disciplina dettagliatamente (art. 2-6; numeri marginali 4-40) il modo in cui le banche devono procedere all'identificazione della controparte e degli aventi economicamente diritto. La legge sul riciclaggio di denaro si prefigge di estendere a tutto il settore non bancario l'applicazione di norme equivalenti. L'effetto preventivo dell'articolo 305^{ter} CP, il quale punisce la carente diligenza in operazioni finanziarie ed esige l'identificazione dell'avente economicamente diritto, ossia della controparte diretta ed eventuale del cliente che vi sta effettivamente dietro, è insufficiente. La legge sul riciclaggio di denaro intende completare la legislazione svizzera in considerazione dei nuovi standard internazionali in materia di identificazione e, contemporaneamente, realizzare quanto già era stato auspicato al momento della stesura dell'articolo 305^{ter} CP, ossia l'introduzione di norme di comportamento interne anche per gli intermediari finanziari del settore non bancario.

Capoverso 1

Il primo passo verso la trasparenza delle relazioni d'affari nel settore finanziario è costituito dall'obbligo dell'intermediario finanziario di identificare il suo cliente al momento dell'avvio di una relazione d'affari. Le persone fisiche devono esibire un documento probante, ossia un documento ufficiale quale il passaporto o la carta d'identità. Le persone giuridiche devono presentare un estratto del Registro di commercio o un documento equivalente (*certificate of incorporation*). A tal proposito, non basta esaminare il documento, ma occorre rilevare e conservare i dati essenziali (cognome, nome, data di nascita, cittadinanza e indirizzo per le persone fisiche, ragione sociale e sede per le persone giuridiche).

Capoverso 2

Dalle relazioni d'affari di cui al capoverso 1 vanno distinti i servizi occasionali, quali i cambi di valuta, l'acquisto o la vendita di metalli preziosi, la sottoscrizione a contanti di obbligazioni di cassa o di prestiti, la vendita in contanti di assegni di viaggio, i quali, per principio, non sono impostati sulla durata. Di regola, si tratta di semplici operazioni di cassa, ossia di operazioni che non ven-

gono addebitate a un conto aperto presso l'intermediario finanziario e che non comportano il proseguimento delle relazioni d'affari tra quest'ultimo e il cliente. Tali operazioni non forniscono dunque i documenti che permetterebbero di ricostruire la provenienza e l'ulteriore percorso dei valori patrimoniali presentati (*paper trail*).

Fintanto che il valore di queste operazioni è contenuto entro certi limiti, appare eccessivo esigere l'identificazione della controparte. Nel caso di piccole somme, inoltre, il pericolo di riciclaggio di denaro è minimo. Per importi più rilevanti è invece legittimo non soltanto effettuare l'identificazione del cliente, bensì anche esigere che sia rivelato il nominativo dell'avente economicamente diritto sui valori patrimoniali presentati. È inoltre prevista l'identificazione anche quando diverse transazioni di esiguo valore sembrano collegate tra di loro e raggiungono insieme un importo rilevante (cfr. a tal proposito le spiegazioni relative al cpv. 5). In assenza di una disposizione del genere, sarebbe facile aggirare la legge frazionando una transazione in diverse piccole transazioni. All'atto pratico, tuttavia, non sarà sempre facile scoprire casi del genere.

Se viene effettuata un'operazione di cassa di valore rilevante con una controparte già identificata sulla base di un'altra relazione d'affari, l'identificazione non dev'essere ripetuta. In tal caso, si presume che l'intermediario finanziario disponga dei dati necessari per stabilire se la transazione è sospetta dal profilo della lotta contro il riciclaggio di denaro. Tuttavia, è comunque necessario procurarsi una dichiarazione relativa all'identità dell'avente economicamente diritto (art. 4 cpv. 1 lett. c).

Capoverso 3

Nel settore assicurativo, sono sottoposti alla legge – con un'eccezione – unicamente gli assicuratori diretti sulla vita (art. 2 cpv. 2 lett. c).

La stipulazione di un'assicurazione sulla vita si distingue fundamentalmente dalla costituzione di una relazione d'affari in altri settori. Già al momento della conclusione del contratto assicurativo, infatti, viene determinato l'importo assicurato. L'entità dei futuri versamenti dei premi (che formano capitale) è dunque sempre nota sin dall'inizio. Le modifiche successive di tali dati comportano automaticamente un adeguamento del contratto. A seconda dell'importo, si può quindi valutare già al momento della costituzione di una relazione d'affari se sono dati gli estremi di un possibile riciclaggio di denaro o meno. I contratti il cui importo è contenuto entro certi limiti possono essere ignorati a priori. Quelli i cui premi o il cui volume dei premi raggiungono un valore rilevante (cfr. spiegazioni relative al cpv. 5), invece, saranno oggetto di particolare attenzione.

Capoverso 4

I capoversi 2 e 3 stabiliscono che l'obbligo di identificazione è applicabile se sono raggiunti importi rilevanti. Lo scopo è quello di evitare inutili complicazioni nelle ordinarie prestazioni di servizi finanziari. Fundamentalmente, tuttavia, ogni transazione finanziaria – a prescindere dalla sua entità – implica un potenziale pericolo di riciclaggio di denaro. Per tal motivo, il capoverso 4 richiede l'identificazione obbligatoria della controparte anche se il valore della

transazione non è rilevante ai sensi della legge, ma vi sono elementi di sospetto concreti di un possibile riciclaggio di denaro.

Per «elementi di sospetto» non s'intende un sospetto fondato ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1. L'obbligo di identificazione esiste già se vi sono indizi di un'attività criminale nell'ambito del riciclaggio di denaro. All'occorrenza, la decisione in merito all'opportunità di un'identificazione dev'essere presa celermente e senza disporre di documenti concreti o di altre prove, per esempio in occasione di un cambio di valuta a uno sportello bancario o di un versamento per l'emissione di un vaglia all'ufficio postale. Se vi sono dubbi in merito alla provenienza del denaro presentato, dev'essere sempre effettuata l'identificazione del cliente. L'identificazione non implica ancora una successiva comunicazione della transazione (art. 9), ma assicura semplicemente la possibilità di effettuarla nel caso in cui dovesse emergere un sospetto fondato che la renda necessaria.

Questa disposizione corrisponde al disciplinamento della direttiva CEE sul riciclaggio di denaro (art. 3 cpv. 6 della direttiva), ma non è contenuta nella Convenzione di diligenza delle banche.

Capoverso 5

La questione della rilevanza di un importo ai sensi della legge non può trovare un'unica risposta per tutti i destinatari della legge e tutte le transazioni. La diversità dei settori di attività dei vari gruppi di intermediari finanziari rende impossibile fissare valori minimi uniformi, a partire dai quali occorre verificare i retroscena di una transazione.

L'esecuzione della legge è fondamentalmente di competenza delle specifiche autorità di vigilanza e dell'autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro (art. 41). Tuttavia, considerata l'importanza attribuita all'autocontrollo nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro, è principalmente compito degli organismi di autocontrollo fissare valori adeguati nei regolamenti vigenti nei rispettivi settori di attività (art. 25). L'autorità di controllo interverrà unicamente se i regolamenti ad essa sottoposti dagli organismi di autocontrollo contengono disciplinamenti che non appaiono adeguati (art. 18 cpv. 1 lett. c). Lo stesso vale per il settore degli intermediari finanziari sottoposti a una vigilanza stabilita da una legge specifica.

Tuttavia, gli organismi di autocontrollo non possono semplicemente basarsi sulle esigenze specifiche del proprio settore. Essi devono innanzitutto assicurarsi che sia adempiuto lo scopo della legge e osservare che i valori stabiliti si situino entro i limiti riconosciuti internazionalmente. Quale parametro di riferimento può servire - almeno in determinati settori - la direttiva CEE sul riciclaggio di denaro.

Attualmente, per le operazioni di cassa, le banche fissano a 25 000 franchi il valore soglia a partire dal quale dev'essere comunque effettuata l'identificazione del cliente (art. 2 cpv. 2 VSB). Tale valore corrisponde all'importo di 15 000 ECU stabilito dall'articolo 3 numero 2 della direttiva CEE sul riciclaggio di denaro, il quale si applica a tutte le transazioni ad eccezione di quelle effettuate nel settore assicurativo. Esso avrà valore indicativo nella determina-

zione del valore rilevante per tutti gli offerenti di operazioni di cassa ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2.

Per quanto riguarda l'obbligo di identificazione in occasione della conclusione di un contratto assicurativo, i valori soglia previsti dalla direttiva CEE sul riciclaggio di denaro sono decisamente inferiori a quelli previsti per le altre transazioni finanziarie (art. 3 n. 3 direttiva CEE sul riciclaggio di denaro). L'identità dell'assicurato deve infatti essere accertata non appena il premio periodico annuale supera 1000 ECU e il premio unico 2500 ECU. Questi valori sono in netto contrasto con le vigenti disposizioni relative all'obbligo di diligenza degli assicuratori privati sulla vita svizzeri, le quali generalmente prevedono l'identificazione del cliente soltanto a partire da un premio unico o da un deposito di premio di 100 000 franchi. Dal profilo della problematica del riciclaggio di denaro, questo valore appare troppo elevato. D'altro canto, determinando valori più bassi, analoghi a quelli vigenti nell'ambito dell'Unione europea, non si terrebbe sufficientemente conto delle particolarità svizzere. L'importanza attribuita in Svizzera al risparmio assicurativo è nettamente superiore a quella attribuitagli negli Stati dell'Unione europea. Di riflesso, anche le somme assicurate e quindi anche i premi assicurativi sono generalmente più elevati. L'organo di vigilanza competente dovrà stabilire se i valori soglia previsti dai regolamenti degli organismi di autocontrollo sono adeguati allo scopo della legge e, parallelamente, se sono praticabili in Svizzera nel settore delle assicurazioni sulla vita. Occorrerà però tener conto del fatto che per i diversi intermediari finanziari dovranno vigere condizioni equivalenti (art. 15). Nel settore assicurativo, bisogna segnatamente considerare che non soltanto le assicurazioni ma anche le banche possono effettuare depositi nell'ambito della previdenza vincolata (3° pilastro del sistema svizzero dei tre pilastri secondo l'art. 34^{quater} Cost.). Alle banche, tuttavia, a differenza delle assicurazioni, si richiede l'identificazione del cliente ai sensi del capoverso 1 all'atto dell'apertura di un conto di previdenza vincolata, a prescindere dal valore del deposito.

Articolo 4 Accertamento relativo all'avente economicamente diritto

L'identificazione della controparte ai sensi dell'articolo 3 dovrebbe consentire all'intermediario finanziario di valutare se i fondi legati alla transazione sono di provenienza legale o criminale. Anche se gli indizi di una provenienza da attività criminali dei fondi non dovessero emergere al momento dell'identificazione ma soltanto successivamente, l'identificazione crea la possibilità di poter risalire alla controparte dell'intermediario finanziario. Tuttavia, l'identità della controparte è soltanto di secondaria importanza se la stessa non ha economicamente diritto sui valori patrimoniali oggetto della transazione finanziaria. In tal caso, l'attenzione va rivolta alla persona avente economicamente diritto.

Nella prassi, l'intermediario finanziario potrà partire dalla supposizione che la sua controparte abbia effettivamente anche il diritto economico sui valori patrimoniali di cui dispone. Se però questo non fosse evidente o se dovessero esservi dubbi, la supposizione non basta e si dovrà procedere all'accertamento della persona avente economicamente diritto. A tal fine, la controparte precedentemente identificata deve fornire una dichiarazione scritta in cui designa la

persona avente economicamente diritto o in cui conferma di essere personalmente l'avente economicamente diritto (art. 4 cpv. 1 lett. a). L'intermediario finanziario è tenuto a porre alla sua controparte ulteriori domande, a seconda delle circostanze, alle quali quest'ultimo deve replicare con risposte plausibili. L'intermediario finanziario conserva i relativi atti in un fascicolo. Se in seguito a questi accertamenti dovessero sussistere seri dubbi in merito alla veridicità delle dichiarazioni scritte della controparte, l'intermediario finanziario deve, di regola, rifiutare la costituzione di una relazione d'affari o darne comunicazione conformemente all'articolo 9 capoverso 1. Le condizioni che la presente legge pone all'intermediario finanziario corrispondono a quelle dell'articolo 305^{ter} CP, ossia: l'intermediario finanziario deve procedere con la diligenza richiesta dalle circostanze.

Capoverso 1 lettera a

Si suppone che la persona avente economicamente diritto non sia identica alla controparte, se quest'ultima agisce per procura. Allo stesso modo, il presupposto dell'identità non è dato se un contratto assicurativo prevede che il beneficiario di un'assicurazione sulla vita a formazione di capitale non sia il contraente, bensì una terza persona. Il tal caso, il beneficiario è, a seconda dell'impostazione del contratto, l'unico avente economicamente diritto oppure lo è allo stesso modo dello stipulante e deve quindi essere identificato.

Dubbi in merito all'identità tra la controparte e l'avente economicamente diritto devono in particolare sorgere se la situazione finanziaria della controparte è nota e la transazione prevista, o l'entità dei valori patrimoniali coinvolti, non è alla sua portata. Lo stesso vale se la controparte conferisce procure a terzi, quando è evidente che questi ultimi non hanno uno stretto legame familiare o non sono in relazione d'affari con la stessa.

Capoverso 1 lettera b

In due casi particolari, l'intermediario finanziario, anche se ritiene che non vi siano particolari dubbi in merito all'identità tra controparte e avente economicamente diritto, è tenuto ad effettuare ogni volta accertamenti relativi all'avente economicamente diritto: in caso di operazioni con società di domicilio (art. 4 cpv. 1 lett. b) e di operazioni di cassa di importo rilevante ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 (art. 4 cpv. 1 lett. c).

Per società di domicilio s'intendono le società senza un vero e proprio esercizio aziendale, le quali hanno eletto un determinato luogo, per loro particolarmente vantaggioso dal punto di vista delle agevolazioni fiscali, quale propria sede¹²⁾. La definizione «società di domicilio» va interpretata in senso lato sulla scorta dell'articolo 4 della Convenzione di diligenza. Si può trattare sia di società di capitali, sia di fondazioni o di trust. La forma giuridica, lo scopo o la sede non sono determinanti. Il tratto fondamentale di una società di domicilio è che non dispone né di stabili né di personale propri. Occorre in ogni caso stabilire chi o quale gruppo di persone domina la società o esercita un influsso determinante su di essa. Se l'avente economicamente diritto non è ancora stato designato -

¹²⁾ Albisetti (ed.), *Handbuch des Geld-, Bank- und Börsenwesens der Schweiz*, Thun, 1987.

a volte accade nel caso dei trust – devono essere raccolte tutte le informazioni pertinenti, per esempio i nominativi delle persone autorizzate ad impartire istruzioni alla controparte, o la cerchia dei potenziali beneficiari del trust.

Capoverso 1 lettera c

Per quanto concerne le operazioni di cassa di importo rilevante è ipotizzabile, conformemente al disciplinamento del capoverso 1 lettera a, esigere l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto soltanto se sussistono dubbi in merito all'identità tra controparte e avente economicamente diritto. Considerato il brevissimo lasso di tempo entro il quale generalmente si svolgono le operazioni di cassa, è tuttavia estremamente difficile valutare la situazione e avvedersi di indizi concreti che possano far sorgere dubbi. Inoltre, poiché dalle operazioni di cassa non risulta un *paper trail*, la legge richiede che per tali operazioni di importo rilevante sia sistematicamente verificata l'identità dell'avente economicamente diritto. In questo contesto, occorre tener conto del fatto che l'avente economicamente diritto viene accertato sulla base delle dichiarazioni della controparte e non, come nel caso dell'identificazione, mediante documenti probatori.

Capoverso 2

I conti e i depositi collettivi possono essere gestiti sia da banche, da commercianti di titoli di credito o da gestori di patrimoni, come pure da avvocati e notai nell'ambito della loro attività accessoria. Questi conti e depositi collettivi presentano il vantaggio che il titolare non deve aprire un conto o un deposito per ogni singolo cliente, ma può far confluire su un solo conto o deposito i valori patrimoniali affidatigli da un numero imprecisato di clienti. Il titolare del conto è tenuto a comunicare alla banca (o all'azienda delle PTT) di non essere personalmente l'avente economicamente diritto sui valori patrimoniali depositati. Deve inoltre tenere un elenco di tutte le persone aventi economicamente diritto sui valori patrimoniali depositati nei conti o depositi collettivi, il quale va presentato alla banca (o all'Azienda delle PTT). L'attribuzione degli importi ai singoli aventi economicamente diritto, invece, rimane di competenza dell'intermediario finanziario che agisce in qualità di titolare del conto. Quest'ultimo dev'essere in grado di effettuare in ogni momento tale attribuzione.

Le istanze di vigilanza possono (art. 25 cpv. 2 e art. 41), all'occorrenza, dispensare determinati intermediari finanziari dal presentare gli elenchi alla banca. Questo avviene già oggi in base alla Convenzione di diligenza (n. 26) e alla circolare 1217 D, del 20 marzo 1996, dell'Associazione svizzera dei banchieri.

Devono essere distinti dai conti e dai depositi collettivi di cui all'articolo 4 capoverso 2 i conti e i depositi relativi ai fondi dei clienti, gestiti da avvocati e notai nell'ambito della loro attività consueta, specificamente professionale. In questi casi, il titolare del conto non deve e non può nominare i clienti aventi economicamente diritto all'intermediario finanziario che li gestisce. All'apertura di tali conti o depositi, le banche richiedono una dichiarazione relativa allo scopo degli stessi (formulario R).

Articolo 5 Rinnovo dell'identificazione o dell'accertamento dell'avente economicamente diritto

Capoverso 1

L'identità della controparte dovrebbe, presumibilmente, dare adito a meno dubbi rispetto a quella dell'avente economicamente diritto. L'identità di un cliente può risultare incerta se, dopo la prima identificazione, i contatti con lo stesso si svolgessero unicamente per interposta persona. Dubbi in merito al diritto economico della controparte su determinati valori patrimoniali potrebbero sorgere se su un conto della controparte vengono effettuati pagamenti e, regolarmente, viene indicato un terzo quale beneficiario e non il titolare del conto stesso, se le transazioni vengono quasi sempre ordinate da mandatari della controparte, i quali non hanno alcun legame plausibile con la stessa o se l'entità e il valore delle transazioni non appaiono alla portata delle condizioni personali e finanziarie della controparte.

Capoverso 2

In determinate circostanze, ai sensi dell'articolo 3 capoverso 3, gli assicuratori sulla vita sono tenuti ad identificare gli stipulanti. Lo stesso vale inoltre, ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a, per un eventuale finanziatore, il quale è l'avente economicamente diritto sui valori patrimoniali investiti nel contratto assicurativo, come pure per il beneficiario indicato nel contratto assicurativo, se quest'ultimo non è identico allo stipulante o al finanziatore. L'avente diritto al momento della stipulazione del contratto non deve tuttavia essere necessariamente identico a quello del momento in cui accade il sinistro o del riscatto (cessione del diritto derivante dall'assicurazione ai sensi dell'art. 73 cpv. 1 della legge federale del 2 aprile 1908 sul contratto d'assicurazione [RS 221.229.1] o modifica del benefico). Per casi del genere, il capoverso 2 prevede un nuovo accertamento dell'identità dell'avente economicamente diritto. Spesso si potrà procedere a tale accertamento soltanto immediatamente prima del pagamento della somma assicurata, poiché talvolta le compagnie d'assicurazione possono rilevare soltanto al momento del verificarsi dell'evento assicurato che l'avente economicamente diritto è cambiato nel corso della durata del contratto.

Articolo 6 Obbligo speciale di chiarimento

All'intermediario finanziario incombono ulteriori obblighi di verifica, oltre alla semplice identificazione della controparte e all'accertamento dell'avente economicamente diritto, se dispone di indizi che lasciano presumere che la transazione a lui richiesta potrebbe essere in relazione con un riciclaggio di denaro. Questo non significa che l'intermediario finanziario debba controllare ogni operazione in tal senso, e non sarebbe nemmeno possibile nell'ambito delle moderne comunicazioni di massa. Tuttavia, è tenuto a stare in guardia: non appena si presentano elementi di sospetto, ha l'obbligo di verificare. Deve appurare se la transazione sospetta è legale o se il sospetto era fondato ed è quindi necessario darne comunicazione all'Ufficio di comunicazione conformemente all'articolo 9 capoverso 1. Per poter decidere in merito, l'intermediario finanziario deve verificare i retroscena economici e lo scopo della transazione. L'ob-

bligo speciale di chiarimento, tuttavia, non si limita a singole transazioni. È senz'altro possibile che relazioni d'affari che danno luogo a numerose transazioni, improvvisamente destino un sospetto, per esempio in seguito a un singolo trasferimento di beni inusuale. In tal caso, occorre riesaminare la legalità dell'intera relazione d'affari.

L'allegato alle direttive della CFB (circolare 91/3) contiene alcuni esempi di indizi che lasciano presumere un riciclaggio di denaro. In generale, è sempre opportuno procedere con prudenza se un cliente, al momento della costituzione o nel corso della relazione d'affari, dispone di un importo elevato di banconote o di metalli preziosi o se il valore o la frequenza delle transazioni appare insolitamente elevato rispetto all'ordinaria attività del cliente. Sono sospette anche le transazioni effettuate a margine della normale attività o al di fuori della usuale cerchia di clienti di un intermediario finanziario, se non sono evidenti i motivi per cui il cliente ha scelto proprio l'intermediario in questione per svolgere una determinata operazione.

A differenza degli altri operatori del settore finanziario, le banche svizzere sono già sottoposte a questo speciale obbligo di diligenza sulla base delle direttive della CFB (numero marginale 6.1). La presente disposizione consente di estendere la normativa agli altri settori finanziari. Analogamente a quanto già avviene nel settore bancario, le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche e l'autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro informeranno regolarmente gli intermediari finanziari e gli organismi di autocontrollo sottoposti alla loro vigilanza in merito ai nuovi sviluppi nel settore del riciclaggio di denaro. Richiameranno inoltre l'attenzione degli intermediari finanziari sugli indizi che possono lasciar supporre la fattispecie del riciclaggio di denaro, in presenza dei quali devono essere svolti speciali chiarimenti.

L'obbligo speciale di chiarimento imposto all'intermediario finanziario dall'articolo 6 corrisponde attualmente agli standard internazionali. Sia la raccomandazione n. 15 del GAFI sia l'articolo 3 della direttiva CEE sul riciclaggio di denaro lo prevedono. Le direttive della Comunità europea si basano sulla raccomandazione n. 15 del GAFI la quale, a sua volta, è il risultato di una proposta svizzera derivante dalla prassi della CFB in materia.

Articolo 7 Obbligo di allestire e conservare documenti

Gli obblighi di identificazione (art. 3 segg.) e di chiarimento (art. 6) illustrati negli articoli precedenti perderebbero sensibilmente valore se l'intermediario finanziario non fosse contemporaneamente tenuto a documentare il risultato delle proprie verifiche e a conservare i documenti. Anche questo obbligo è già applicabile alle banche sulla base delle direttive della CFB. Al pari delle suddette direttive, la legge impone l'obbligo all'intermediario finanziario soltanto se il contatto con il cliente dà effettivamente luogo a una relazione d'affari. Se ad esempio, in occasione di contatti con un potenziale cliente, l'intermediario finanziario sospetta che si possa trattare di un rappresentante o di un prestanome del crimine organizzato, può rinunciare a stabilire una relazione d'affari. In tal caso, non soggiace all'obbligo di allestire e conservare documenti. Non appena è costituita una relazione d'affari (sottoscrizione di un contratto, apertura di un conto), però, l'obbligo dev'essere osservato.

Capoverso 1

I documenti allestiti servono a terzi competenti, in particolare all'autorità di vigilanza e agli organi di revisione esterni, per valutare obiettivamente le operazioni e formarsi un giudizio sul modo in cui l'intermediario finanziario ottempera alle disposizioni della presente legge. Tale valutazione presuppone non soltanto che tutte le informazioni relative alla controparte e all'avente economicamente diritto siano documentate accuratamente e in forma scritta, ma anche che i documenti e i giustificativi siano allestiti in modo da poter ricostruire le singole transazioni. Di questa procedura beneficia, non da ultimo, l'intermediario finanziario stesso, poiché consente di controllare se egli ha rispettato le disposizioni dell'articolo 305^{bis} e 305^{ter} CP. Questa verifica è di competenza delle autorità di vigilanza designate da leggi specifiche, dell'autorità di controllo come pure degli organismi di autocontrollo, i quali informano l'Ufficio di comunicazione in caso di sospetto fondato (art. 16 cpv. 3, art. 21 e art. 27 cpv. 4). Quest'ultimo, a sua volta, esamina la comunicazione e, se del caso, la trasmette alle competenti autorità cantonali di perseguimento penale (art. 23 cpv. 4).

Capoverso 2

Questa disposizione corrisponde sia alle raccomandazioni del GAFI sia alle direttive dell'Unione europea. Il suo scopo equivale a quello dell'articolo 305^{ter} capoverso 1 CP, il quale è indirettamente finalizzato anche alla raccolta delle informazioni atte ad agevolare eventuali istruzioni penali relative alla provenienza dei valori patrimoniali.

Secondo questo capoverso, non è sufficiente che l'intermediario finanziario tenga aggiornato un fascicolo completo relativo al cliente. Egli deve piuttosto essere in grado - su richiesta - di affermare con precisione se una persona intrattiene con lui rapporti contrattuali (art. 3 cpv. 1), se ha diritti economici su un determinato valore patrimoniale, oggetto di una transazione di cui si occupa (art. 4), oppure se questa persona ha effettuato presso di lui operazioni di cassa soggette all'obbligo di identificazione (art. 3 cpv. 2). Se gli viene sottoposto un nome, l'intermediario finanziario deve saper indicare quali conti, libretti di risparmio e depositi sono intestati alla persona in questione e su quali valori patrimoniali la stessa ha il diritto economico. Per poter fornire tali informazioni entro un congruo termine, deve disporre tutti i provvedimenti organizzativi necessari, per esempio istituire un registro centrale.

Capoverso 3

Affinché le relazioni d'affari e le transazioni ad esse correlate possano essere ricostruite e servire da elementi probatori in tutte le inchieste nell'ambito del riciclaggio di denaro, i documenti e i giustificativi devono essere conservati per un periodo di almeno cinque anni.

Il termine di conservazione di cinque anni decorre dalla cessazione della relazione d'affari per quanto concerne i documenti relativi all'identificazione, e dalla conclusione della transazione per i giustificativi delle transazioni. Il termine di cinque anni corrisponde alle raccomandazioni del GAFI e alle direttive CEE in materia di riciclaggio di denaro. Nella prassi, la maggior parte degli

intermediari finanziari conserverà i documenti di cui al capoverso 1 addirittura per almeno dieci anni poiché, in molti casi, la documentazione che dev'essere allestita in base alla legge sul riciclaggio di denaro potrebbe rappresentare contemporaneamente la documentazione cui sono applicabili i termini di conservazione del diritto civile (p. es. art. 962 del Codice delle obbligazioni; RS 220) o delle leggi specifiche.

Articolo 8 Provvedimenti organizzativi

Questa disposizione impone agli intermediari finanziari di prendere, nel loro settore di competenza, i provvedimenti necessari alla lotta contro il riciclaggio di denaro. La natura e la portata di questi provvedimenti potranno essere molto dissimili, a dipendenza della situazione dell'intermediario finanziario. Una banca di una certa importanza incaricherà una o più persone, o un servizio specializzato, di offrire la sua consulenza ad organi e impiegati. Un piccolo istituto, il quale, in ragione delle sue dimensioni e della sua organizzazione, non è in grado di istituire un servizio specializzato o presso il quale l'allestimento di un servizio del genere sarebbe sproporzionata, può eventualmente delegare determinati compiti a persone esterne. Anche un gestore di patrimoni indipendente, che lavora da solo o con un minimo di personale, ha l'obbligo di organizzarsi in modo da poter reagire entro un termine utile a una richiesta d'informazioni o a un ordine di sequestro delle autorità preposte al perseguimento penale (art. 7 cpv. 2). Inoltre, deve fornire al personale chiare norme di comportamento. È anche ipotizzabile che, in seno a un'associazione di intermediari finanziari, si costituisca un gruppo specializzato, incaricato della consulenza in materia di questioni legate al riciclaggio di denaro.

Sezione 2: Obblighi in caso di sospetto di riciclaggio di denaro

Articolo 9 Obbligo di comunicare

Soggiacciono all'obbligo di comunicare le fattispecie di cui l'intermediario finanziario viene a conoscenza durante l'esercizio della sua attività nell'ambito di determinate relazioni d'affari. Se l'intermediario finanziario rinuncia a stabilire una relazione d'affari già in seguito a un primo contatto informale con il cliente, l'obbligo di comunicare decade. In casi manifestamente sospetti, l'intermediario è dunque libero di decidere se intende costituire una relazione d'affari o meno. In quest'ultimo caso, la sua attività non ha creato una fattispecie rilevante dal punto di vista del riciclaggio di denaro, per cui non vi è motivo di imporre all'intermediario finanziario ulteriori obblighi. Può tuttavia far valere il diritto di comunicazione ai sensi dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP nei confronti delle autorità di perseguimento penale in qualsiasi momento, ossia anche quando ha rinunciato a concludere l'affare.

Capoverso 1

Se viene invece stabilita una relazione d'affari, l'intermediario finanziario che ha conoscenza o un sospetto fondato che si tratti di un reato ai sensi dell'articolo 305^{bis} CP deve comunicarlo senza indugio all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro, conformemente al tenore del capo-

verso 1. Lo stesso vale se sospetta che i valori patrimoniali potrebbero provenire da un crimine o soggiacere alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale.

Il sospetto non deve raggiungere un grado tale da rasantare l'assoluta certezza che non vi siano comportamenti punibili. Non è inoltre di competenza dell'intermediario finanziario verificare sistematicamente, per ogni transazione, se sussiste un comportamento punibile. L'intermediario deve tuttavia far prevalere la diligenza richiesta dalle circostanze. Un sospetto è giustificato se si fonda su un indizio concreto o su diversi punti di riferimento che lasciano presumere una provenienza criminosa dei valori patrimoniali.

Le autorità cantonali di perseguimento penale sono di principio responsabili per il perseguimento e il giudizio rilevanti ai fini dalla presente legge. Tuttavia, le comunicazioni devono essere indirizzate non a queste autorità, bensì all'istituendo Ufficio centrale di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro. I vantaggi di tale soluzione sono evidenti: si evita che le autorità cantonali di perseguimento penale siano sommerse da notificazioni poco fondate. L'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro, specializzato in materia, sarà in grado di distinguere le fattispecie realmente sospette dal punto di vista del riciclaggio di denaro da quelle meno rilevanti, effettuando così un efficace esame preliminare (art. 23 cpv. 2) a vantaggio delle autorità cantonali di perseguimento penale.

Tale autorità specifica centrale sarà inoltre in grado di riconoscere i legami tra le diverse comunicazioni, un'operazione impossibile se le notificazioni fossero direttamente indirizzate alle competenti autorità cantonali di perseguimento penale. L'Ufficio di comunicazione, infine, godrà di una visione generale sui metodi e gli sviluppi nel settore del riciclaggio di denaro, avrà modo di analizzare la gravità della situazione e di informare in maniera competente gli intermediari finanziari, le istanze di vigilanza e le autorità cantonali di perseguimento penale.

Il diritto di comunicazione di cui all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP e l'obbligo di comunicare ai sensi dell'articolo 9 della presente legge sul riciclaggio di denaro sono da considerare come stadi diversi nell'ambito dello stesso concetto. L'obbligo di comunicare presuppone la conoscenza o il sospetto fondato che sia stato effettivamente commesso un reato ai sensi dell'articolo 305^{ter} CP, mentre il diritto di comunicazione crea una giustificazione dal punto di vista del diritto penale per la notifica di indizi che lasciano presumere una provenienza criminosa di valori patrimoniali. I diversi stadi di sospetto dell'intermediario finanziario formano un ventaglio di possibilità che va 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 di loro, bensì complementari (cfr. in proposito il messaggio relativo all'art. 305^{ter} cpv. 2 CP, FF 1993 III 230 segg., 233). Anche in seguito all'introduzione dell'obbligo di comunicare ai sensi dell'articolo 9, dunque, si giustifica il mantenimento del diritto di co-

municazione previsto dal Codice penale, in particolare per i casi in cui l'intermediario finanziario non è entrato in relazione d'affari con un potenziale cliente sospetto, e non soggiace quindi all'obbligo di comunicare. Se però l'intermediario finanziario intendesse ugualmente darne comunicazione, potrebbe eventualmente opporvisi il segreto professionale. In tal caso, una comunicazione sarebbe ammessa unicamente sulla base della causa di giustificazione prevista dall'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP.

Parallelamente, ossia oltre alla comunicazione di cui all'articolo 9, gli intermediari finanziari rimangono comunque liberi di informare direttamente, ai sensi dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP, anche le autorità cantonali di perseguimento penale competenti, se lo ritengono necessario - per esempio per motivi di urgenza.

Capoverso 2

Gli appartenenti alla categoria degli avvocati e dei notai si trovano in una situazione particolare poiché, nell'ambito della loro attività professionale, soggiacciono a un obbligo di serbare il segreto, protetto dal diritto penale ai sensi dell'articolo 321 CP. Di regola, questo obbligo di serbare il segreto vale - al contrario del segreto bancario per esempio - anche nell'ambito di una procedura penale.

Ciononostante, al segreto professionale di avvocati e notai non va riconosciuto un valore assoluto. In due recenti sentenze relative al diritto degli avvocati di astenersi dal testimoniare (DTF 112 Ib 606 e 115 Ia 197, quest'ultima sentenza è stata commentata in ZBJV 127 [1991] p. 470), il Tribunale federale ha stabilito che il segreto professionale degli avvocati si applica soltanto alle informazioni confidate a un avvocato nell'ambito dell'esercizio della sua attività professionale originale, ossia nell'adempimento dei suoi obblighi professionali. Vanno invece distinti i fatti confidenziali di cui l'avvocato viene a conoscenza in occasione di un'attività privata, politica, sociale o di un'altra attività non specificamente professionale. Sono considerate attività non specificamente professionali in particolare anche la gestione di patrimoni o il deposito di fondi, in ogni caso quando non fanno parte di un mandato collegato alla normale attività forense - per esempio una divisione patrimoniale o ereditaria. A prescindere da queste eccezioni, le citate attività rappresentano servizi generalmente prestati da gestori di patrimoni, società fiduciarie o banche, e quindi non sono protette dal segreto professionale degli avvocati (cfr. DTF 112 Ib 608). Il segreto professionale degli avvocati non si applica dunque a questo settore di attività accessorie. La stessa regola vale anche per l'attività dei notai e di tutti coloro che detengono segreti conformemente all'articolo 321 CP¹³⁾.

In materia di riciclaggio di denaro, si deve quindi operare una distinzione tra i fatti di cui gli esponenti delle categorie professionali di cui sopra vengono a conoscenza o che vengono loro rivelati nell'esercizio della loro attività professionale vera e propria e le informazioni che pervengono loro in occasione di un'ulteriore attività commerciale. Per quanto concerne queste ultime, essi non

¹³⁾ Cfr. a proposito Hauser/Rehberg, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Studienausgabe, 1^a ed., Zurigo 1993, p. 359 segg.

sottostanno al segreto professionale bensì unicamente all'obbligo di serbare il segreto, previsto dal diritto delle obbligazioni e imposto ad ogni detentore di un mandato, come pure, eventualmente, al segreto di fabbrica o commerciale conformemente all'articolo 162 CP¹⁴⁾.

Nel presente caso, questo speciale segreto professionale va tenuto in considerazione poiché gli avvocati e i notai non soggiacciono all'obbligo di comunicare di cui all'articolo 9 della presente legge, nella misura in cui i fatti di cui sono venuti a conoscenza sono degni di essere tenuti segreti e sono quindi protetti dall'obbligo di serbare il segreto (nei rapporti con le banche, questo settore dell'attività forense e notarile è attualmente coperto dal formulario R). Come già detto in precedenza, tuttavia, questo diritto non si applica alle informazioni pervenute ad avvocati e notai nell'esercizio della loro attività commerciale accessoria, non specificamente professionale; in tal caso, essi sottostanno agli obblighi della presente legge al pari di tutti gli altri intermediari finanziari.

Non sarà sempre facile distinguere tra le fattispecie protette dall'obbligo di serbare il segreto, da un lato, e i fatti sottoposti all'obbligo di notificazione, dall'altro. In fase di elaborazione del presente disegno, infatti, rappresentanti dell'Associazione svizzera degli avvocati e dell'Associazione svizzera dei notai hanno richiesto un disciplinamento speciale per gli avvocati e i notai che esercitano l'attività d'intermediari finanziari, i quali non avrebbero dovuto annunciare i fatti sospetti direttamente all'Ufficio di comunicazione, bensì al proprio organismo di autocontrollo. L'organismo di autocontrollo avrebbe poi deciso se la comunicazione contenesse fattispecie degne di essere tenute segrete conformemente all'articolo 321 CP o se fosse da trasmettere all'Ufficio di comunicazione.

Non si è però dato seguito a tale concezione. Secondo il nostro parere, fa parte del compito dei membri della categoria degli avvocati e dei notai distinguere nella loro prassi, di volta in volta, tra l'attività consueta e quella accessoria. Se un avvocato ha il sospetto che valori patrimoniali affidatigli possano essere di provenienza criminosa, ma nel caso concreto ha difficoltà nel distinguere tra attività professionale consueta e accessoria, può chiedere consiglio al suo organismo di autocontrollo o all'Ordine cantonale degli avvocati. In ogni caso, compete all'avvocato o al notaio dare comunicazione all'Ufficio di comunicazione qualora siano adempiute le condizioni legali.

Articolo 10 Blocco dei beni

Capoverso 1

Se l'intermediario finanziario ha adempiuto il suo obbligo di comunicare sulla base di fatti sospetti (art. 9), è tenuto a bloccare i valori patrimoniali affidatigli fino al ricevimento di una deliberazione da parte dell'Ufficio di comunicazione o dell'autorità di perseguimento penale competente. Se ai valori patrimoniali bloccati si aggiungono altri beni nel corso del blocco (p. es. mediante versamenti come pure in seguito a ripartizioni degli utili o versamenti degli interessi su cartevalori), anche queste parti del patrimonio vengono incluse nel blocco.

¹⁴⁾ Cfr. Hauser/Rehberg, op. cit., p. 361.

L'obbligo di bloccare i beni deriva dallo scopo della legge. Sarebbe poco sensato esigere una notifica di fatti sospetti e, contemporaneamente, consentire che valori patrimoniali eventualmente incriminati vengano trasmessi a servizi ai quali le autorità di perseguimento penale non hanno possibilità di accedere.

Capoverso 2

Non si può chiedere all'intermediario finanziario di protrarre il blocco dei beni a tempo indeterminato. È pertanto compito delle autorità cantonali di perseguimento penale stabilire entro un termine utile se gli elementi sospetti sono tali da giustificare il mantenimento del blocco dei beni. Se ritengono che gli estremi siano dati, è nella loro competenza e responsabilità proseguire questo provvedimento. Qualora le autorità competenti non dispongano a loro volta un blocco dei beni nei confronti dell'intermediario finanziario entro cinque giorni feriali dalla comunicazione, quest'ultimo può eseguire la transazione richiesta dal cliente. L'intermediario rimane tuttavia vincolato ai suoi obblighi di diligenza, in particolare all'obbligo di allestire e conservare documenti (*paper trail*) conformemente all'articolo 7.

Il termine di cinque giorni decorre dal momento in cui l'intermediario finanziario effettua la comunicazione. In ragione dei tempi di consegna postali, si deve calcolare che, in alcuni casi, l'Ufficio di comunicazione o le autorità di perseguimento penale disporranno unicamente di due giorni feriali per stabilire se la comunicazione è plausibile e per intraprendere le ulteriori misure.

Capoverso 3

Per garantire l'effetto della comunicazione e del blocco dei beni, le persone che hanno attirato il sospetto di un intermediario finanziario non devono in alcun caso venire a conoscenza di essere state oggetto di una comunicazione o del fatto che è in corso un'indagine di polizia o giudiziale. Anche nei confronti di terzi vige un divieto assoluto d'informazione. La discrezione è la condizione indispensabile affinché le autorità d'inchiesta possano lavorare in modo efficace. In assenza di questa misura, alle persone sospette sarebbe data la possibilità di ostacolare le ricerche e di sottrarsi al perseguimento penale mediante la fuga.

Il divieto d'informazione non può tuttavia essere protratto a piacimento. Ossia, l'intermediario finanziario deve sapere con precisione fino a quando è applicabile questo divieto. Poiché di regola, nel corso di un'istruzione penale, i valori patrimoniali sospetti saranno bloccati dalle competenti autorità di perseguimento penale, si può ritenere che nulla si oppone al fatto che l'intermediario finanziario informi il cliente interessato non appena è sospeso il blocco dei beni.

Per l'intermediario finanziario, questo significa che può informare il suo cliente *in merito alla comunicazione effettuata, qualora il blocco dei beni disposto provvisoriamente dall'intermediario finanziario stesso sulla base dell'articolo 10 capoverso 2 non sia stato prorogato da un'autorità di perseguimento penale o non appena un blocco dei beni prorogato in precedenza sia stato sospeso dalla competente autorità di perseguimento penale.*

L'applicazione pratica del divieto d'informazione può comportare problemi per l'intermediario finanziario. In determinate circostanze, egli deve giustifi-

carsi con il suo cliente per non aver potuto effettuare immediatamente la transazione richiesta. In molti casi, sarà difficile addurre una giustificazione credibile agli occhi del cliente sospetto. Ciononostante, l'intermediario finanziario non è autorizzato ad informarlo in merito alla comunicazione nel corso di un blocco dei beni. In caso di emergenza, l'intermediario finanziario deve rivolgersi alle competenti autorità di perseguimento penale. I codici cantonali di procedura penale stabiliscono in qual misura il cliente interessato può o deve essere informato da parte delle autorità di perseguimento penale.

Articolo 11 Esclusione della responsabilità penale e civile

All'intermediario finanziario che adempie i suoi obblighi per quanto attiene alla comunicazione dei valori patrimoniali sospetti non devono derivare svantaggi sul piano della responsabilità penale o civile. Oltre alla direttiva CEE sul riciclaggio di denaro (art. 9), anche la maggioranza delle legislazioni pertinenti degli Stati dell'Unione europea prevede, sotto diverse forme, un'esclusione della responsabilità per l'intermediario finanziario sottoposto all'obbligo di comunicazione. Questo non significa, tuttavia, che l'intermediario finanziario sia libero da qualsiasi obbligo. Egli beneficia dell'esclusione della responsabilità purché abbia agito con la necessaria diligenza in occasione dei chiarimenti e abbia eseguito la relativa comunicazione conformemente all'articolo 9. Se non vi sono elementi di sospetto manifesti, non potrà fare ricorso all'esclusione della responsabilità.

Non bisogna dimenticare che una comunicazione può comportare, per il cliente interessato, ingenti perdite e danni a causa della mancata esecuzione della transazione. Non esistono misure in grado di escludere completamente una simile situazione, per cui occorre accettare questo rischio se s'intende svolgere una lotta efficace contro il riciclaggio di denaro. Una responsabilità dello Stato per eventuali danni al patrimonio è data soltanto in virtù delle disposizioni generali relative alla responsabilità dello Stato (leggi sulla responsabilità della Confederazione o dei Cantoni, leggi processuali) le quali generalmente presuppongono, perché sia data una responsabilità, che il danno sia stato causato almeno in modo illecito.

Capitolo 3: Vigilanza

Il metodo del controllo degli intermediari finanziari adottato dalla legge si basa su strutture sperimentate da tempo. Gli intermediari finanziari tenuti a richiedere un'autorizzazione sulla base delle leggi specifiche, conformemente all'articolo 2 capoverso 2, erano sottoposti già in precedenza a una vigilanza ufficiale. Nel settore bancario, per esempio, si è sviluppato - con il consenso della CFB - un autocontrollo di ampia portata parallelo a questa vigilanza. L'autocontrollo è puramente complementare alla vigilanza ufficiale e non impedisce all'autorità di vigilanza di svolgere comunque la sua funzione, conformemente alle leggi specifiche, direttamente nei confronti degli intermediari finanziari sottoposti alla sua vigilanza.

Nell'ambito di una legge sul riciclaggio di denaro, non è possibile adottare questo metodo di vigilanza per gli intermediari finanziari che non soggiacciono a una legge specifica. A tal fine, occorrerebbe dapprima elaborare una legge sui

servizi finanziari. Nel contempo, non sarebbe nemmeno giustificato mettere in discussione le strutture esistenti del settore sottoposto alla vigilanza, che finora hanno dato prova di efficacia. È necessario sottolineare, in particolare, che il metodo di vigilanza previsto dalle leggi specifiche è finalizzato innanzitutto alla vigilanza sul mercato finanziario e non soltanto alla lotta contro il riciclaggio di denaro. Il primo settore di competenza esige che l'autorità di vigilanza prevista dalla legge specifica abbia la possibilità d'intervenire, direttamente e in qualsiasi momento, sugli intermediari finanziari ad essa sottoposti.

Nel presente caso, sulla base di quanto esposto in precedenza, occorre operare una distinzione tra la vigilanza globale, applicabile agli intermediari finanziari sottoposti alle disposizioni delle leggi specifiche, e la vigilanza sui restanti intermediari finanziari, limitata al settore della lotta contro il riciclaggio di denaro. Soltanto a questi ultimi è data la possibilità di scegliere tra la vigilanza assicurata esclusivamente dagli organismi di autocontrollo e la vigilanza dell'autorità di controllo.

Sezione 1: Disposizioni generali

Articolo 12 Vigilanza sugli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 2

Le istanze alle quali è affidata già oggi la vigilanza sugli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 2 svolgono, oltre ai compiti ad esse assegnati dai disposti di legge specifici, la funzione di vigilanza ai sensi della presente legge (art. 16). Questo comporta un'estensione del loro attuale settore di competenza.

Articolo 13 Vigilanza sugli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3

È prevista l'introduzione di nuove istanze di vigilanza per la parte del settore finanziario non ancora sottoposta a vigilanza, ossia per gli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3. Esse hanno il compito di controllare l'osservanza delle disposizioni del capitolo 2 della legge sul riciclaggio di denaro. L'intento è quello di armonizzare gli obblighi nell'insieme del settore finanziario. Un'armonizzazione in tal senso comporta una concorrenza più ugualitaria e contribuisce ad evitare che il riciclaggio di denaro si sposti verso il settore finora non disciplinato.

In questa disposizione trova espressione il principio secondo cui dev'essere data la preferenza all'autocontrollo. Un intermediario finanziario di cui all'articolo 2 capoverso 3 è sottoposto alla vigilanza ufficiale dell'autorità di controllo soltanto qualora non sia affiliato a un organismo di autocontrollo. Il riconoscimento dell'organismo di autocontrollo, l'approvazione del suo regolamento e il controllo relativo alla sua applicazione competono all'autorità di controllo (art. 18).

La vigilanza sugli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3, assicurata dall'organismo di autocontrollo o dall'autorità di controllo, rimane

limitata al settore della lotta contro il riciclaggio di denaro. La legge sul riciclaggio di denaro non istituisce dunque una vigilanza che copre l'intero settore finanziario.

Articolo 14 Obbligo di autorizzazione e di affiliazione

Capoverso 1

Per quanto attiene al campo d'applicazione soggettivo, l'obbligo di richiedere un'autorizzazione previsto dalla presente legge è molto limitato: esso non si applica agli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 2, i quali sono sottoposti a una vigilanza stabilita da una legge specifica (e quindi, regolarmente, anche a un obbligo di richiedere un'autorizzazione sulla base di una legge specifica). Non necessitano di autorizzazione anche gli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3 che si sono affiliati a un organismo di autocontrollo (in ragione del loro obbligo di affiliazione, dunque, gli avvocati e i notai sono comunque esclusi dall'obbligo di richiedere un'autorizzazione, cfr. cpv. 3). Questa categoria d'intermediari finanziari, tuttavia, dovrà adempiere condizioni analoghe nell'ambito della procedura di affiliazione (art. 25 cpv. 3 lett. a). Infine, non soggiacciono all'obbligo di ottenere un'autorizzazione tutte le persone che prestano i propri servizi nel settore finanziario non in qualità di indipendenti, bensì quali organi o impiegati di un intermediario finanziario. L'autorizzazione è rilasciata dall'autorità di controllo.

Capoverso 2

Una persona che è stata autorizzata a svolgere l'attività d'intermediario finanziario deve offrire la garanzia di poter adempiere le condizioni della presente legge. Affinché l'autorizzazione e l'abilitazione ad esercitare l'attività d'intermediario finanziario possa essere rilasciata, la persona fisica o giuridica dev'essere iscritta nel Registro di commercio oppure esercitare la sua professione sulla base di un'autorizzazione ufficiale (art. 14 cpv. 2 lett. a).

L'iscrizione nel Registro di commercio produce una certa pubblicità e controlli formali sull'attività dell'intermediario finanziario, il quale deve definire un domicilio ufficiale, lo scopo della sua attività commerciale e far pubblicare le relative modifiche. Inoltre, l'iscrizione di persone fisiche, di membri di società di persone come pure di organi di persone giuridiche avviene soltanto previa identificazione. Il Registro di commercio offre dunque anche una possibilità di controllo per quanto concerne le identificazioni che vanno effettuate nelle transazioni commerciali. L'iscrizione al Registro di commercio significa infine che l'intermediario finanziario soggiace alla procedura di esecuzione e fallimento.

Non occorre richiedere l'iscrizione nel Registro di commercio se l'attività d'intermediario finanziario può essere svolta soltanto in base a un'abilitazione ufficiale (cantonale) all'esercizio dell'attività professionale. Questo avviene in alcuni Cantoni, in particolare per le persone che intendono operare nel settore fiduciario. Le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione sono molto discordanti. Tuttavia, di regola, si esige un minimo di conoscenze tecniche, come pure una buona reputazione.

Per poter ottenere l'autorizzazione, l'intermediario finanziario deve provare di essere effettivamente in grado di adempiere gli obblighi definiti nella presente legge (art. 14 cpv. 2 lett. b). Oltre a ciò, è tenuto ad emanare prescrizioni interne alla sua azienda che stabiliscano, per esempio, chi è responsabile per il controllo dei fondi sospetti della clientela, chi ha l'incarico di bloccare tali beni e di effettuare la comunicazione conformemente all'articolo 9, a chi compete il contatto successivo con il cliente in questione ecc. L'applicazione di queste prescrizioni presuppone che l'intermediario finanziario disponga di un'organizzazione aziendale adeguata (art. 8).

L'autorizzazione è negata, per esempio, in caso di dubbi fondati in merito alle capacità personali di impiegati o di organi di un intermediario finanziario che svolgono funzioni determinanti. Un motivo di sospetto può essere dato, tra l'altro, da precedenti penali per delitti contro il patrimonio, riciclaggio di denaro, violazioni della presente legge o della legislazione sulle banche.

Capoverso 3

Non beneficiano della libertà di scegliere se affiliarsi o meno a un organismo di autocontrollo, concessa agli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3, gli appartenenti alla categoria degli avvocati e dei notai. Questi ultimi soggiacciono dunque a un obbligo di affiliazione che limita il loro diritto fondamentale alla libertà di associazione.

Il motivo di tale restrizione è da ricercare nella particolare impostazione del segreto professionale di questi intermediari finanziari. Agli avvocati e ai notai è infatti vietata la diffusione di qualsiasi segreto confidato nell'esercizio della loro attività professionale originale, sotto comminatoria della pena (art. 321 CP, cfr. spiegazioni relative all'art. 9 cpv. 2). Il segreto d'ufficio cui soggiacciono i collaboratori dell'autorità di controllo è diverso. In effetti, il Dipartimento può, su richiesta delle autorità di perseguimento penale, proscioglierli dall'obbligo di serbare il segreto (art. 28 dell'Ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927 [RS 172.221.10] in relazione con l'art. 21 cpv. 3 del Regolamento dei funzionari [1] del 10 novembre 1959 [RS 172.221.101]). I funzionari non possono, nell'ambito di una procedura penale, invocare un diritto assoluto al rifiuto di testimoniare per quanto attiene ai rilevamenti effettuati durante l'esercizio della loro funzione. Queste impostazioni discordanti del segreto professionale non pongono problemi se si ha a che fare con fattispecie sottoposte all'obbligo di comunicare nell'ambito dell'attività lucrativa accessoria di avvocati e notai. Crea invece difficoltà stabilire se circostanze sospette dal punto di vista del riciclaggio di denaro appartengano alla sfera dell'attività professionale originale di avvocati e notai, e sono quindi coperte dal segreto professionale, o se siano da attribuire all'attività commerciale accessoria, e devono dunque essere comunicate conformemente all'articolo 9 della presente legge. Come illustrato sopra (spiegazioni relative all'art. 9 cpv. 2) tali distinzioni possono rivelarsi molto delicate. La decisione esige in ogni caso la conoscenza degli atti. Qualora l'autorità di controllo, nell'ambito della sua vigilanza su avvocati e notai, dovesse pronunciarsi in merito a un siffatto problema di distinzione o fosse consultata da membri della categoria degli avvocati e dei notai, ad essa direttamente sottoposti, in merito a una delicata questione di distinzione, può

accadere, all'occorrenza, che informazioni coperte dal segreto professionale debbano esserle svelate ai fini della decisione. Il segreto professionale degli avvocati e dei notai, protetto dall'articolo 321 CP, verrebbe dunque eluso e messo fundamentalmente in discussione.

Una tale ipotesi è incompatibile con il significato che la giurisprudenza attribuisce all'obbligo assoluto di serbare il segreto che incombe agli avvocati nell'ambito della loro attività consueta. Il diritto fondamentale di un accusato a un'equa procedura giudiziaria presuppone il diritto di potersi avvalere di una difesa adeguata. Questo diritto, basilare in uno Stato di diritto, può essere concretizzato soltanto se l'accusato ha la possibilità di comunicare al suo avvocato tutte le informazioni utili alla sua difesa. Lo farà senza riserve se ha la certezza che il suo avvocato non può essere obbligato a rivelare alle autorità di perseguimento penale o a terzi informazioni che potrebbero ledere i suoi interessi. Il principio del processo equo non è applicabile unicamente agli accusati nelle procedure penali, bensì a tutte le procedure previste per le decisioni su casi particolari. Di conseguenza, l'obbligo dell'avvocato di serbare il segreto è applicabile globalmente alla sua attività professionale consueta.

Il diritto penale mette sullo stesso piano, almeno a livello materiale, il segreto professionale dei notai (art. 321 CP). Anche nell'ambito dell'attività notarile consueta (p. es. una divisione ereditaria, cfr. DTF 112 Ib 608) si deve partire dal presupposto di un obbligo assoluto del notaio di serbare il segreto. Non è giustificato aprire con la presente legge una breccia in questi diritti di protezione. E lo è ancora meno, considerato che le circostanze rilevanti dal punto di vista del riciclaggio di denaro dovrebbero essere riscontrate soprattutto nell'ambito dell'attività commerciale accessoria degli avvocati e dei notai.

In considerazione del conflitto d'interessi tra la vigilanza sull'attività professionale accessoria degli avvocati e dei notai e il segreto professionale che copre l'attività consueta di questi ultimi, la limitazione della libertà di associazione illustrata in precedenza appare necessaria e proporzionata.

L'obbligatorietà dell'affiliazione degli avvocati e dei notai a un organismo di autocontrollo comporta che una decisione di esclusione emanata da un siffatto organismo non abbia per conseguenza unicamente, come per gli altri intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3, che l'intermediario finanziario in questione sia in futuro sottoposto alla vigilanza diretta dell'autorità di controllo (art. 14 cpv. 1). L'esclusione significa piuttosto che chi non si affilia a un altro organismo di autocontrollo non è più autorizzato a svolgere un'attività accessoria quale intermediario finanziario.

Un'altra concezione di vigilanza sugli avvocati e i notai che svolgono attività d'intermediario finanziario, equivalente dal punto di vista materiale, avrebbe potuto consistere nel concedere anche a questa categoria professionale la libertà di scelta tra l'autocontrollo e la subordinazione all'autorità di controllo. In tal caso, tuttavia, la legge sul riciclaggio di denaro avrebbe dovuto istituire per i collaboratori dell'autorità di controllo un segreto d'ufficio identico, sul piano materiale, al segreto professionale previsto dall'articolo 321 CP. Una soluzione del genere non avrebbe però risposto alla richiesta degli appartenenti alla categoria degli avvocati e dei notai di rinunciare a una vigilanza uffii-

ciale sugli avvocati e i notai che svolgono attività d'intermediario finanziario e di introdurre invece un obbligo di affiliazione a un organismo di autocontrollo.

Articolo 15 Coordinamento

Poiché la presente legge chiama diverse istanze a svolgere funzioni di vigilanza, occorre garantire che tutti gli intermediari finanziari siano sottoposti a un regime analogo nel settore della lotta contro il riciclaggio di denaro. Un'applicazione differenziata della legge è opportuna soltanto laddove discordanze effettive tra gli ambiti di attività degli intermediari finanziari richiedono soluzioni dissimili. Bisogna evitare, in particolare, che una parte degli intermediari finanziari benefici di vantaggi concorrenziali, grazie a generose agevolazioni (art. 18 cpv. 1 lett. e e art. 25 cpv. 2), mentre altri devono attenersi a norme più rigorose. Anche a prescindere dall'approvazione dei regolamenti, tuttavia, le varie istanze di vigilanza devono adoperarsi per raggiungere una prassi possibilmente uniforme. Le autorità di vigilanza designate dalle leggi specifiche e l'autorità di controllo hanno il compito di assicurare tale coordinamento.

Sezione 2: Autorità di vigilanza designate da leggi specifiche

Articolo 16

Capoverso 1

Oltre alla loro attività consueta, alle autorità di vigilanza sugli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 2 designate da leggi specifiche è affidato il compito di sorvegliare l'osservanza degli obblighi disciplinati dal capitolo 2 della legge sul riciclaggio di denaro da parte degli intermediari finanziari sottoposti alla loro vigilanza. Questo compito corrisponde a quello dell'autorità di controllo (art. 17 segg.).

La vigilanza sul settore bancario è affidata alla CFB in virtù di una disposizione di legge specifica. Parallelamente a tale istituzione, esiste in seno all'Associazione svizzera dei banchieri un organismo di autocontrollo che ha stabilito una Convenzione di diligenza vincolante per i suoi membri. La CFB non ha approvato questa convenzione di diritto privato. L'autorità di vigilanza designata dalla legge specifica è dunque di principio autorizzata a completare le norme dell'Associazione con atti normativi propri. Generalmente, tuttavia, questo non avviene poiché la CFB viene già consultata in occasione dell'elaborazione delle norme dell'Associazione – anche se quest'ultima non è tenuta a farlo.

La presente legge non intende mettere in discussione questa prassi, che ha ormai dato prova di efficacia, bensì estenderla all'intero settore degli intermediari finanziari sottoposti a una vigilanza stabilita da una legge specifica (art. 2 cpv. 2). Analogamente agli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3, dev'essere consentito anche agli intermediari sottoposti alla vigilanza istituire organismi di autocontrollo e dotarsi di norme atte ad ostacolare il riciclaggio di denaro, da un lato, e che sappiano rispondere in modo ottimale alle esigenze del loro settore, dall'altro. In questo settore, tuttavia, l'autocontrollo non sostituisce un controllo ufficiale, ma è parallelo e complementare alla vigilanza

stabilita da una legge specifica. Anche nell'ambito dell'autocontrollo, dunque, l'autorità di vigilanza è autorizzata ad emanare in qualsiasi momento le disposizioni di cui all'articolo 16 capoverso 1 della presente legge che le sembrano necessarie per concretizzare gli obblighi legali.

Nel caso degli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 2, il diritto all'autocontrollo non è desumibile principalmente dalla legge, bensì dalla tolleranza - espressa o tacita - dell'autorità di vigilanza designata dalla legge specifica. Di conseguenza, non spetta alla legge stabilire la portata e il contenuto dell'autocontrollo; ragione per cui le disposizioni della sezione 5 del capitolo 3 (art. 24 segg.) non trovano applicazione in questo settore dell'autocontrollo sottoposto a una vigilanza stabilita da leggi specifiche.

Capoverso 2

La presente legge non pregiudica in alcun modo le competenze di cui dispongono le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche¹⁵⁾. Le autorità di vigilanza, tuttavia, possono prendere provvedimenti complementari conformemente all'articolo 20.

Secondo il nuovo ordinamento, inoltre, anche le violazioni delle disposizioni della legge contro il riciclaggio di denaro possono dar luogo a provvedimenti stabiliti da leggi specifiche. Se, per esempio, una banca contravviene gravemente agli obblighi stabiliti dalla legge sul riciclaggio di denaro, la CFB ha la possibilità di disporre una revoca dell'autorizzazione quale provvedimento estremo, conformemente all'articolo 23^{quinquies} della legge sulle banche. Le ulteriori autorità di vigilanza designate da leggi specifiche hanno la stessa facoltà conformemente alle normative specifiche loro applicabili.

Capoverso 3

Le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche, infine, sono sottoposte all'obbligo di denuncia all'Ufficio di comunicazione. Quest'ultimo dev'essere informato (art. 21) delle circostanze sospette ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 come pure delle violazioni dell'obbligo di diligenza, rilevanti dal profilo penale, da parte degli intermediari finanziari sottoposti alle autorità di vigilanza designate da leggi specifiche, conformemente all'articolo 305^{ter} CP.

Sezione 3: Autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro

Articolo 17 **Attribuzione**

Capoverso 1

A differenza delle autorità di vigilanza designate da leggi specifiche, il compito dell'autorità di controllo non consiste in una vigilanza globale sugli intermediari finanziari ad esso sottoposti. La sua attività si limita piuttosto a un controllo del settore disciplinato dalla legge sul riciclaggio di denaro. Si tratta, in

¹⁵⁾ P. es. la legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (legge sulle banche, LBCR; RS 952.0), la legge federale del 18 marzo 1994 sui fondi d'investimento (LFI; RS 951.31), la legge del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (Legge sulle borse, LBVM, FF 1995 II 311), la legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA, RS 961.01).

questo caso, di un'attività tipicamente amministrativa, priva di carattere penale; ragione per cui l'autorità di controllo deve essere aggregata all'AFF. L'AFF, in effetti, dispone di conoscenze specialistiche nel settore della legislazione sulla vigilanza - per esempio sulle banche o sulle borse - come pure nel settore dei mercati finanziari. Queste funzioni già istituite comportano che l'AFF abbia ad occuparsi regolarmente di questioni legate al riciclaggio di denaro. Il DFF, inoltre, è autorità di perseguimento e di giudizio nel settore del diritto penale bancario, dei fondi d'investimento e borsistico (cfr. a tal proposito l'art. 51^{bis} cpv. 2 della legge sulle banche, l'art. 71 cpv. 1 LFI e l'art. 44 cpv. 2 LBVM).

Articolo 18 Compiti

Capoverso 1

Per quanto concerne la vigilanza sugli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3, l'autorità di controllo opera soltanto a livello sussidiario (art. 13 lett. b). Tutti gli intermediari finanziari non sottoposti a una vigilanza stabilita da leggi specifiche e che si affiliano a un organismo di autocontrollo sono sorvegliati da quest'ultimo e non dall'autorità di controllo. A loro volta, gli organismi di autocontrollo sono tuttavia sottoposti alla vigilanza dell'autorità di controllo.

Per esercitare la propria funzione di vigilanza sugli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3, gli organismi di autocontrollo necessitano del riconoscimento da parte dell'autorità di controllo. Le condizioni per il riconoscimento sono indicate all'articolo 24. Qualora una o più condizioni non siano più adempiute, il riconoscimento può essere revocato; lo stesso vale in caso di gravi violazioni dei compiti imposti agli organismi di autocontrollo. In caso di revoca del riconoscimento a un organismo di autocontrollo, gli intermediari finanziari ad esso affiliati sono tenuti a richiedere un'autorizzazione d'esercizio all'autorità di controllo e sono sottoposti alla sua vigilanza diretta fino al momento in cui si affiliano a un altro organismo di autocontrollo (art. 28 cpv. 2).

Gli organismi di autocontrollo devono emanare regolamenti (art. 25) che l'autorità di controllo verifica dal punto di vista della legalità e dell'adeguatezza. Alla stessa procedura è sottoposta qualsiasi modifica dei regolamenti. Nella sua valutazione, l'autorità di controllo terrà conto sia degli standard internazionali in materia, sia dei principi contenuti nei regolamenti di altri organismi di autocontrollo da essa già approvati. Gli intermediari finanziari che operano nello stesso settore di prestazioni e che sono affiliati a diversi organismi di autocontrollo devono essere sottoposti a un regime equivalente; gli intermediari finanziari attivi in diversi settori (anche quelli sottoposti a una vigilanza stabilita da una legge specifica) devono soddisfare altri criteri solo se, nell'esercizio della loro attività, sono confrontati con altri problemi relativi al riciclaggio di denaro.

Capoverso 2

Per poter intervenire nei confronti degli intermediari finanziari e degli organismi di autocontrollo sottoposti alla sua vigilanza che contravvengono ai propri doveri, l'autorità di controllo deve sorvegliare la loro attività.

Se l'autorità di controllo non è in grado di svolgere essa stessa l'attività di controllo per ragioni tecniche o di personale, deve delegare tale compito a un organo di revisione adeguato. Gli organi di revisione non devono adempiere particolari condizioni (salvo in caso di controllo su un organismo di autocontrollo di avvocati e notai, cfr. le spiegazioni relative al cpv. 3), ma devono semplicemente disporre delle conoscenze tecniche richieste per svolgere le verifiche ritenute necessarie dall'autorità di controllo.

In caso di delega dei controlli su intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti, l'autorità di controllo deve fare in modo che l'organo incaricato non venga a trovarsi in una situazione di conflitto d'interessi. In particolare, l'organo incaricato non deve avere alcun legame di dipendenza con l'intermediario finanziario da controllare e nemmeno essere in diretta concorrenza con lo stesso.

Capoverso 3

Un controllo diretto su avvocati e notai da parte dell'autorità di controllo non entra nemmeno in considerazione, poiché queste categorie professionali soggiacciono all'obbligo di affiliarsi a un organismo di autocontrollo (art. 14 cpv. 3).

Anche per quanto concerne gli organismi di autocontrollo di avvocati e notai, tuttavia, dev'essere prevista un'eccezione all'attività di controllo diretto dell'autorità di controllo di cui al capoverso 2. Nell'ambito della loro attività di vigilanza, tali organismi di autocontrollo devono segnatamente assicurarsi che gli intermediari finanziari ad essi affiliati ottemperino agli obblighi di cui al capitolo 2. Tali obblighi, però, si applicano soltanto all'attività accessoria dei membri della categoria degli avvocati e dei notai. Sarà compito dell'organismo di autocontrollo accertarsi che sia effettivamente operata una distinzione tra attività professionale consueta e accessoria da parte degli intermediari finanziari ad esso affiliati. A tal fine, gli organismi di autocontrollo devono prendere visione di fascicoli contenenti informazioni coperte dal segreto professionale conformemente all'articolo 321 CP. Qualora l'autorità di controllo, da parte sua, avesse l'intenzione di svolgere controlli presso gli organismi di autocontrollo di avvocati e notai, esisterebbe dunque il pericolo che i suoi collaboratori vengano a conoscenza di circostanze tutelate dal segreto professionale di avvocati e notai. Per garantire la protezione globale della clientela nell'ambito dell'attività professionale consueta di avvocati e notai, l'autorità di controllo deve affidare la revisione a una persona sottoposta a sua volta a questo tipo di segreto professionale. Nel suo rendiconto all'autorità di controllo, l'organo di revisione deve in seguito provvedere a rendere anonimi i dati coperti dal segreto professionale, rilevati nel corso della revisione.

Articolo 19 Diritto di informazione

Per poter svolgere la sua funzione di vigilanza sugli organismi di autocontrollo e sugli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti, l'autorità di controllo deve poter disporre delle informazioni necessarie. Di conseguenza, gli organismi di autocontrollo e gli intermediari finanziari sono tenuti a fornire all'autorità di controllo tutti i documenti e le informazioni che quest'ultima ritiene utili per l'adempimento del proprio compito. Qualora un organismo di

autocontrollo o un intermediario finanziario rifiuti di collaborare, l'autorità di controllo emette un'ingiunzione di edizione di documenti, sotto forma di decisione, contro la quale il destinatario ha la possibilità di ricorrere.

Articolo 20 Provvedimenti

Capoverso 1

L'autorità di controllo deve intervenire se, in base ai rilevamenti fatti, ha la certezza che la legge sia stata violata. Così facendo, deve attenersi al principio della proporzionalità e prendere unicamente i provvedimenti che ritiene necessari al raggiungimento dell'obiettivo, ossia a ristabilire una situazione regolare. Poiché le persone fisiche e giuridiche interessate sono di diversa natura e i provvedimenti possibili sono numerosi, è impensabile enumerarli tutti nella legge. Tuttavia, occorre menzionare almeno le sanzioni più severe che l'autorità di controllo può adottare. Spetta all'autorità competente decidere, nel singolo caso, quale sia il provvedimento adeguato.

L'intermediario finanziario che non dà seguito a un provvedimento preso nei suoi confronti è punibile (art. 37). Quale ulteriore provvedimento esecutivo, la decisione passata in giudicato può essere pubblicata sul Foglio ufficiale svizzero di commercio. In considerazione delle possibili conseguenze gravose per la reputazione dell'intermediario finanziario interessato, il provvedimento dev'essere dapprima comminato (lett. a).

Agli intermediari finanziari che non adempiono più le condizioni di cui all'articolo 14 capoverso 2, dev'essere revocata l'autorizzazione. Lo stesso provvedimento è applicabile, quale *ultima ratio*, anche all'intermediario finanziario che contravviene gravemente ai suoi obblighi legali. Tuttavia, si può presumere che lo stesso non dovrebbe più adempiere nemmeno le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione (lett. b).

La revoca dell'autorizzazione agli organi di società d'intermediari finanziari che hanno violato gli obblighi legali non entra in considerazione, poiché tali organi non esercitano l'attività d'intermediario finanziario a titolo indipendente e non sottostanno dunque all'obbligo di richiedere l'autorizzazione (cfr. spiegazioni relative all'art. 14 cpv. 2). Tuttavia, se violano ripetutamente o gravemente gli obblighi della presente legge, mettono in pericolo l'autorizzazione concessa alle aziende che gestiscono.

La disposizione di qualsiasi provvedimento di cui all'articolo 20 avviene sotto forma di decisione, contro la quale l'organismo di autocontrollo o l'intermediario finanziario interessati hanno la possibilità di interporre ricorso (art. 39).

Capoverso 2

La revoca dell'autorizzazione comporta, per le persone fisiche o giuridiche interessate, un divieto, con comminatoria di sanzioni penali (art. 36), di continuare ad offrire i propri servizi quali intermediari finanziari. Per impedire che l'intermediario finanziario prosegua la sua attività senza autorizzazione, l'autorità di controllo, generalmente, assieme alla revoca dell'autorizzazione ordina lo scioglimento delle persone giuridiche e delle società in nome collettivo,

o la radiazione delle ditte individuali dal Registro di commercio. In tale occasione, tuttavia, occorre soppesare i vantaggi e gli svantaggi. In effetti, non è da escludere che una persona fisica o giuridica offra, oltre ai servizi quale intermediario finanziario, altre prestazioni le quali, all'occorrenza, possono addirittura costituire la sua attività principale. Se l'attività quale intermediario finanziario, esercitata fino a quel momento, non appare dominante, lo scioglimento della società o la radiazione della ditta non centrerebbe il reale obiettivo perseguito con la revoca dell'autorizzazione, ossia impedire il riciclaggio di denaro sporco. L'autorità di controllo ne terrà conto al momento della revoca dell'autorizzazione.

Dal momento che sono tenuti ad affiliarsi a un organismo di autocontrollo, agli avvocati e ai notai non sono applicabili l'obbligo di ottenere un'autorizzazione e un'eventuale revoca della stessa. Per loro, tuttavia, l'esclusione da un tale organismo avrebbe conseguenze analoghe alla revoca dell'autorizzazione per gli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3 (cfr. spiegazioni relative all'art. 14 cpv. 3).

Articolo 21 Obbligo di denuncia

L'autorità di controllo ha, tra le altre funzioni, il compito di assicurare che gli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti osservino l'obbligo di comunicazione (art. 18 cpv. 1 lett. a e cpv. 2). Se accerta circostanze che soggiacciono all'obbligo di comunicazione conformemente all'articolo 9 ma che non sono state comunicate, l'autorità di controllo sporge denuncia all'autorità di comunicazione. In tal caso, contro l'intermediario finanziario devono essere adottate sanzioni per il settore di attività entro il quale sono state commesse le infrazioni.

L'autorità di controllo è inoltre tenuta a denunciare all'Ufficio di comunicazione le infrazioni di diritto penale che gli intermediari finanziari hanno commesso per quanto attiene al loro obbligo di diligenza di cui all'articolo 305^{ter} capoverso 1 CP.

Articolo 22 Tasse

Capoverso 1

Per la sua attività, l'autorità di controllo può esigere tasse dagli intermediari finanziari sottoposti alla sua vigilanza diretta come pure dagli organismi di autocontrollo. Le tasse possono essere riscosse, per esempio, per il trattamento di una domanda di autorizzazione, per la decisione in merito a una domanda di riconoscimento di un organismo di autocontrollo o per l'esame e l'approvazione di regolamenti.

Analogamente, se l'autorità di controllo incarica terzi di svolgere il lavoro di revisione conformemente all'articolo 18 capoversi 2 e 3, i costi derivanti devono essere imputati agli organismi di autocontrollo e agli intermediari finanziari. Questo obbligo di assumere i costi è il corrispettivo dell'obbligo degli intermediari finanziari di versare una tassa.

Sezione 4: Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro

Articolo 23

Capoverso 1

L'Ufficio di comunicazione svolge una funzione di raccordo e di filtro tra gli intermediari finanziari e le autorità preposte al perseguimento penale. Affinché la lotta contro il riciclaggio di denaro possa essere efficace, l'Ufficio di comunicazione deve disporre delle conoscenze specialistiche di criminologia e collaborare intensamente con le autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni. L'UFP, nella sua funzione di organo di polizia e con la sua competenza quale autorità di assistenza giudiziaria della Confederazione, adempie queste due condizioni. L'UFP, inoltre, grazie all'istituzione dell'Ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata, dispone di un servizio specializzato il cui settore di attività corrisponde in ampia misura alle finalità della presente legge. Per tal motivo, occorre affidare a quest'ultimo Ufficio i compiti dell'Ufficio di comunicazione.

Capoversi 2 e 4

I compiti e le competenze dell'Ufficio di comunicazione sono definiti ai capoversi 2 e 4 come pure nella legge sugli uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione. L'attività di tale organo consiste nel raccogliere ed esaminare dati e nel garantire i giustificativi. In caso di sospetto fondato di riciclaggio di denaro, l'Ufficio deve trasmettere le relative informazioni senza indugio alle autorità cantonali di perseguimento penale. Spetterà quindi alle autorità cantonali decidere, in base agli indizi pervenuti e al diritto di procedura penale applicabile, gli ulteriori sviluppi dell'indagine e se il blocco dei beni operato dall'intermediario finanziario che ha effettuato la comunicazione dev'essere mantenuto. Il perseguimento penale vero e proprio resta dunque di competenza dei Cantoni. La legge sul riciclaggio di denaro non conferisce alla Confederazione competenze autonome in materia d'indagine, poiché i Cantoni sono soli competenti in materia di perseguimento penale.

Quando esamina le comunicazioni pervenutegli, l'Ufficio di comunicazione deve scartare i casi in cui si può escludere un'origine criminosa dei valori patrimoniali, un'infrazione all'articolo 305^{bis} o 305^{ter} CP o un legame tra i fondi e il crimine organizzato (art. 59 n. 3 CP). Esso trasmette i casi restanti alle autorità cantonali preposte al perseguimento penale.

Capoverso 3

Questa disposizione stabilisce che i dati trasmessi all'Ufficio di comunicazione in base alla presente legge non devono essere memorizzati in sistemi informatici già esistenti presso l'Ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata, bensì gestiti separatamente.

Sezione 5: Organismi di autocontrollo

L'applicazione della presente legge si ispira al principio dell'autocontrollo. Questo principio si applica in primo luogo agli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 3, per la cui attività il diritto federale non prevede una

vigilanza speciale. Per quanto riguarda il riciclaggio di denaro, questi soggetti possono scegliere di sottoporsi alla vigilanza diretta dell'autorità di controllo o di aderire a un organismo di autocontrollo che vigilerà su di essi. Ci si può aspettare che una larga maggioranza degli intermediari finanziari opti per l'autocontrollo, soluzione conforme all'obiettivo e alla concezione del presente disciplinamento, che favorisce l'autocontrollo cercando di evitare nella misura del possibile di assoggettare l'intermediario alla sorveglianza diretta dell'autorità di controllo. In questo modo, gli intermediari finanziari sono controllati da un'autorità particolarmente a conoscenza dei problemi specifici del loro campo di attività. La soluzione è particolarmente vantaggiosa per gli intermediari finanziari, in particolare quando si tratta di definire concretamente i loro obblighi in materia di accertamento dell'identità (in particolare la definizione degli importi rilevanti di cui all'art. 3 cpv. 2) e gli altri obblighi di diligenza a cui sono tenuti.

Tuttavia, la vigilanza degli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 2 fondata su leggi specifiche non esclude l'istituzione di organismi di autocontrollo. Occorre però notare che le disposizioni della sezione 5 non si applicano all'autocontrollo degli intermediari finanziari sottoposti a una vigilanza istituita da leggi specifiche, poiché questi ultimi continuano ad essere sorvegliati dalle autorità previste da queste leggi, rimanendo controllati, sul piano del diritto privato, dagli organismi di autocontrollo di cui sono membri (cfr. spiegazioni relative all'art. 16).

Articolo 24 Organismo di autocontrollo

Capoverso 1

Il capoverso 1 determina le condizioni che l'organismo deve adempiere per potere essere riconosciuto come organismo di autocontrollo da parte dell'autorità di controllo e per poter svolgere i compiti di vigilanza ai sensi della legge per la lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario. Il riconoscimento è possibile se l'organismo può garantire di essere in grado di adempiere i compiti che la legge gli assegna (art. 26 segg.).

Tale garanzia presuppone in primo luogo l'esistenza di un regolamento di autocontrollo ai sensi dell'articolo 25 (lett. a).

Il compito principale degli organismi di autocontrollo consiste dunque nel garantire che gli intermediari finanziari affiliati adempiano gli obblighi previsti dalla legge (art. 3 segg.) e dal regolamento di autocontrollo. Soltanto un organismo in grado di garantire l'assunzione permanente della funzione di controllo e l'effettiva esecuzione delle sanzioni che si impongono, può essere riconosciuto come organismo di autocontrollo da parte dell'autorità di controllo (lett. b).

È ovvio che le persone preposte a compiti di controllo e gli organi di revisione devono possedere le conoscenze specialistiche necessarie per svolgere la loro funzione. Non è possibile definire in modo generale quali siano le condizioni da adempiere a tal fine: è in ogni modo necessaria una formazione specifica nel ramo. Oltre a possedere le conoscenze specialistiche richieste, gli organi di revisione devono anche essere degni di fiducia ed essere in grado, sul piano or-

ganizzativo, di esercitare in modo affidabile le attività loro assegnate. Un controllo continuo è possibile soltanto disponendo di strutture appropriate e di un personale numericamente sufficiente. Infine, le persone incaricate di compiti di controllo e gli organi di revisione devono essere indipendenti dagli intermediari finanziari affiliati agli organismi di autocontrollo. Per adempiere questa condizione non è sempre necessario che il personale non abbia legami di nessun tipo con gli intermediari finanziari affiliati: è sufficiente assicurarsi che sia osservato l'obbligo di autoricusa. Non devono nascere conflitti, all'interno degli organi che lavorano per conto dell'organismo di autocontrollo, tra gli interessi degli intermediari finanziari e le esigenze di un'ineccepibile attività di controllo (lett. c).

Le associazioni professionali e gli organismi che rappresentano le differenti branche dovrebbero di regola essere in possesso delle conoscenze specialistiche e dell'organizzazione indispensabile per assumere la funzione d'organismo di autocontrollo. Nella maggior parte dei casi, saranno tuttavia necessarie modifiche e potenziamenti delle strutture esistenti, affinché quest'ultime possano assumersi le funzioni di controllo previste dalla presente legge. La libertà d'associazione è salvaguardata nella misura in cui ogni intermediario finanziario può scegliere di aderire a un organismo di autocontrollo o chiedere di sottoporsi alla sorveglianza diretta dell'autorità di controllo.

La libertà d'associazione è osservata anche per i membri degli ordini degli avvocati e dei notai, fatta salva la limitazione prevista dall'articolo 14 capoverso 3. Benché tenuti ad aderire a un organismo di autocontrollo, gli avvocati e i notai sono liberi nella scelta. Potranno in particolare istituire nuove organizzazioni di autocontrollo diverse da quelle che già esistono in seno alle associazioni professionali. Questa necessità sorgerà verosimilmente se l'affiliazione agli organismi di autocontrollo delle associazioni professionali verrà fatta dipendere dall'appartenenza all'associazione.

Capoverso 2

Secondo l'articolo 2 capoverso 3, le regie della Confederazione sono anch'esse sottoposte alla presente legge per tutte le prestazioni finanziarie da esse fornite. La disposizione interessa le FFS soltanto nella misura in cui i loro uffici di cambio effettuano operazioni di cassa ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2. Il volume delle prestazioni finanziarie fornite dalle Aziende delle PTT è molto superiore a quello delle FFS. Con circa un milione di versamenti giornalieri, le PTT svolgono una parte considerevole delle transazioni finanziarie effettuate in Svizzera. Inoltre, le PTT gestiscono conti clienti (conti postali) che permettono pagamenti senza denaro liquido (Postcard) e accettano depositi a termine della Confederazione.

Benché queste operazioni siano simili alle prestazioni offerte dalle banche, le PTT sono confrontate a problemi particolari, segnatamente per quanto concerne le operazioni di pagamento postale. La maggior parte dei versamenti sono effettuati da clienti che non sono titolari di un conto di chèque postali. Inoltre, i pagamenti si concentrano verso la fine del mese, e di conseguenza la maggior parte delle operazioni viene svolta in un periodo breve. L'ampiezza e la particolarità dei problemi legati alle operazioni di pagamento postale sugge-

riscono l'opportunità di trattare questo settore in modo indipendente e di affidare la sorveglianza delle Aziende delle PTT a un organismo di autocontrollo proprio. Si prevede di attribuire questo compito all'Ispettorato delle finanze PTT. Quest'organo, anche se rappresenta per la Direzione generale delle PTT soltanto uno strumento di gestione aziendale, rimane subordinato unicamente sul piano amministrativo e conserva per il resto una notevole indipendenza. L'Ispettorato delle finanze PTT esercita la sorveglianza tramite il Controllo federale delle finanze (art. 13 cpv. 1 dell'ordinanza del 22 giugno 1970 relativa alla legge federale sull'organizzazione delle PTT, RS 781.01 e art. 11 della legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze, RS 614.0). Questa soluzione presenta grandi vantaggi, poiché non implica l'istituzione di un nuovo organismo. D'altronde, l'Ispettorato delle finanze PTT conosce bene il funzionamento delle Aziende delle PTT e, dunque, i problemi che possono presentarsi.

Per le FFS, sarà probabilmente la Divisione revisione, indipendente sul piano tecnico, ad adempiere la funzione di organismo di autocontrollo. È probabile che pure le imprese di trasporti concessionarie attive in quanto intermediari finanziari aderiranno a questo organismo di autocontrollo.

Articolo 25 Regolamento

Capoverso 1

Tutti gli organismi di autocontrollo devono dotarsi di un regolamento concernente l'autocontrollo nell'ambito della propria sfera di attività. I regolamenti emanati da questi organismi svolgono un ruolo basilare in ragione dell'importanza che riveste l'autocontrollo (cfr. spiegazioni concernenti l'art. 24). È compito degli organismi di autocontrollo presentare all'autorità di controllo regolamenti che rispondano alla situazione e alle esigenze dello specifico settore di attività e che soddisfino gli obiettivi della legge. Anche le modifiche ulteriori del regolamento sottostanno ad autorizzazione. Il regolamento deve essere approvato dall'autorità di controllo, prima che l'organismo di autocontrollo cominci la sua attività o che entrino in vigore le modifiche.

Nell'emanare i loro regolamenti, gli organismi di autocontrollo potranno ispirarsi alla convenzione di diligenza.

Capoverso 2

La presente legge ha carattere di legge quadro e per questo motivo gli obblighi che gli intermediari finanziari dovranno assumersi sono stati definiti soltanto nelle grandi linee. Gli organi di autocontrollo svolgeranno un ruolo importante in proposito. Dato che sono meglio in grado di conoscere le implicazioni pratiche, avranno il compito di fissare in dettaglio gli obblighi che gli intermediari finanziari dovranno soddisfare.

Gli organi di autocontrollo dovranno in particolare determinare il valore limite per i loro settore («importo rilevante») al di là del quale si impone una verifica dell'identità conformemente all'articolo 3. Questi importi possono variare secondo la natura delle prestazioni fornite.

Secondo le particolarità delle prestazioni finanziarie fornite da una branca e i bisogni specifici degli intermediari finanziari che sono loro sottoposti, gli organismi di autocontrollo potranno prevedere determinati sgravi per quanto concerne gli obblighi di diligenza ai sensi degli articoli 3-7.

Diamo qui di seguito qualche esempio di sgravio che potrebbe oggi essere ritenuto giustificato:

- Gli intermediari finanziari ai termini dell'articolo 2 capoverso 2 sono sottoposti a una vigilanza istituita da leggi specifiche; inoltre, la presente legge fa loro obbligo inoltre di verificare l'identità del contraente e di identificare l'avente economicamente diritto (art. 4 cpv. 1). Quando l'intermediario finanziario ha come controparte un altro intermediario finanziario sottoposto a una sorveglianza istituita da una legge specifica, si può dunque rinunciare a identificare l'avente economicamente diritto, senza pregiudicare gli obiettivi della legge. Questa eccezione si limita dunque agli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 2 che, in virtù di leggi specifiche vigenti, devono soddisfare condizioni più severe e che sono sottoposti a una sorveglianza più rigida rispetto agli intermediari finanziari ai termini dell'articolo 2 capoverso 3.
- Si può inoltre ammettere di rinunciare a identificare l'avente economicamente diritto in caso di operazioni con istituti finanziari esteri, a condizione che la banca estera sia sottoposta a una vigilanza di riconosciuta qualità e che sia sottoposta a disposizioni in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro sporco equivalenti a quelle a cui sono sottoposti gli istituti svizzeri.
- Per quanto concerne la tenuta di conti collettivi, si potrebbe rinunciare, come già oggi fanno le banche, a domandare a determinati intermediari finanziari di presentare elenchi degli aventi economicamente diritto (cfr. spiegazioni concernenti l'art. 4 cpv. 2).
- Da ultimo, i contratti collettivi di assicurazione sulla vita rappresentano una forma di previdenza professionale. L'assicurato e beneficiario è generalmente un istituto di previdenza riconosciuto, escluso dal campo d'applicazione della legge conformemente all'articolo 2 capoverso 4 lettera b. Gli affiliati all'istituto assicurato rivolgono le loro pretese a quest'ultimo e non alla società d'assicurazione. In queste condizioni, sembra inutile obbligare l'intermediario finanziario (ovvero la società d'assicurazione) a verificare l'identità dell'assicurato secondo l'articolo 3 della legge.

Qualora gli sgravi previsti dagli organismi di autocontrollo sembrassero esagerati, incombe all'autorità di controllo apportare i necessari correttivi. Quest'organo deve vegliare affinché gli organismi di autocontrollo non decidano sgravi che contraddicano gli obiettivi della legge.

Nel caso di intermediari finanziari che non appartengono ad alcun organismo di autocontrollo (art. 2 cpv. 3), il compito di determinare gli sgravi in materia di obblighi spetta all'autorità di controllo, secondo la sezione 2 (art. 41).

Capoverso 3 lettera a

L'autorità di controllo accorda un'autorizzazione all'intermediario finanziario se quest'ultimo adempie le condizioni menzionate nell'articolo 14 capoverso 2.

Dal canto loro, gli organismi di autocontrollo non sono obbligati a riprendere, per il loro ambito d'attività, le stesse condizioni come presupposto dell'adesione. Al fine di garantire uno *standard minimo*, essi dovranno fissare condizioni equivalenti valide per tutti gli intermediari finanziari che desiderano aderirvi. Potranno tuttavia porre condizioni aggiuntive e stabilire per esempio criteri supplementari, come la padronanza di conoscenze tecniche specifiche o l'appartenenza ad un'associazione professionale. Analogamente alle disposizioni che autorizzano l'autorità di controllo a revocare l'autorizzazione accordata a un intermediario finanziario (art. 20 cpv. 1 lett. b), gli organismi di autocontrollo dovranno menzionare nei loro regolamenti le condizioni per un'eventuale esclusione.

Capoverso 3 lettera b

Oltre queste disposizioni di natura materiale, gli organismi di autocontrollo devono prevedere procedure appropriate che garantiscano un effettivo controllo sull'adempimento degli obblighi fissati dalla legge e concretizzati dal regolamento.

Capoverso 3 lettera c

Gli organismi di autocontrollo sono liberi di scegliere le sanzioni da comminare in caso di infrazione ai loro regolamenti. Si tratta in ogni caso di sanzioni di diritto privato, ovvero di pene convenzionali o di misure di diritto associativo. Simili sanzioni devono esser distinte da quelle penali; di principio, possono essere pronunciate parallelamente a quest'ultime.

Quale *ultima ratio*, un organismo di autocontrollo può escludere un intermediario finanziario affiliato. Tale può essere il caso se quest'ultimo è stato oggetto di un procedimento penale sulla base dell'articolo 305^{ter} capoverso 1 CP per infrazione all'obbligo di diligenza. Se l'organismo di autocontrollo considera sproporzionata l'esclusione, può pronunciare una sanzione che rientri nel quadro del diritto associativo e infliggere all'intermediario finanziario una multa.

Articolo 26 Elenchi

L'autorità di controllo deve sapere quali sono gli intermediari finanziari non sottoposti alla sua sorveglianza che hanno aderito a un organismo di autocontrollo, o, inversamente, quali sono quelli che non avendo aderito a un organismo di autocontrollo sono dunque sottoposti a una vigilanza diretta da parte sua. Affinché un simile controllo sia possibile, gli organismi di autocontrollo devono tenere elenchi degli intermediari finanziari affiliati e aggiornarli. Questi dati devono essere messi a disposizione dell'autorità di controllo.

Articolo 27 Obbligo d'informazione e di denuncia

Capoverso 1

L'autorità di controllo s'interessa soprattutto agli intermediari finanziari la cui adesione a un organismo di autocontrollo è stata rifiutata o che ne sono stati esclusi. In entrambi i casi, l'autorità di controllo intimerà all'intermediario finanziario in questione di presentare una domanda d'autorizzazione secondo

l'articolo 13 o di aderire entro un certo termine a un organismo d'autocontrollo. L'autorità di controllo deve ricevere una comunicazione da parte dell'organismo di autocontrollo per poter intervenire il più rapidamente possibile.

Capoverso 2

L'autorità di controllo deve verificare che gli organismi di autocontrollo applichino e impongano i regolamenti da essi emanati e approvati (art. 18 cpv. 1 lett. a e b). A quest'obbligo dell'autorità di controllo corrisponde l'obbligo per gli organismi di autocontrollo di redigere annualmente un rapporto che renda conto della loro attività. L'esame di questo rapporto rappresenta per l'autorità di controllo uno degli strumenti per esercitare la sua vigilanza sugli organismi di autocontrollo.

Capoverso 3

Gli organismi di autocontrollo devono documentare le loro attività, in particolare per i controlli che essi effettuano presso gli intermediari finanziari loro affiliati e per le sanzioni di diritto associativo pronunciate a causa di infrazioni alle regole vigenti.

Tale documentazione si compone di rapporti di revisione e di documenti relativi al caso in questione. La documentazione deve da un lato permettere agli organismi di autocontrollo di garantire la parità di trattamento sul piano giuridico per tutti gli intermediari finanziari affiliati e rappresentare, d'altro lato, nei confronti dell'autorità di controllo, la prova delle attività svolte dagli organismi di autocontrollo.

Capoverso 4

Mediante queste disposizioni, si vuole garantire che i fatti sottoposti all'obbligo di comunicare ai termini dell'articolo 9 capoverso 1 vengano a conoscenza dell'Ufficio di comunicazione stesso quando l'intermediario finanziario tenuto a comunicare non adempie quest'obbligo. Dato che gli organismi d'autocontrollo sottostanno al diritto privato, contrariamente all'autorità di vigilanza istituita da leggi specifiche e all'autorità di controllo, rinunciamo ad introdurre, come già negli articoli 16 capoverso 3 e 21, l'obbligo di denunciare le infrazioni al dovere di diligenza ai sensi dell'articolo 305ter capoverso 1 CP, commesse da intermediari finanziari affiliati.

Articolo 28 Revoca del riconoscimento

Capoverso 1

L'articolo 24 capoverso 1 determina le condizioni per il riconoscimento come organismo di autocontrollo. Se è dimostrato che le condizioni che hanno portato al riconoscimento non sono più adempite, quest'ultimo dev'essere revocato.

Il riconoscimento deve pure essere revocato se l'autorità di controllo constata che l'organismo di autocontrollo ha violato gli obblighi legali, anche se le condizioni generali che hanno portato al riconoscimento sono tuttora adempite. Questa regola si applica in modo particolare alla mancata osservanza degli obblighi di controllo (art. 24 cpv. 1 lett. b) e degli obblighi di informazione e di denuncia (art. 27).

Poiché la revoca del riconoscimento comporta effetti importanti, siffatto provvedimento dev'essere preliminarmente comminato. L'organismo di autocontrollo ha così la possibilità di apportare i correttivi necessari per ritornare ad adempiere le condizioni per il riconoscimento (per es. migliorando strutture di controllo lacunose) o di svolgere compiti che essa aveva trascurato in violazione dei suoi obblighi (p. es. aggiornando l'elenco previsto nell'art. 26).

Capoverso 2

In caso di revoca del riconoscimento a un organismo di autocontrollo, gli intermediari finanziari ad esso affiliati sono sottoposti alla vigilanza diretta dell'autorità di controllo. Questa vigilanza diretta s'inizia con una procedura di autorizzazione, che ha lo scopo di verificare che gli intermediari finanziari esclusi dall'organismo di autocontrollo adempiano le condizioni menzionate nell'articolo 14 capoverso 2 per esercitare la loro attività. La vigilanza diretta dell'attività degli intermediari finanziari in questione diventa effettiva soltanto dopo che l'autorità di controllo ha rilasciato l'autorizzazione. Quest'ultima dura soltanto fino al momento in cui gli intermediari finanziari aderiscono a un nuovo organismo riconosciuto di autocontrollo.

Capoverso 3

Dato che l'autorità di controllo non può esercitare nessun controllo diretto sugli avvocati e sui notai, è opportuno domandarsi che cosa capiterebbe nel caso in cui si dovesse revocare l'autorizzazione a un organismo di autocontrollo che raggruppi avvocati o notai. L'obbligo di associarsi previsto nell'articolo 14 capoverso 3 si applica anche in questo caso. Gli intermediari finanziari in questione che fanno parte dell'ordine degli avvocati o dei notai devono aderire entro due mesi a un altro organismo di autocontrollo (o fondare essi stessi un simile organismo). Per gli avvocati e i notai, è dunque applicabile l'articolo 28 capoverso 3, mentre agli altri intermediari finanziari si applica l'articolo 28 capoverso 2 (subordinazione diretta alla vigilanza dell'autorità di controllo).

Capitolo 4: Assistenza amministrativa

Sezione 1: Collaborazione tra autorità svizzere

Articolo 29

Soltanto le autorità cantonali di perseguimento penale sono abilitate a perseguire gli autori di infrazioni alle disposizioni del CP nel campo del riciclaggio di denaro (cfr. spiegazioni concernenti l'art. 23 cpv. 2 e 4). Tuttavia, l'Ufficio di comunicazione deve, per poter svolgere il compito affidatogli, conoscere il seguito dato alle comunicazioni alle quali procede (cpv. 2). Queste informazioni gli permetteranno di avere una visione d'insieme dei casi notificati alle autorità di perseguimento penale. Inoltre, l'Ufficio di comunicazione potrà avvalersi, per le sue comunicazioni successive, delle informazioni raccolte nel corso delle inchieste condotte dai Cantoni.

L'Ufficio di comunicazione potrà inoltre conoscere le esigenze poste dalle autorità cantonali di perseguimento penale, in materia di indizi e prove che danno adito a sospetti di riciclaggio di denaro. Inversamente, essa informerà le auto-

rità di vigilanza specifiche e l'autorità di controllo (cpv. 3), affinché quest'ultimi possano assicurare che gli organismi di autocontrollo e gli intermediari finanziari loro subordinati procedono correttamente quando producono documenti relativi ai casi sospetti.

L'insieme delle sentenze e delle decisioni di non luogo a procedere pronunciate dalle autorità cantonali di perseguimento penale permetterà di farsi un quadro aggiornato dell'evoluzione, dello stato e dei metodi impiegati dalle organizzazioni criminali nel settore del riciclaggio di denaro sporco. L'Ufficio di comunicazione e le autorità di vigilanza comunicheranno queste informazioni agli intermediari finanziari, che potranno così migliorare e completare la loro formazione.

Da ultimo, l'Ufficio di comunicazione assume un ruolo di coordinamento per conto delle autorità cantonali di perseguimento penale, poiché esso fa parte dell'Ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata. Anche per questo motivo, l'Ufficio di comunicazione deve farsi un'idea per quanto possibile precisa del modo di procedere seguito nel suo settore dalle autorità cantonali di perseguimento penale.

Sezione 2: Collaborazione con autorità straniere

Articolo 30 Autorità di vigilanza designate da leggi specifiche

L'assistenza amministrativa praticata dalle autorità di vigilanza specifiche si fonda su leggi specifiche della Confederazione (legge sulle banche, legge sui fondi d'investimento e sulle borse, legge sull'assicurazione vita ecc.). Queste leggi determinano la natura e l'ampiezza della collaborazione tra le autorità di vigilanza specifiche e le autorità estere. Non vi è motivo per derogarvi nel quadro della lotta contro il riciclaggio di denaro.

Articolo 31 Autorità di controllo

Capoverso 1

Per poter esercitare efficacemente il suo compito, l'autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro deve poter contare su informazioni provenienti dalle autorità estere di vigilanza dei mercati finanziari. L'articolo 31 gli mette a disposizione diverse possibilità di collaborazione con l'estero, che corrispondono a quelle di cui beneficiano le autorità di vigilanza specifiche (p. es. art. 23^{sexies} LBCR).

Capoverso 2

Questo capoverso definisce le condizioni secondo cui l'autorità di controllo può trasmettere informazioni e documenti ad autorità estere. Nell'interesse dello scopo perseguito, si è rinunciato a fissare esigenze in materia di reciprocità.

Le autorità straniere non possono accampare pretese per quanto riguarda le informazioni che esse intendono ottenere. Per poter ricevere informazioni, devono esse stesse essere incaricate della vigilanza sui mercati finanziari e le informazioni e i documenti comunicati possono servire unicamente a tale vigilanza.

Le autorità estere devono essere vincolate dal segreto d'ufficio o dal segreto professionale e le informazioni che esse ottengono possono essere comunicate a terzi soltanto previo accordo con l'autorità di controllo o in virtù di un mandato di portata generale sancito da un trattato internazionale. Le condizioni per la comunicazione d'informazioni da parte dell'autorità di controllo che figurano nelle lettere a-c devono essere cumulativamente adempiute.

Il penultimo periodo della lettera c vieta la trasmissione di informazioni direttamente alle autorità estere di perseguimento penale. Analogamente, l'autorità estera di vigilanza non può trasmettere informazioni alle autorità estere di perseguimento penale, a meno che quest'ultime non abbiano la possibilità di ottenerle tramite i canali ordinari di assistenza giudiziaria.

Le informazioni sugli intermediari finanziari possono essere comunicate senza ulteriori formalità qualora siano adempiute le condizioni menzionate nel capoverso 2.

Capoverso 3

La situazione è diversa per le informazioni concernenti clienti di intermediari finanziari posto sotto la vigilanza dell'autorità di controllo. Come avviene per esempio nel diritto bancario (art. 23^{sexies} cpv. 3 LB), l'intenzione di trasmettere un'informazione ad autorità estere dev'essere annunciata mediante decisione al cliente o all'intermediario finanziario. Il cliente ha così il diritto impugnare la decisione di comunicare le informazioni.

Articolo 32 Ufficio di comunicazione

La legge sugli uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione conferisce all'Ufficio di comunicazione, sottoposto all'Ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata (art. 23 cpv. 1), la possibilità di trasmettere dati personali ad autorità estere di perseguimento penale (art. 13 cpv. 2 della legge sugli uffici centrali). Questa facoltà limita non è tuttavia sufficiente per lottare contro il riciclaggio di denaro. Poiché le organizzazioni criminali dei differenti Paesi sono spesso in collegamento tra di loro, l'Ufficio di comunicazione deve poter comunicare con le autorità estere che non si occupano direttamente del perseguimento penale, come p. es. il corrispondente servizio francese denominato Tracfin. Nel capoverso 2 figurano le condizioni poste a questo scambio d'informazioni, che corrispondono a quelle contenute nell'articolo 13 capoverso 2 della legge sugli uffici centrali.

Capitolo 5: Trattamento di dati personali

Articolo 33 Principio

L'efficacia della legge per la lotta contro il riciclaggio di denaro presuppone la raccolta e il trattamento di una considerevole quantità di dati personali. Tutti i livelli sono coinvolti in quest'attività. Innanzitutto, gli intermediari finanziari devono raccogliere e registrare determinati dati concernenti i loro clienti (art. 3, 4 e 7). Poi vengono le autorità di vigilanza, che, da un lato, possono consultare i dati trattati dagli intermediari finanziari e che, d'altro lato, trattano esse stesse dati personali concernenti gli intermediari finanziari e gli impiegati di

quest'ultimi (cap. 3). Da ultimo, una parte dei dati raccolti e trattati dagli intermediari finanziari e dalle autorità di vigilanza sono trasmessi all'Ufficio di comunicazione e, per il tramite di quest'ultimo, alle autorità di perseguimento penale (art. 9, 16 e 21).

Qualora i dati raccolti contengano informazioni che sono pure disponibili in altri campi d'attività (commercio) degli intermediari finanziari o delle autorità di vigilanza alle quali questi ultimi sono sottoposti, la presente legge sul riciclaggio di denaro può limitarsi a rinviare alla legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (legge sulla protezione dei dati, LPD, RS 235.1). Quest'ultima legge è applicabile sia quando i dati su persone fisiche o giuridiche sono trattati da privati (banche, società fiduciarie, avvocati, notai ecc.) sia quando il trattamento avviene ad opera di autorità pubbliche (art. 2 LPD). Gli intermediari finanziari, gli organi autocontrollo e le autorità federali citate nella legge su riciclaggio di denaro devono dunque attenersi alla legge sulla protezione dei dati quando trattano dati personali. Gli intermediari finanziari e gli organismi di autocontrollo sono considerati in questo caso alla stregua di privati ai sensi della legge sulla protezione dei dati.

I dati che, in applicazione delle disposizioni sull'obbligo di informazione, pervengono all'Ufficio di comunicazione sono invece particolarmente delicati. Per la protezione di tali dati, s'impongono disposizioni specifiche (art. 34 segg.), che concernono gli intermediari finanziari e l'Ufficio di comunicazione.

Né la legge sulla protezione dei dati (art. 2 cpv. 2 lett. c), né le disposizioni specifiche previste nell'articolo 34 seg. in materia di protezione dei dati possono essere applicate alle autorità cantonali di perseguimento penale.

Articolo 34 Collezioni di dati relative all'obbligo di comunicare

Capoversi 1 e 2

Un numero considerevole di documenti che gli intermediari finanziari devono allestire e conservare in ragione del loro obbligo di diligenza generale (art. 3, 5 e 7) è già oggi previsto nel quadro delle relazioni d'affari normali. Per questa ragione, sarebbe sproporzionato esigere dagli intermediari finanziari di separare i documenti allestiti in funzione della presente legge da quelli che sono già stati raccolti nell'ambito della loro attività commerciale. Inoltre, una simile separazione sarebbe di difficile attuazione.

Non si può invece dire lo stesso degli incarti che gli intermediari finanziari consegnano essi stessi all'Ufficio di comunicazione nel quadro di una comunicazione secondo l'articolo 9, o che devono allestire all'indirizzo dell'Ufficio di comunicazione in seguito a una denuncia da parte delle autorità di vigilanza (art. 16 cpv. 2, 21 e 27 cpv. 4). Queste collezioni di dati comprenderanno in parte documenti già raccolti in virtù dell'obbligo generale di diligenza, ma conterranno anche documenti relativi alle attività di verifica supplementari svolte dell'intermediario finanziario secondo l'articolo 6. Se un intermediario finanziario decide, sulla base delle sue verifiche, di procedere a una comunicazione secondo l'articolo 9 (o se la sua autorità di vigilanza o un suo organismo di autocontrollo denuncia la questione in sua vece), i documenti raccolti e comunicati che si riferiscono a relazioni d'affari non sono più semplici documenti

commerciali, ma diventano documenti altamente sensibili. Per questa ragione, si può esigere dall'intermediario finanziario che separi simili documenti dagli altri suoi documenti commerciali (allestendo delle copie, se necessario in ragione delle disposizioni di diritto civile [p. es. l'art. 962 CO]) e che li conservi in un incarto separato.

A causa del carattere sensibile dei dati che sono conservati in questo incarto, lo potranno consultare soltanto le autorità di vigilanza, l'Ufficio di comunicazione e le autorità preposte al perseguimento penale, oltre che l'intermediario finanziario stesso.

Capoverso 3

L'articolo 8 LPD conferisce a ogni persona sul cui conto sono raccolti dati il diritto di domandare informazioni sul contenuto e lo scopo della raccolta come pure sull'identità dei destinatari ai quali i dati sono comunicati.

È ovvio che lo scopo della presente legge verrebbe pregiudicato, se una persona sospettata di riciclaggio di denaro e il cui nome è stato comunicato secondo l'articolo 9 capoverso 1 della presente legge da un intermediario finanziario, potesse avvalersi del diritto di ricevere informazioni. Per questa ragione, il diritto di ottenere informazioni dev'essere limitato in base all'articolo 9 capoverso 1 lettera a LPD.

Non è possibile definire in astratto la fase critica in materia di esercizio del diritto d'informazione. Di principio tuttavia, si può affermare che questa fase dura fintanto che i valori patrimoniali sospetti sono bloccati presso l'intermediario finanziario o presso le autorità di perseguimento penale. Se una persona sospetta potesse, trascorso il termine di 5 giorni di cui all'articolo 10 capoverso 2, ottenere dall'intermediario finanziario che ha comunicato il suo nome informazioni sull'incarto che lo concerne, il successo dell'inchiesta condotta dalle autorità di perseguimento penale potrebbe essere messo in pericolo. Una volta aperto un procedimento penale, il blocco del patrimonio non viene in generale levato prima che la persona interessata sia stata informata del blocco o dell'inchiesta delle autorità. Nulla osta dunque ad accordarle il diritto di chiedere informazioni all'intermediario finanziario in virtù dell'articolo 8 LPD, a partire dal momento in cui il blocco del patrimonio è stato tolto. Per quanto concerne i dati raccolti dalle autorità di perseguimento penale, la persona interessata non beneficia assolutamente di un diritto d'informazione in virtù della legge sulla protezione di dati (art. 2 cpv. 2 lett. c LPD). Nel procedimento penale, sono infatti applicabili le disposizioni specifiche delle leggi di procedura.

Capoverso 4

Di principio, i dati concernenti una persona devono essere conservati soltanto fintanto che sussista un bisogno e l'interesse della persona privata al mantenimento del segreto non sia preponderante. In ragione della loro sensibilità, le collezioni di dati concernenti le comunicazioni fatte da intermediari finanziari all'Ufficio di comunicazione devono essere distrutte trascorso il termine di conservazione minima secondo l'articolo 7 capoverso 3 (cfr. le spiegazioni a tale proposito).

Articolo 35 Trattamento da parte dell'Ufficio di comunicazione

Capoverso 1

Gli articoli 11-15 della legge sugli uffici centrali stabiliscono il modo in cui vanno trattati i dati personali in questo settore. Per l'Ufficio di comunicazione, che fa parte degli uffici centrali, si può dunque rinviare alla corrispondente regolamentazione e alle spiegazioni contenute nel relativo messaggio (FF 1994 I 953).

Capoverso 2

Nell'interesse di una lotta efficace contro il crimine, l'Ufficio di comunicazione da un lato, come pure le autorità di vigilanza specifiche, l'autorità di controllo e le autorità cantonali di perseguimento penale dall'altro, dovranno operare uno scambio intenso di informazioni. In tale contesto, è importante che l'accesso ai dati sia reso possibile in permanenza e che i tempi di accesso siano brevi. Per conseguire questi risultati, l'Ufficio di comunicazione deve potere accordare alle autorità citate l'accesso diretto al sistema di trattamento dei dati per consultare le informazioni necessarie. Toccherà all'Ufficio di comunicazione decidere in che misura limitare l'accesso diretto da parte delle diverse autorità.

Capitolo 6: Disposizioni penali e rimedi giuridici

In primo luogo, bisogna distinguere tra le infrazioni di riciclaggio di denaro e le contravvenzioni a disposizioni della presente legge.

Le infrazioni concernenti il riciclaggio di denaro si trovano esclusivamente nel CP (art. 260^{ter}, 205^{bis} e 305^{ter}). In caso di infrazioni commesse da un intermediario finanziario in violazione dei suoi obblighi di diligenza impostigli dalla presente legge (art. 3 segg.), dovrebbero tuttavia di principio essere adempite le condizioni previste dall'articolo 305 capoverso 1 CP per il reato di carente diligenza (cfr. le spiegazioni relative all'art. 1).

La legge non sanziona l'inosservanza dell'obbligo di comunicare e la violazione del blocco dei beni. L'intermediario finanziario colpevole dovrà tuttavia aspettarsi misure prese in virtù del diritto di vigilanza, che possono andare sino all'esclusione dall'organismo di autocontrollo o alla revoca dell'autorizzazione di esercitare la sua attività di intermediario finanziario. Inoltre, dovrà aspettarsi sanzioni secondo il regolamento di autocontrollo, se ha aderito a siffatti organismi.

La legge sul riciclaggio di denaro non prevede disposizioni penali in caso di violazione dell'obbligo di diligenza da parte di intermediari finanziari. Se le autorità di vigilanza o l'autorità di controllo constatano vizi nell'adempimento dell'obbligo di diligenza, è possibile imporre, mediante decisione, condizioni agli intermediari finanziari, la cui inosservanza può comportare sanzioni di diritto penale amministrativo (art. 37).

Gli organismi di autocontrollo procedono in modo analogo contro gli intermediari finanziari che ne fanno parte. Tuttavia, le sanzioni pronunciate dagli organismi di autocontrollo hanno esclusivamente carattere di diritto privato.

Articolo 36 Esercizio dell'attività senza autorizzazione

Chi intraprende un'attività ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 della presente legge e omette di chiedere un'autorizzazione per l'esercizio della sua attività di intermediario finanziario si sottrae a qualsiasi controllo se non ha aderito a un organismo di autocontrollo. Il suo comportamento mette in pericolo l'obiettivo della presente legge e nuoce al buon nome della piazza finanziaria svizzera, oltre che a tutte le persone che offrono servizi nel settore finanziario e che esercitano legalmente la loro attività. Da ultimo, si procura un vantaggio non trascurabile nei confronti della concorrenza.

Il fatto che persone, senza essere controllate, possano offrire servizi nel settore finanziario pregiudicherebbe gli obiettivi perseguiti dalla presente legge: tale rischio va combattuto con rigore. Il quadro fissato per le multe nell'articolo 36 è congruo a questa messa in pericolo. Per un delinquente primario, può essere pronunciata una multa fino a 200 000 franchi. Soprattutto nei casi in cui si può presumere che l'intermediario finanziario abbia agito per negligenza, l'importo di una multa adeguata dovrebbe situarsi nel quarto inferiore del massimo previsto dalla legge.

In caso di infrazioni ripetute all'obbligo di autorizzazione, invece, è adeguata una pena sensibilmente più elevata, tanto più che di principio è presumibile l'intenzionalità dell'infrazione. L'introduzione di una multa minima in caso di recidiva permette d'altronde di far iscrivere nel casellario giudiziario condanne primarie in caso di violazione dell'obbligo di autorizzazione, a condizione che la multa sia superiore a 500 franchi (art. 9 cpv. 2^{bis} dell'ordinanza del 21 dicembre 1973 sul casellario giudiziario; RS 331). Si può così garantire che infrazioni ripetute all'obbligo di autorizzazione non rimarranno inosservate.

Articolo 37 Infrazione alle decisioni

Le decisioni delle autorità di vigilanza specifiche e dell'autorità di controllo avranno da un lato per oggetto ingiunzioni aventi lo scopo di fare rispettare l'obbligo di diligenza da parte degli intermediari finanziari direttamente subordinati. Si potrà trattare per esempio dell'ingiunzione di modificare direttive e controlli interni in seguito a determinati fatti concreti o di migliorare la documentazione concernente la verifica dell'identificazione dei contraenti o le operazioni finanziarie fatte con quest'ultimi, oppure della revoca o del rifiuto di un'autorizzazione secondo l'articolo 14. D'altro canto, le decisioni potranno interessare gli organismi di autocontrollo, per es. la revoca del riconoscimento o la disapprovazione di una modifica del regolamento. Una pena secondo l'articolo 37 è ammissibile soltanto se la decisione delle autorità menzionate contiene la comminatoria di una simile sanzione.

Articolo 38 Perseguimento penale e prescrizione

Le presenti disposizioni penali appartengono unicamente al diritto amministrativo e devono essere applicate da un'autorità dell'Amministrazione federale. Per questa ragione, per il perseguimento penale e la prescrizione, si applicano le disposizioni della legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0).

Attualmente, l'autorità competente per perseguire e giudicare gli autori di infrazioni contro la legge sulle banche, la legge sui fondi di investimento e la legge sulle borse è il DFF. In ragione della competenza specialistica in questi settori, è opportuno affidargli questi compiti anche nella materia qui trattata.

Secondo l'articolo 11 capoverso 1 DPA, la prescrizione del perseguimento penale per contravvenzioni è di 2 anni, mentre le pene si prescrivono in 5 anni. Si giustifica di mantenere questi termini anche per atti punibili commessi in violazione della presente legge. Termini più lunghi non s'impongono, poiché l'esercizio di un'attività senza autorizzazione (art. 36) costituisce un reato continuato.

Articolo 39 Rimedi giuridici

Le decisioni prese dalle autorità di vigilanza specifiche sono rette dalla procedura prevista nelle disposizioni delle leggi specifiche. Questa regola vale anche per le decisioni prese dalle autorità di vigilanza specifiche in base alle disposizioni della legge su riciclaggio di denaro. Non sono stati dunque istituiti nuovi rimedi giuridici per questi settori.

Negli altri casi, sono applicabili le disposizioni generali della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021) e della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110). Le decisioni emanate in virtù della presente legge potranno dunque essere deferite dapprima al Dipartimento e in seguito al Tribunale federale (art. 97-102 OG in relazione con l'art. 74 PA). Ciò vale in particolare per le decisioni prese dall'autorità di controllo in virtù dell'articolo 20.

Capitolo 7: Disposizioni transitorie e finali

Articolo 40 Disposizioni transitorie

Capoverso 1

Nella misura in cui gli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 esercitano la loro attività, esistono leggi federali specifiche che ne garantiscono la vigilanza. In questi casi, si può rinunciare a prevedere un termine di transizione per l'applicazione della presente legge.

L'obbligo di comunicare (art. 9) deve essere applicato a tutti gli intermediari finanziari a partire dall'entrata in vigore della legge. Questa soluzione è giustificata dall'importanza della misura per la lotta contro il crimine organizzato, come pure per il fatto che gli intermediari finanziari possono rispettare quest'obbligo senza che ne derivino oneri particolari a livello organizzativo.

Capoverso 2

Per un numero considerevole d'intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3, la legge sul riciclaggio del denaro comporta, oltre all'obbligo di comunicare, considerevoli oneri professionali supplementari. La legge implica altresì che gli intermediari finanziari rivedano la loro organizzazione in modo da potere adempiere i loro obblighi. All'occorrenza, dovranno allestire direttive, concepire misure di controllo e di sorveglianza interne (art. 8) e organiz-

zare la formazione. Inoltre, ogni intermediario finanziario dovrà decidere se intende aderire a un organismo di autocontrollo o se vuole sottoporsi all'autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro. Prima di poter aderire a un organismo di autocontrollo, bisognerà dapprima che quest'ultimo venga istituito e riconosciuto dall'autorità di controllo.

Se vogliono adempiere effettivamente i loro compiti una volta trascorso il termine di due anni, gli organismi di autocontrollo dovranno presentare una domanda di riconoscimento e d'approvazione del loro regolamento già nel corso dell'anno seguente l'entrata in vigore della legge. Questo breve termine permetterà all'autorità di controllo di disporre del tempo necessario per esaminare i regolamenti che gli verranno sottoposti e di verificare l'organizzazione degli organismi di autocontrollo.

Capoverso 3

Gli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 dovranno adattare le loro strutture interne alle nuove disposizioni entro un termine di 2 anni ed aderire se del caso a un organismo di autocontrollo. Soltanto una volta scaduto il termine di 2 anni, saranno sottoposti alla vigilanza diretta dell'autorità di controllo e dovranno domandare un'autorizzazione a quest'ultimo.

Capoverso 4

Analogamente al capoverso 3 e in relazione all'articolo 14 capoverso 3, gli avvocati e ai notai che esercitano un'attività di intermediario finanziario saranno tenuti ad aderire a un organismo di autocontrollo.

Articolo 41 Esecuzione

In funzione del rispettivo settore di competenza, l'esecuzione della presente legge è di competenza delle autorità di vigilanza specifiche (art. 12 e 16) e dell'autorità di controllo (art. 13 e 17). L'articolo 41 sottolinea nuovamente l'importanza dell'autocontrollo e precisa che le autorità di vigilanza specifiche e l'autorità di controllo emaneranno disposizioni esecutive soltanto nella misura in cui gli organismi di autocontrollo omettano di farlo o nel caso il loro disciplinamento non sia soddisfacente.

Le autorità di vigilanza specifiche e l'autorità di controllo eserciteranno le loro competenze in materia di esecuzione mediante ordinanze, direttive e circolari, come pure per mezzo di decisioni. Queste disposizioni completeranno i regolamenti adottati dagli organismi di autocontrollo, la cui natura è strettamente di diritto privato (cfr. le spiegazioni all'art. 25 cpv. 2 come pur le spiegazioni al n. 62).

3 Ripercussioni

31 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

311 Per la Confederazione

Occorre partire dall'idea che l'esecuzione della presente legge esigerà l'assunzione di numeroso personale supplementare. L'adempimento dei compiti di vi-

gilanza e l'esame delle comunicazioni di sospetti di riciclaggio di denaro sporco postulano personale qualificato e dotato di profonde conoscenze di diritto finanziario e di contabilità. L'autorità di controllo (art. 17) richiede dalle cinque alle dieci persone e l'Ufficio di comunicazione (art. 23) dalle tre alle nove persone. La riscossione di tasse da parte dell'Ufficio di controllo e il trasferimento dei costi delle revisioni esterne (art. 22) provocheranno un certo alleggerimento delle spese ricorrenti.

32 Per i Cantoni e i Comuni

Conseguentemente all'introduzione dell'obbligo di comunicare sancito dalla legge sul riciclaggio ci si deve aspettare un aumento dell'onere di lavoro delle autorità cantonali di perseguimento penale, aumento che sarà però regionalmente diverso e che per il momento non può ancora essere previsto.

33 Freno alle spese

Visto che non prevede sussidi (aiuti finanziari o indennità), la legge sul riciclaggio di denaro non sottostà al freno alle spese.

4 Programma di legislatura

La lotta contro il traffico di stupefacenti, la criminalità organizzata e il riciclaggio di denaro per mezzo di misure a livello internazionale e nazionale è stata annunciata nel programma di legislatura 1991-1995 come compito essenziale (FF 1992 III 30). L'adozione di una legge per la lotta contro il riciclaggio di denaro rientra pertanto negli oggetti già annunciati nelle linee direttive 1991-1995 (FF 1992 III 134) e figura altresì nell'attuale programma di legislatura (FF 1996 II 322).

5 Rapporto con il diritto internazionale

51 In generale

La Svizzera partecipa attivamente agli sforzi della comunità internazionale per la lotta contro la criminalità organizzata. Il nostro Paese ha firmato tutte le principali convenzioni in questo settore ed è inoltre membro fondatore del GAFI, di cui ha assunto la presidenza nel 1992.

Dato che la Svizzera ha riconosciuto le 40 raccomandazioni del GAFI, è tenuta a trasporle nel suo ordinamento legislativo. Il presente disegno di legge tiene conto degli impegni internazionali, ragione per la quale è auspicabile un'entrata in vigore a breve scadenza, tanto più che il nostro Paese sarà nuovamente oggetto di un esame da parte del GAFI, probabilmente nel corso del marzo 1997.

Con la mancata adesione allo SEE diviene caduco l'obbligo specifico di recepire nel diritto svizzero la direttiva della CEE sul riciclaggio di denaro. Il legislatore è comunque tenuto a dare agli atti legislativi una forma e un contenuto che siano per quanto possibile eurocompatibili.

52 Raffronto con gli ordinamenti giuridici di altri Paesi

521 Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)

Istituito nel 1989, il GAFI¹⁶⁾ si prefigge di prevenire l'utilizzazione del sistema bancario e delle istituzioni finanziarie a scopo di riciclaggio di denaro, nonché di rafforzare gli strumenti di lotta contro il riciclaggio. L'attività del GAFI è incentrata sull'attuazione di 40 raccomandazioni¹⁷⁾ presso i suoi membri e nel resto del mondo. Le raccomandazioni del GAFI comprendono l'approccio penale e l'approccio in materia di vigilanza sul mercato finanziario. Esse possono essere classificate in tre gruppi:

- raccomandazioni che invitano gli Stati a perseguire penalmente il riciclaggio di denaro sporco proveniente dal traffico di stupefacenti come previsto dalla Convenzione di Vienna¹⁸⁾, o addirittura a estendere il perseguimento al riciclaggio in relazione con ogni infrazione grave;
- raccomandazioni volte al rafforzamento della cooperazione internazionale;
- raccomandazioni relative agli obblighi degli intermediari finanziari che preconizzano:
 - a. l'applicazione delle norme del GAFI - come trasposte nella legge sul riciclaggio di denaro - alle banche e alle istituzioni non bancarie, o addirittura alle altre professioni che accettano denaro; e
 - b. la facoltà o l'obbligo - a scelta degli Stati membri del GAFI - di comunicare i sospetti di riciclaggio alle autorità competenti, con l'esclusione della responsabilità a favore dell'istituto finanziario che ha effettuato la comunicazione.

A partire dal 1992, il GAFI ha svolto indagini per verificare la trasposizione delle sue raccomandazioni nei Paesi membri. La Svizzera è stata sottoposta a questo esame nel marzo del 1993 ed è risultata ben piazzata a livello internazionale nella lotta contro il riciclaggio di denaro. Sono peraltro emerse lacune nel settore delle istituzioni finanziarie non bancarie. Il rapporto del GAFI menziona l'avamprogetto di LRDS e indica chiaramente che la sua adozione a breve scadenza appare come una necessità.

¹⁶⁾ Sono attualmente membri del GAFI i Paesi e le organizzazioni regionali seguenti: Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Hong Kong, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Singapore, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Commissione delle Comunità europee e Consiglio di cooperazione del Golfo.

¹⁷⁾ Le raccomandazioni sono state pubblicate dal GAFI il 7 febbraio 1990. La loro traduzione tedesca e francese figura nel bollettino CFB n. 20, p. 33 segg. La versione originale inglese può essere ottenuta presso il servizio stampa del DFF.

¹⁸⁾ Convenzione delle Nazioni Unite sul traffico illegale di stupefacenti e di sostanze psicotropiche (detta Convenzione di Vienna), adottata dalla Conferenza della Nazioni Unite di Vienna del 19 dicembre 1988.

522 Unione europea

L'elaborazione della direttiva europea del 10 giugno 1991¹⁹⁾ relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite è stata influenzata dalle raccomandazioni del GAFI, nel senso che ne riprende l'essenziale. I due testi si applicano all'insieme del settore finanziario e non soltanto le attività già sottoposte a vigilanza. Inoltre il campo d'applicazione della direttiva potrebbe essere ulteriormente esteso ad altre attività a rischio.

La direttiva si scosta su un solo punto dalle raccomandazioni del GAFI, nel senso che esige l'istituzione dell'obbligo di comunicare i casi sospetti. La direttiva non obbliga gli Stati membri a comminare una sanzione, ma chiede nondimeno che si adoperino affinché le persone interessate collaborino pienamente con le autorità, informandole in merito a tutti i fatti che potrebbero costituire un indizio di riciclaggio di denaro.

La Commissione dell'UE ha allestito nel 1995 il suo primo rapporto sull'attuazione della direttiva europea²⁰⁾. Il rapporto auspica il rafforzamento delle misure già in atto per trasporre la direttiva e pone l'accento sulla necessità di un'intensificazione della cooperazione tra gli Stati membri. Questo obiettivo può essere raggiunto avvalendosi dei mezzi offerti dal titolo VI del Trattato di Maastricht relativo alla cooperazione nel settore del giustizia e degli affari interni.

523 Germania

Il reato di riciclaggio di denaro è oggetto di una disposizione del Codice penale tedesco (art. 261) entrata in vigore il 22 settembre 1992.

Una legge amministrativa sul riciclaggio (*Geldwäschegesetz*) del 25 ottobre 1993 è entrata in vigore il 30 novembre 1993. Questo testo di 17 articoli che traspone la direttiva europea e le norme del GAFI, si applica in particolare alle banche, ai gestori di patrimoni, ai casinò e al settore dell'assicurazione sulla vita. La *Geldwäschegesetz* prevede l'obbligo di comunicare (art. 11). Per incoraggiare tali comunicazioni, il legislatore tedesco non ha voluto comunicare una sanzione. Le comunicazioni di sospetti di riciclaggio sono effettuate alle autorità di perseguimento penale dei Länder.

Le autorità di vigilanza sulle banche e sulle assicurazioni hanno emanato direttive fondate sulla legge per trasporre in modo dettagliato gli obblighi contenuti nelle raccomandazioni del GAFI (cfr. per le banche la *Verlautbarung des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen* del 26 ottobre 1994).

¹⁹⁾ Direttiva 91/308/CEE del Consiglio (GUCE n. L 166 del 28.6.1991, p. 77).

²⁰⁾ Com. 95 (54) finale, del 3 marzo 1995.

524 Stati Uniti

Gli Stati Uniti dispongono sin dal 1970 di una legislazione che impone obblighi in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro. Il riciclaggio costituisce un reato grave dal 1986.

La legislazione antiriciclaggio degli Stati Uniti si estende a tutte le attività finanziarie. Una delle norme essenziali è costituita dall'obbligo di dichiarare a una divisione del tesoro tutte le operazioni in contanti di importo superiore a 10 000 dollari effettuate per il tramite di un istituto finanziario o realizzate da un altro operatore economico. L'obbligo di dichiarazione è pure dato in caso di importazione o esportazione dagli Stati Uniti di somme in contanti superiori a 10 000 dollari.

Le comunicazioni sono analizzate dalla rete di repressione della grande delinquenza finanziaria (FinCEN), posta sotto la responsabilità del tesoro. A causa dell'aumento massiccio di tali comunicazioni (11 milioni lo scorso anno), questo sistema è stato recepito in modo critico, tanto che nessun sistema continentale vi si è ispirato.

L'obbligo di comunicare i sospetti di riciclaggio è stato introdotto nella legge del 1992 e dovrebbe entrare in vigore all'inizio dell'anno prossimo, quando le corrispondenti norme dettagliate saranno state emanate dal Tesoro.

525 Francia

La Francia ha adottato il 12 luglio 1990 una legge concernente la partecipazione degli organismi finanziari alla lotta contro il riciclaggio di denaro proveniente dal traffico di stupefacenti. La legge in questione - che traspone le raccomandazioni del GAFI - si affianca alle disposizioni del Codice di sanità pubblica e del Codice delle dogane che sanzionano il reato di riciclaggio. La legge del 1990 è stata modificata nel 1993 in modo da prevedere la comunicazione del sospetto in materia di operazioni finanziarie legate all'attività di organizzazioni criminali. La Francia pratica il sistema dell'obbligo di comunicare.

Un decreto del 9 maggio 1990 ha istituito una cellula di coordinamento, incaricata dell'elaborazione dell'informazione e degli interventi contro i circuiti finanziari clandestini (Tracfin). Il Tracfin è l'istanza alla quale sono dirette le comunicazioni di casi sospetti da parte degli organismi finanziari sottoposti a vigilanza (banche, assicurazioni, uffici di cambio, servizi finanziari delle poste). Un decreto del medesimo giorno ha istituito l'Ufficio centrale di repressione della grande delinquenza finanziaria (OCRGDF), che può essere incaricato dal procuratore della Repubblica dell'istruzione dei casi importanti trasmessigli dal Tracfin.

526 Lussemburgo

La repressione del riciclaggio di denaro è stata introdotta dalla legge del 7 luglio 1989. La legge del 5 aprile 1993 relativa al settore finanziario ha consolidato il dispositivo di lotta antiriciclaggio trasponendo ad un tempo la direttiva europea e le raccomandazioni del GAFI.

Conformemente all'articolo 40 della legge del 1993, le banche e gli altri professionisti del settore finanziario hanno l'obbligo di informare le autorità di perseguimento penale dei sospetti di riciclaggio di denaro proveniente dal traffico di stupefacenti. L'inosservanza di questa norma è sanzionata penalmente (art. 1-8 e 10 introdotti dalla legge del 1989 nella legge del 19 aprile 1993 concernente la vendita di sostanze medicamentose e la lotta contro la tossicomania).

527 Regno Unito

Le principali disposizioni legislative concernenti il riciclaggio di capitali figurano in una legge consolidata, il *Drug Trafficking Act* (DTA) del 1994. Le disposizioni penali sono contenute nel *Criminal Justice Act* del 1993. Le disposizioni sulla confisca erano state peraltro introdotte nel *Criminal Justice Act* del 1988. La notifica dei sospetti è obbligatoria, sotto pena di sanzione, sia nel settore finanziario che in quello non finanziario.

La trasposizione delle raccomandazioni del GAFI concernenti l'identificazione, la conservazione dei documenti e la formazione è garantita da testi applicabili a tutte le istituzioni finanziarie che hanno un'attività finanziaria. Lo stesso dicasi della definizione delle transazioni sospette sottoposte a comunicazione. Si tratta concretamente di tre documenti pubblicati da un gruppo di lavoro presieduto dalla Banca d'Inghilterra e destinato alle banche, alle società di risparmio e di pegno immobiliare (dicembre 1989), alle società d'investimento (settembre 1991) e alle compagnie di assicurazione (luglio 1991).

528 Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa ha adottato il 27 giugno 1980 una Raccomandazione (n. R[80]10) del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri concernente le misure contro il trasferimento e il rifugio di capitali di origine criminale. Il testo in questione raccomanda principalmente agli Stati di adoperarsi affinché le banche verifichino l'identità dei propri clienti sulla scorta di un documento ufficiale e formino in modo adeguato il personale agli sportelli.

Una Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato è stata adottata l'8 novembre 1990: essa si prefigge soprattutto di incoraggiare l'assistenza giudiziaria per facilitare la confisca dei proventi di reato. La Convenzione è entrata in vigore per la Svizzera il 1° settembre 1993²¹⁾.

²¹⁾ RS 0.311.53

Il Comitato di Basilea sul controllo bancario²²⁾ ha adottato nel dicembre del 1988 una Dichiarazione di principio sulla prevenzione dell'uso di fondi di origine criminosa. Si tratta di una dichiarazione alla quale le istituzioni finanziarie sono state invitate ad aderire a titolo volontario. Le banche sono in particolare invitate a verificare l'identità della clientela, a rifiutare la loro collaborazione in operazioni delle quali si può presumere lo scopo di riciclaggio e, se del caso, a porre fine alle relazioni d'affari con la clientela.

5210 Organizzazione internazionale delle commissioni di valori mobiliari (OICV)

L'OICV ha allestito nell'ottobre del 1992, con la partecipazione della Svizzera, un rapporto sul riciclaggio di denaro. Il documento analizza i problemi del riciclaggio sui mercati dei valori mobiliari, delle materie prime e dei futures e ha emesso conclusioni che rispecchiano il contenuto della raccomandazioni del GAFI.

6 Basi legali

61 Costituzionalità e legalità

La competenza costituzionale della Confederazione scaturisce dagli articoli 31^{bis} capoverso 2, 31^{quater}, 34 capoverso 2 e 64^{bis} della Costituzione federale (Cost.).

Conformemente all'articolo 31^{bis} capoverso 2 Cost., la Confederazione può, salvaguardando gli interessi generali dell'economia nazionale, emanare disposizioni sull'esercizio del commercio e dell'industria. A tal fine deve rispettare il principio della libertà di commercio e di industria. Come sappiamo, la Confederazione può emanare prescrizioni volte a tutelare beni di polizia, conformemente a quanto proposto con il presente disegno di legge sul riciclaggio di denaro. Ove il raggiungimento dell'obiettivo legale lo esiga, è ammessa anche l'introduzione di una vigilanza da parte dello Stato. Si considera industria ai sensi dell'articolo 31^{bis} capoverso 2 Cost. qualsiasi attività economica volta al conseguimento di un profitto.

L'articolo 31^{quater} disciplina la competenza generale della Confederazione di emanare disposizioni sulle banche. Tale competenza comprende altresì quella di emanare prescrizioni sui fondi di investimento e sulle borse. Conformemente all'articolo 31^{quater} anche le aziende private del settore assicurativo sottostanno alla vigilanza e alla competenza legislativa della Confederazione.

²²⁾ Il Comitato di Basilea, istituito nel 1975 dai governatori delle banche centrali dei Paesi del Gruppo dei Dieci, riunisce le autorità di vigilanza sulle banche. Esso è composto da alti rappresentanti della autorità di controllo bancario e della banche centrali del Belgio, del Canada, della Francia, della Germania, del Giappone, dell'Italia, del Lussemburgo, dei Paesi Bassi, del Regno Unito, degli Stati Uniti, della Svezia e della Svizzera. Le riunioni del Comitato di Basilea si svolgono solitamente nell'ambito della Banca dei Regolamenti internazionali, a Basilea, dove si trova la sua segreteria permanente.

L'articolo 64^{bis} infine disciplina la competenza della Confederazione di emanare le norme di diritto penale amministrativo necessarie all'esecuzione della legislazione prevista.

Il disciplinamento della lotta al riciclaggio di denaro sporco nell'ambito di una legge formale risponde peraltro all'esigenza posta dall'articolo 32 capoverso I Cost. per quanto concerne la forma dell'atto normativo.

62 Delega di competenze legislative

621 In generale

Il disegno di legge istituisce una delega di competenze legislative al nostro Collegio nonché diverse deleghe di competenze alle autorità di vigilanza designate dalle leggi specifiche e alla futura autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro. Inoltre gli organismi di autocontrollo riprendono talune funzioni di regolamentazione. I loro regolamenti saranno tuttavia di natura meramente privata e quindi non potranno essere considerati alla stregua di leggi.

622 Al Consiglio federale

L'articolo 22 capoverso 2 delega al nostro Collegio il compito di emanare un tariffario per l'attività dell'autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro. Il disciplinamento di questa questione tecnica esulerebbe dall'ambito di una legge formale, soprattutto perché nel caso particolare si tratta di una legge quadro. Anche la dottrina e la giurisprudenza partono dal presupposto che, in virtù del principio di copertura dei costi e di equivalenza, una legge formale deve sancire unicamente il principio della riscossione di tasse, non però il loro ammontare. Questo modo di vedere si applica almeno in casi come quello presente, nel quale i destinatari della legge possono verificare dal profilo della correttezza la conformità dell'importo delle tasse²³⁾.

623 Alle autorità di vigilanza istituite da leggi specifiche e all'autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro

Giusta l'articolo 41 l'esecuzione della legge sul riciclaggio di denaro spetta alle autorità di vigilanza e all'autorità di controllo. Tali organi hanno pertanto la facoltà di emanare le necessarie disposizioni di esecuzione di questa legge quadro, sempreché tali disposizioni non siano state emanate in modo adeguato su base di diritto privato dagli organismi di autocontrollo degli intermediari finanziari. La priorità data all'autocontrollo e la molteplicità delle prestazioni finanziarie offerte, come pure la diversità della minaccia che il riciclaggio di denaro rappresenta per i diversi settori, si oppongono ad una regolamentazione dettagliata in una legge. Nella misura in cui i regolamenti degli organismi di auto-

²³⁾ Cfr. in merito Gygi, Verwaltungsrecht, Berna 1986, p. 270; DTF 118 Ia 320

controllo lo rendano ancora necessario, le autorità di vigilanza e l'autorità di controllo emaneranno circolari, direttive e ordinanze che disciplineranno in modo dettagliato gli obblighi che la legge impone agli intermediari finanziari e ai loro organismi di autocontrollo, e terranno conto delle peculiarità dei diversi rami del settore finanziario. Questa piena delega di competenze è giustificata dal fatto che le esigenze da disciplinare sono prevalentemente tecniche e concernono settori molto diversi tra di loro (banche, assicurazioni, uffici fiduciari, avvocati, ecc.). Il settore dei servizi finanziari è inoltre in continuo mutamento. Questa circostanza e la mutevole minaccia del riciclaggio esigeranno rapidi adeguamenti dell'attività di vigilanza e di controllo. Nel tempo che rimane loro a disposizione le autorità cui viene affidato questo compito devono elaborare le disposizioni necessarie e provvedere alla loro applicazione.

Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario

Disegno

(Legge sul riciclaggio di denaro, LRD)

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visti gli articoli 31^{bis} capoverso 2, 31^{quater}, 34 capoverso 2 e 64^{bis} della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 17 giugno 1996¹⁾,

decreta:

Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

La presente legge disciplina la lotta contro il riciclaggio di denaro ai sensi dell'articolo 305^{bis} e la diligenza richiesta in materia di operazioni finanziarie ai sensi dell'articolo 305^{ter} del Codice penale svizzero (CP)²⁾.

Art. 2 Campo d'applicazione

¹⁾ La presente legge si applica agli intermediari finanziari.

²⁾ Sono intermediari finanziari:

- a. le banche conformemente alla legge federale sulle banche e le casse di risparmio³⁾;
- b. le direzioni di fondi conformemente alla legge federale del 18 marzo 1994⁴⁾ sui fondi di investimento, se gestiscono conti di investimento oppure se offrono o distribuiscono quote di fondi di investimento;
- c. gli istituti di assicurazione conformemente alla legge federale sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati⁵⁾ che praticano l'assicurazione diretta sulla vita oppure offrono o distribuiscono quote di fondi di investimento;
- d. i commercianti di valori mobiliari conformemente alla legge federale del 24 marzo 1995⁶⁾ sulle borse e il commercio di valori mobiliari.

¹⁾ FF 1996 III 993

²⁾ RS 311.0

³⁾ RS 952.0

⁴⁾ RS 951.31

⁵⁾ RS 961.01; RU 1995 3517 5679

⁶⁾ RS ..., RU ... (FF 1995 II 311)

³ Sono intermediari finanziari anche le persone che, a titolo professionale, accettano o custodiscono valori patrimoniali di terzi o forniscono aiuto per investirli o trasferirli; in particolare le persone che:

- a. esercitano il commercio dei crediti (p. es. sotto forma di crediti al consumo o di crediti ipotecari, di factoring, di finanziamento di transazioni commerciali oppure di leasing finanziari);
- b. forniscono servizi nel campo delle operazioni di pagamento, in particolare effettuano trasferimenti elettronici per conto di terzi, oppure emettono o amministrano mezzi di pagamento come carte di credito e assegni di viaggio;
- c. commerciano, per conto proprio o per conto di terzi, biglietti di banca e monete, strumenti del mercato monetario, divise, metalli preziosi, materie prime e valori mobiliari (carte valori e diritti valori), nonché strumenti derivati;
- d. in qualità di distributori di un fondo di investimento svizzero o estero conformemente alla legge federale del 18 marzo 1994¹⁾ sui fondi di investimento o in qualità di rappresentanti di un fondo d'investimento estero offrono o distribuiscono quote di un fondo di investimento, se non sono sottoposti ad una speciale vigilanza legale;
- e. gestiscono patrimoni;
- f. effettuano investimenti in qualità di consulenti patrimoniali;
- g. custodiscono o gestiscono valori mobiliari.

⁴ Sono esclusi dal campo di applicazione della presente legge:

- a. la Banca nazionale svizzera;
- b. le istituzioni della previdenza professionale riconosciute;
- c. le persone che offrono i loro servizi esclusivamente a istituzioni della previdenza professionale riconosciute;
- d. gli intermediari finanziari di cui al capoverso 3 che offrono i loro servizi esclusivamente a intermediari finanziari conformemente al capoverso 2 o a intermediari finanziari esteri, sottoposti ad una vigilanza equivalente.

Capitolo 2: Obblighi degli intermediari finanziari

Sezione 1: Obblighi di diligenza

Art. 3 Identificazione della controparte

¹ Al momento dell'avvio di relazioni d'affari, l'intermediario finanziario deve identificare la controparte sulla scorta di un documento probante.

² Le operazioni di cassa con una controparte non ancora identificata sottostanno all'obbligo di identificazione soltanto se una o più transazioni che sembrano legate tra di loro raggiungono un importo rilevante.

³ Gli istituti di assicurazione devono identificare la controparte se l'importo di un premio unico, dei premi periodici o del volume complessivo dei premi raggiunge un importo rilevante.

¹⁾ RS 951.31

⁴ Se nei casi dei capoversi 2 e 3 vi sono elementi di sospetto di un eventuale riciclaggio di denaro, si deve procedere all'identificazione anche se gli importi determinanti non vengono raggiunti.

⁵ Le autorità di vigilanza (art. 16 e 17) e gli organismi di autocontrollo (art. 24) stabiliscono gli importi rilevanti di cui ai capoversi 2 e 3 per il loro settore di competenza e, all'occorrenza, li adeguano.

Art. 4 Accertamento relativo all'avente economicamente diritto

¹ L'intermediario finanziario deve richiedere alla controparte una dichiarazione scritta in cui viene designato l'avente economicamente diritto, se:

- a. non c'è identità tra la controparte e l'avente economicamente diritto o se sussistono dubbi in merito;
- b. la controparte è una società di domicilio;
- c. viene effettuata un'operazione di cassa di valore rilevante secondo l'articolo 3 capoverso 2.

² Nel caso di conti o depositi collettivi, deve esigere che la controparte gli fornisce un elenco completo degli aventi economicamente diritto e gli comunichi senza indugio ogni mutazione.

Art. 5 Rinnovo dell'identificazione o dell'accertamento dell'avente economicamente diritto

¹ Se nel corso della relazione d'affari sorgono dubbi in merito all'identità della controparte o dell'avente economicamente diritto, si deve procedere a una nuova identificazione o accertamento conformemente agli articoli 3 e 4.

² Nel caso di un'assicurazione riscattabile, l'istituto di assicurazione deve rinnovare l'accertamento dell'avente economicamente diritto se, in caso di evento assicurato o di riscatto, la persona avente diritto non è identica a quella designata al momento della conclusione del contratto.

Art. 6 Obbligo speciale di chiarimento

L'intermediario finanziario deve chiarire le circostanze economiche e lo scopo di una transazione o di una relazioni d'affari se:

- a. la transazione o la relazione d'affari appare inusuale, a meno che la sua legalità sia manifesta;
- b. vi sono sospetti che i valori patrimoniali provengano da un crimine o sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale (art. 260^{ter} n. 1 CP¹⁾).

Art. 7 Obbligo di allestire e conservare documenti

¹ L'intermediario finanziario deve allestire i documenti relativi alle transazioni e ai chiarimenti previsti dalla presente legge in modo da consentire a terzi com-

¹⁾ RS 311.0

petenti di giudicare se le operazioni sono legali e le disposizioni della presente legge sono ottemperate.

² Deve conservare i documenti in modo da soddisfare entro un congruo termine eventuali richieste di informazioni e di sequestro da parte delle autorità preposte al perseguimento penale.

³ L'intermediario finanziario è tenuto a conservare i documenti per almeno cinque anni a contare dalla cessazione della relazione d'affari o dalla conclusione della transazione.

Art. 8 Provvedimenti organizzativi

Gli intermediari finanziari prendono, nel loro settore di competenza, i provvedimenti necessari per impedire il riciclaggio di denaro. Provvedono in particolare a formare sufficientemente il personale e a svolgere i controlli.

Sezione 2: Obblighi in caso di sospetto di riciclaggio di denaro

Art. 9 Obbligo di comunicare

¹ L'intermediario finanziario che ha conoscenza o il sospetto fondato che i valori patrimoniali, oggetto di una relazione d'affari, siano in relazione con un reato conformemente all'articolo 305^{bis} CP¹⁾, provengano da un crimine o sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale (art. 260^{ter} n. 1 CP¹⁾), deve darne comunicazione senza indugio all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (Ufficio di comunicazione, art. 23).

² Non soggiacciono all'obbligo di comunicazione gli avvocati e i notai, quando sottostanno al segreto professionale conformemente all'articolo 321 CP¹⁾.

Art. 10 Blocco dei beni

¹ L'intermediario finanziario deve bloccare senza indugio i valori patrimoniali affidatigli, oggetto della comunicazione.

² Deve protrarre il blocco dei valori patrimoniali fino a ricevimento di una decisione della competente autorità preposta al perseguimento penale, ma al massimo per cinque giorni feriali a contare dalla comunicazione all'Ufficio di comunicazione.

³ Durante un blocco dei beni disposto dall'autorità preposta al perseguimento penale competente o dall'intermediario finanziario, quest'ultimo non può informare né gli interessati né terzi in merito alla comunicazione.

Art. 11 Esclusione della responsabilità penale e civile

L'intermediario finanziario che ha agito con la diligenza richiesta dalle circostanze non può essere perseguito per violazione del segreto d'ufficio, del segre-

¹⁾ RS 311.0

to professionale o del segreto d'affari, né essere reso responsabile di una violazione di contratto.

Capitolo 3: Vigilanza

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 12 Vigilanza sugli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 2

Per gli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 2, la vigilanza e l'osservanza degli obblighi disciplinati dal capitolo 2 competono alle autorità di vigilanza designate dalla legislazione specifica.

Art. 13 Vigilanza sugli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3

Per gli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3, la vigilanza relativa all'osservanza degli obblighi disciplinati dal capitolo 2 compete a:

- a. i loro organismi di autocontrollo riconosciuti (art. 24);
- b. l'autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro (autorità di controllo, art. 17), se gli intermediari finanziari non sono affiliati a un organismo di autocontrollo riconosciuto.

Art. 14 Obbligo di autorizzazione e di affiliazione

¹ Gli intermediari finanziari definiti all'articolo 2 capoverso 3 che non sono affiliati a un organismo di autocontrollo riconosciuto devono richiedere all'autorità di controllo un'autorizzazione per l'esercizio della loro attività.

² L'autorizzazione viene rilasciata soltanto se l'intermediario finanziario:

- a. è iscritto come ditta commerciale nel registro di commercio o esercita la sua attività in virtù di un'autorizzazione ufficiale;
- b. dispone di prescrizioni interne e di un'organizzazione che garantiscono l'osservanza degli obblighi derivanti dalla presente legge; e
- c. gode di una buona reputazione, come pure le persone incaricate della sua amministrazione e gestione, e offre la garanzia dell'osservanza degli obblighi derivanti dalla presente legge.

³ Gli avvocati e i notai che esercitano l'attività d'intermediari finanziari devono affiliarsi a un organismo di autocontrollo.

Art. 15 Coordinamento

Le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche e l'autorità di controllo provvedono affinché le disposizioni vigenti nei rispettivi settori di vigilanza siano equivalenti.

Sezione 2: Autorità di vigilanza designate da leggi specifiche

Art. 16

¹ Le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche concretizzano, per gli intermediari finanziari ad esse sottoposti, gli obblighi di diligenza disciplinati dal capitolo 2 e stabiliscono il modo in cui essi devono essere ottemperati.

² Oltre ai provvedimenti di loro competenza conformemente alla specifica legislazione di vigilanza, possono prendere provvedimenti ai sensi dell'articolo 20.

³ Sporgono denuncia conformemente all'articolo 21.

Sezione 3: Autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro

Art. 17 Attribuzione

L'Amministrazione federale delle finanze gestisce l'autorità di controllo in materia di riciclaggio di denaro.

Art. 18 Compiti

¹ L'autorità di controllo ha i seguenti compiti:

- a. vigila sugli organismi di autocontrollo e sugli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti;
- b. riconosce gli organismi di autocontrollo e revoca loro il riconoscimento;
- c. approva i regolamenti emanati dagli organismi di autocontrollo come pure le relative modificazioni;
- d. provvede affinché gli organismi di autocontrollo applichino i loro regolamenti;
- e. 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 ottemperati;
- f. tiene un registro degli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti come pure delle persone cui ha rifiutato l'autorizzazione all'esercizio dell'attività quale intermediario finanziario.

² Può effettuare controlli sul posto. Può delegare i controlli a un organo di revisione da essa designato.

³ Deve delegare i controlli sugli organismi di autocontrollo di avvocati e notai a un organo di revisione. Quest'ultimo sottostà a un segreto professionale equivalente a quello di avvocati e notai.

Art. 19 Diritto di informazione

L'autorità di controllo richiede agli organismi di autocontrollo, come pure agli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti e ai rispettivi organi di revisione, tutte le informazioni e i documenti necessari all'adempimento del proprio compito.

Art. 20 Provvedimenti

¹ Se viene a conoscenza di violazioni della presente legge da parte di intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti, l'autorità di controllo prende i provvedimenti necessari al ripristino della situazione regolare. In particolare può:

- a. in caso di disobbedienza ad una decisione esecutoria, darne pubblicazione sul Foglio svizzero di commercio o renderlo noto in altra forma, purché il provvedimento sia stato preliminarmente comminato;
- b. revocare l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di intermediario finanziario (art. 14) se l'intermediario finanziario o le persone incaricate della sua amministrazione e gestione non adempiono più le condizioni richieste o violano ripetutamente o gravemente i loro obblighi legali.

² Se l'autorizzazione è revocata a una persona giuridica, a una società in nome collettivo o in accomandita o a una ditta individuale che opera prevalentemente quale intermediario finanziario, l'autorità di controllo ordina lo scioglimento o, in caso di ditte individuali, la radiazione dal Registro di commercio.

Art. 21 Obbligo di denuncia

Se l'autorità di controllo ha il sospetto fondato che sia stato commesso un reato ai sensi degli articoli 260^{er} numero 1, 305^{bis} o 305^{er} CP¹⁾ oppure che i valori patrimoniali provengano da un crimine o sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale, deve sporgere denuncia all'Ufficio di comunicazione (art. 23), sempreché l'intermediario finanziario ad essa direttamente sottoposto o l'organismo di autocontrollo non ne abbiano già dato notifica.

Art. 22 Tasse

¹ L'autorità di controllo può esigere tasse per la sua attività dagli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti e dagli organismi di autocontrollo, in particolare per i controlli di cui all'articolo 18 capoversi 2 e 3.

² Il Consiglio federale emana un tariffario.

Sezione 4:

Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro

Art. 23

¹ L'Ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata gestisce l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro.

² L'Ufficio di comunicazione verifica le informazioni ricevute e prende i provvedimenti conformemente alla legge federale del 7 ottobre 1994²⁾ sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione.

¹⁾ RS 311.0

²⁾ RS 172.213.71

³ L'Ufficio di comunicazione gestisce un proprio sistema di elaborazione dei dati in materia di riciclaggio di denaro.

⁴ Se l'Ufficio di comunicazione ha il sospetto fondato che sia stato commesso un reato ai sensi degli articoli 260^{ter} numero 1, 305^{bis} o 305^{ter} CP¹⁾ oppure che i valori patrimoniali provengano da un crimine o sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale, deve denunciare il fatto senza indugio alle competenti autorità preposte al perseguimento penale.

Sezione 5: Organismi di autocontrollo

Art. 24 Organismo di autocontrollo

¹ Sono riconosciute quali organismi di autocontrollo le organizzazioni che:

- a. dispongono di un regolamento conformemente all'articolo 25;
- b. vigilano affinché gli intermediari finanziari affiliati osservino gli obblighi disciplinati dal capitolo 2;
- c. assicurano che le persone e gli organi di revisione ai quali hanno affidato il controllo:
 1. dispongano delle conoscenze professionali necessarie;
 2. offrano la garanzia di un'attività di controllo ineccepibile; e
 3. siano indipendenti dalla direzione e dall'amministrazione degli intermediari finanziari da controllare.

² Gli organismi di autocontrollo dell'Azienda delle PTT, conformemente alla legge federale del 6 ottobre 1960²⁾ sull'organizzazione delle PTT, e delle Ferrovie federali svizzere, conformemente alla legge federale del 23 giugno 1944³⁾ sulle Ferrovie federali svizzere, devono essere indipendenti dalla direzione.

Art. 25 Regolamento

¹ Gli organismi di autocontrollo emanano un regolamento.

² Nel regolamento concretizzano gli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari affiliati, disciplinati dal capitolo 2, e stabiliscono il modo in cui devono essere adempiuti.

³ Nel regolamento determinano inoltre:

- a. le condizioni di adesione e di esclusione degli intermediari finanziari;
- b. le modalità di controllo dell'osservanza degli obblighi disciplinati dal capitolo 2;
- c. sanzioni adeguate.

¹⁾ RS 311.0

²⁾ RS 781.0; RU 1995 3680 5489

³⁾ RS 742.31

Art. 26 Elenchi

¹ Gli organismi di autocontrollo tengono gli elenchi degli intermediari finanziari affiliati e delle persone alle quali è negata l'adesione.

² Comunicano tali elenchi, come pure ogni loro modificazione, all'autorità di controllo.

Art. 27 Obbligo d'informazione e di denuncia

¹ Gli organismi di autocontrollo notificano all'autorità di controllo gli intermediari finanziari ai quali negano l'adesione o che escludono.

² Almeno una volta all'anno, presentano all'autorità di controllo un rapporto sull'attività svolta nell'ambito della presente legge.

³ Tengono nota, in adeguata forma documentaria, degli esami effettuati e delle procedure di sanzione, all'indirizzo dell'autorità di controllo.

⁴ Se hanno il sospetto fondato che sia stato commesso un reato ai sensi dell'articolo 260^{er} numero 1 o 305^{bis} CP¹⁾ oppure che i valori patrimoniali provengano da un crimine o sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale, devono senza indugio sporgere denuncia all'Ufficio di comunicazione, sempreché l'intermediario finanziario ad essi affiliato non ne abbiano già dato notifica.

Art. 28 Revoca del riconoscimento

¹ L'autorità di controllo può revocare il riconoscimento agli organismi di autocontrollo che non adempiono più le condizioni per il riconoscimento o violano i propri obblighi legali. Siffatto provvedimento dev'essere preliminarmente conminato.

² Se a un organismo di autocontrollo è revocato il riconoscimento, gli intermediari finanziari ad esso affiliati sono sottoposti alla vigilanza diretta dell'autorità di controllo e devono richiedere un'autorizzazione (art. 14) per l'esercizio della loro attività.

³ Gli avvocati e i notai che esercitano l'attività di intermediari finanziari devono affiliarsi entro due mesi a un altro organismo di autocontrollo, se al loro precedente organismo di autocontrollo è stato revocato il riconoscimento.

Capitolo 4: Assistenza amministrativa

Sezione 1: Collaborazione tra autorità svizzere

Art. 29

¹ Le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche, l'autorità di controllo e l'Ufficio di comunicazione possono comunicarsi reciprocamente tutte le in-

¹⁾ RS 311.0

formazioni e trasmettersi tutti i documenti necessari all'applicazione della presente legge.

² Le autorità cantonali di perseguimento penale comunicano all'Ufficio di comunicazione tutte le procedure pendenti relative agli articoli 260^{ter} numero 1, 305^{bis} e 305^{ter} CP¹⁾ e gli recapitano le proprie sentenze e decisioni di non luogo a procedere.

³ L'Ufficio di comunicazione comunica all'autorità di controllo o all'autorità di vigilanza competente designata da leggi specifiche le decisioni delle autorità cantonali di perseguimento penale.

Sezione 2: Collaborazione con autorità straniere

Art. 30 Autorità di vigilanza designate da leggi specifiche

Per le autorità di vigilanza menzionate all'articolo 12, la collaborazione con le autorità straniere è disciplinata dalle leggi federali specifiche loro applicabili.

Art. 31 Autorità di controllo

¹ Al fine di adempiere il proprio compito, l'autorità di controllo può chiedere alle autorità straniere di vigilanza sui mercati finanziari di fornirle informazioni o di trasmetterle documenti.

² Può trasmettere alle autorità straniere di vigilanza sui mercati finanziari informazioni e documenti non accessibili al pubblico, soltanto se dette autorità:

- a. utilizzano queste informazioni esclusivamente ai fini della vigilanza diretta sugli intermediari finanziari;
- b. sono vincolate al segreto d'ufficio o al segreto professionale; e
- c. trasmettono queste informazioni a autorità competenti e a organismi con funzioni di vigilanza dettate dall'interesse pubblico soltanto previo consenso dell'autorità di controllo o in virtù di un'autorizzazione generale fondata su un trattato internazionale. Le informazioni non possono essere trasmesse alle autorità penali se è esclusa l'assistenza giudiziaria in materia penale. L'autorità di controllo decide d'intesa con l'Ufficio federale di polizia.

³ Se le informazioni che l'autorità di controllo deve trasmettere concernono singoli clienti di intermediari finanziari, è applicabile la legge federale sulla procedura amministrativa²⁾.

Art. 32 Ufficio di comunicazione

¹ Per l'Ufficio di comunicazione, la collaborazione con le autorità straniere preposte al perseguimento penale è disciplinata dall'articolo 13 capoverso 2 del-

¹⁾ RS 311.0

²⁾ RS 172.021; RU 1995 4093, 1996 546

la legge federale del 7 ottobre 1994¹⁾ sugli uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione.

² L'Ufficio di comunicazione può inoltre comunicare dati personali ad autorità straniere analoghe, qualora una legge o un trattato internazionale lo preveda o se:

- a. l'informazione è utilizzata esclusivamente ai fini della lotta contro il riciclaggio di denaro;
- b. dev'essere motivata una domanda svizzera in vista di ottenere un'informazione; o
- c. la comunicazione avviene nell'interesse della persona in causa e questa l'ha approvata o il suo consenso può, secondo le circostanze, essere presunto.

Capitolo 5: Trattamento di dati personali

Art. 33 Principio

¹ Il trattamento di dati personali è disciplinato dalla legge federale del 19 giugno 1992²⁾ sulla protezione dei dati.

Art. 34 Collezioni di dati concernenti l'obbligo di comunicare

¹ Gli intermediari finanziari tengono collezioni separate di dati che contengono tutti i documenti relativi alla comunicazione.

² Possono trasmettere dati provenienti da tali collezioni unicamente ad autorità di vigilanza, a organismi di autocontrollo, all'Ufficio di comunicazione e alle autorità preposte al perseguimento penale.

³ Il diritto d'accesso delle persone interessate previsto dall'articolo 8 della legge federale del 19 giugno 1992²⁾ sulla protezione dei dati è escluso durante il blocco dei beni.

⁴ I dati devono essere distrutti cinque anni dopo l'avvenuta comunicazione.

Art. 35 Trattamento dei dati da parte dell'Ufficio di comunicazione

¹ Il trattamento dei dati personali da parte dell'Ufficio di comunicazione è disciplinato dalla legge federale del 7 ottobre 1994¹⁾ sugli uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione.

² Lo scambio di informazioni tra l'Ufficio di comunicazione e le autorità di vigilanza designate da leggi specifiche, l'autorità di controllo e le autorità preposte al perseguimento penale può essere effettuato mediante una procedura di richiamo (collegamento online).

¹⁾ RS 172.213.71

²⁾ RS 235.1

Capitolo 6: Disposizioni penali e rimedi giuridici

Art. 36 Esercizio dell'attività senza autorizzazione

¹ Chiunque esercita l'attività di intermediario finanziario ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 senza disporre della necessaria autorizzazione (art. 14) o senza essere affiliato ad un organismo di autocontrollo è punito con la multa sino a 200 000 franchi. In caso di recidiva la multa ammonta almeno a 50 000 franchi.

² È punibile anche la negligenza.

Art. 37 Disobbedienza a decisioni

Chiunque, intenzionalmente o per negligenza, non ottempera a una decisione a lui intimata dalle autorità di vigilanza designate da leggi specifiche o dall'autorità di controllo, sotto comminatoria della pena prevista nel presente articolo, è punito con la multa sino a 50 000 franchi.

Art. 38 Perseguimento penale e prescrizione

Alle infrazioni ai sensi degli articoli 36 e 37 si applica la legge sul diritto penale amministrativo¹⁾. Il Dipartimento federale delle finanze è autorità di perseguimento e di giudizio.

Art. 39 Rimedi giuridici

¹ Nel caso di decisioni delle autorità di vigilanza, la procedura è disciplinata dalle disposizioni delle leggi specifiche.

² Negli altri casi si applicano le disposizioni generali della procedura federale.

Capitolo 7: Disposizioni finali

Art. 40 Esecuzione

Le autorità di vigilanza designate dalle leggi specifiche e l'autorità di controllo emanano, nel loro ambito di competenza, le disposizioni necessarie all'esecuzione della presente legge, sempreché queste non siano contenute in modo adeguato nel regolamento di autocontrollo.

Art. 41 Disposizioni transitorie

¹ La presente legge si applica, a contare dalla sua entrata in vigore, agli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 2. L'obbligo di comunicazione (art. 9) si applica a partire da tale data a tutti gli intermediari finanziari.

¹⁾ RS 313.0

² Entro il termine di un anno, gli organismi di autocontrollo devono presentare una domanda di riconoscimento all'autorità di controllo e inoltrare il loro regolamento per approvazione.

³ Sempreché non siano affiliati a un organismo di autocontrollo riconosciuto due anni a contare dall'entrata in vigore della presente legge, gli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 2 sottostanno alla sorveglianza diretta dell'autorità di controllo e devono presentare una domanda di autorizzazione (art. 14).

⁴ Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, gli avvocati e i notai che esercitano l'attività di intermediari finanziari devono affidarsi a un organismo di autocontrollo.

Art. 42 Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Messaggio concernente la legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (Legge sul riciclaggio di denaro, LRD) del 17 giugno 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.055
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.09.1996
Date	
Data	
Seite	993-1075
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 682

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.