

Revisione parziale dell'Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA)

Rapporto sui risultati dell'indagine conoscitiva, svoltasi dall'8 marzo al 10 maggio 2022, relativa al progetto di revisione parziale dell'ORD-FINMA

27 ottobre 2022

Indice

Punti chiave	3
Elenco delle abbreviazioni	5
1 Introduzione	8
2 Pareri ricevuti	8
3 Risultati dell'indagine conoscitiva e valutazione da parte della FINMA.....	9
3.1 Estensione dell'ambito di applicazione ai sistemi di negoziazione TRD (art. 3 cpv. 1 nORD-FINMA), applicabilità del titolo 5 (art. 43a nORD-FINMA e altri) e criteri per relazioni d'affari che comportano un rischio superiore (art. 72 cpv. 2 nORD-FINMA)	9
3.2 Sorveglianza delle relazioni d'affari e delle transazioni (art. 20 cpv. 5 nORD-FINMA)	10
3.3 Direttive interne per una verifica periodica dell'attualità dei dati relativi ai clienti (art. 26 cpv. 2 lett. I nORD-FINMA)	11
3.4 Elevamento delle disposizioni d'esecuzione in materia di comunicazione nell'ORD (art. 30 segg. ORD-FINMA, art. 22a nORD-FINMA)	12
3.5 Concretizzazione della competenza normativa dell'OAD-ASA (art. 42 nORD-FINMA)	13
3.6 Precisazioni sul valore soglia per le operazioni con valute virtuali (art. 51a cpv. 1 ^{bis} e art. 78b nORD-FINMA)	14
3.7 Integrazione (art. 65 cpv. 1 lett. d nORD-FINMA).....	17
3.8 Ulteriori richieste	17
3.8.1 Introduzione di una disposizione transitoria nell'ORD-FINMA per aggiornare i documenti relativi ai clienti	17
3.8.2 Contemporanea entrata in vigore della LRD, dell'ORD e dell'ORD-FINMA	18
3.8.3 Ulteriori proposte	18
4 Prossime tappe	19

Punti chiave

1. Dall'8 marzo al 10 maggio 2022 la FINMA ha condotto un'indagine conoscitiva pubblica concernente la revisione parziale dell'Ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari sulla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (ORD-FINMA). Ha tuttavia considerato i pareri giunti in ritardo fino al 5 giugno 2022 compreso.
2. I partecipanti all'indagine conoscitiva concordano con la FINMA che non è necessario introdurre ulteriori disposizioni di esecuzione nell'ORD-FINMA in ragione del chiaro disciplinamento nella Legge sul riciclaggio di denaro e delle spiegazioni dettagliate contenute nel Messaggio del Consiglio federale sulla verifica dell'identità dell'avente economicamente diritto e sull'aggiornamento dei dati relativi ai clienti.
3. L'estensione dell'ambito di applicazione del titolo 5 ORD-FINMA ai sistemi di negoziazione TRD e le precisazioni addotte in merito alla competenza normativa dell'OAD-ASA nel riveduto articolo 42 ORD-FINMA sono state accolte con favore.
4. Nell'ambito dell'elevamento degli obblighi in caso di sospetto riciclaggio di denaro dall'ORD-FINMA all'ORD, le corrispondenti disposizioni contenute nell'ORD-FINMA sono state abrogate e le rimanenti disposizioni in materia di vigilanza sono state trasposte nel nuovo articolo 22a ORD-FINMA. Alcuni partecipanti all'indagine conoscitiva hanno proposto una limitazione dell'obbligo di allestire e conservare documenti (cosiddetto *No-AML Report*) in assenza di una comunicazione di sospetto all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS). La richiesta è giustificata e può essere attuata.
5. In relazione con il nuovo articolo 26 capoverso 2 lettera I ORD-FINMA riguardo all'emanazione di una direttiva interna per la verifica orientata al rischio dell'aggiornamento dei dati relativi ai clienti, è stato rimarcato che, in linea di principio, i processi non dovrebbero essere oggetto di una direttiva interna. Tenendo conto di tale richiesta, nelle spiegazioni sarà precisato che gli intermediari finanziari devono emanare una direttiva interna sui criteri e la periodicità della verifica orientata al rischio concernente l'aggiornamento dei dati relativi ai clienti, ma non sui processi.
6. Diversi partecipanti hanno chiesto l'abrogazione del nuovo articolo 51a capoverso 1^{bis} ORD-FINMA in relazione con la precisazione concernente il calcolo del valore soglia per le operazioni di cambio con valute

virtuali (regola dei 30 giorni). In alternativa è stato proposto di limitare il campo di applicazione alla compravendita fisica (pagamento in contanti) di valute virtuali. Questa seconda richiesta può essere accolta, tuttavia la disposizione è formulata nell'ottica di una maggiore apertura agli sviluppi futuri e, oltre alle operazioni in contanti, dovrà essere applicabile ad altri mezzi di pagamento anonimi.

7. Per l'attuazione del nuovo obbligo di diligenza in relazione all'aggiornamento orientato al rischio dei dati relativi ai clienti, alcuni partecipanti all'indagine conoscitiva hanno chiesto di introdurre nell'ORD-FINMA un termine transitorio di 12 mesi che, tuttavia, non è contemplato dalla Legge sul riciclaggio di denaro e non esiste una corrispondente delega esplicita alla FINMA per l'emanazione di tali disposizioni transitorie né a livello di legge né a livello di ordinanza del Consiglio federale. Alla FINMA manca quindi una base legale per introdurre un termine transitorio in una sua ordinanza.
8. In ragione del fatto che il Consiglio federale ha deciso di porre in vigore la LRD e l'ORD il 1° gennaio 2023, anche l'ORD-FINMA entrerà in vigore nella stessa data.

Elenco delle abbreviazioni

AML	<i>Anti-money laundering</i>
art.	articolo
ASA	Associazione Svizzera d'Assicurazioni
ASB/Swiss Banking	Associazione svizzera dei banchieri
ASG	Associazione Svizzera di Gestori patrimoniali
cfr.	confronta
CHF	franchi svizzeri
cpv.	capoverso
economiesuisse	Organizzazione mantello delle imprese svizzere
FF	Foglio federale della Confederazione svizzera
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
Forum-OAD	Forum degli organismi svizzeri di autoregolamentazione
GAFI	Gruppo d'azione finanziaria internazionale
KYC	<i>know your customer</i>
lett.	lettera
LRD	Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (Legge sul riciclaggio di denaro), stato 1° gennaio 2022; RS 955.0)
Messaggio	Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro del 26 giugno 2019, FF 2019 4539

MROS	Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
n	nuova versione dell'atto normativo in questione
n.	numero
nLRD	Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (Legge sul riciclaggio di denaro), modifica del 19 marzo 2021; RU 2021 656)
OAD	Organismo(i) di autodisciplina
OAD-ASA	Organismo di autodisciplina dell'Associazione Svizzera d'Assicurazioni
ORD	Ordinanza dell'11 novembre 2015 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (Ordinanza sul riciclaggio di denaro), stato 1° agosto 2021; RS 955.01
ORD-FINMA	Ordinanza del 3 giugno 2015 dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari sulla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro), stato 1° gennaio 2021; RS 955.033.0
Ordinanza LFINMA	Ordinanza del 13 dicembre 2019 concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, stato 1° febbraio 2020; RS 956.11
pag.	pagina
R.	Raccomandazione del GAFI
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale del diritto federale
seg./segg.	seguente/i

SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
TRD	tecnologia di registro distribuito (in inglese: <i>distributed ledger technology</i> , DLT)
VQF	Associazione per l'assicurazione della qualità nel settore dei servizi finanziari

1 Introduzione

Dall'8 marzo al 10 maggio 2022 la FINMA ha condotto un'indagine conoscitiva pubblica concernente il progetto di modifica dell'Ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari sulla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (ORD-FINMA). La presente revisione scaturisce dalla necessità di recepire nell'ORD-FINMA le norme recentemente riviste della Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (LRD) e le modifiche apportate all'Ordinanza del Consiglio federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (ORD). Inoltre, nell'ottica di una revisione efficace, vengono proposti alcuni adeguamenti mirati dell'ORD-FINMA. Il presente rapporto espone in forma generale e sintetica i pareri dei partecipanti sul progetto posto in consultazione e, ove opportuno, spiega singole disposizioni.

2 Pareri ricevuti

Oltre ai pareri pervenuti dagli organi e dalle persone elencati di seguito in ordine alfabetico, la FINMA ne ha ricevuti altri 205 da persone fisiche e giuridiche. Per ragioni di spazio, gli altri 205 partecipanti all'indagine conoscitiva non sono elencati, ma i loro pareri, per i quali non si è espressamente rinunciato alla pubblicazione, sono esposti nel rapporto.

- Abbühl Andri
- Amantio GmbH
- Andreotti Fabio
- AsyLex
- ASA SVV
- Bity SA
- BITTR AG
- Bonnard Lawson
- economiesuisse
- Forum-OAD
- Jan Brzezek
- Libertäre Partei
- Partito Pirata Svizzero
- Pocket App GmbH
- Raiffeisen Svizzera
- Roussel Alexis

- Swiss Banking
- OAD-ASA
- OAD-Fiduciari Suisse
- Città di Zugo
- Värdex Suisse SA
- ASG
- VQF

3 Risultati dell'indagine conoscitiva e valutazione da parte della FINMA

Nel presente rapporto, approvato dal Consiglio di amministrazione della FINMA, sono riassunti, soppesati e valutati i pareri ricevuti dalla FINMA (art. 11 cpv. 4 dell'Ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari).

Esso viene pubblicato unitamente all'ordinanza adottata e ai pareri formulati dai partecipanti all'indagine conoscitiva. Inoltre, la FINMA pubblica le cosiddette spiegazioni, basate sul rapporto esplicativo dell'indagine conoscitiva, nel quale sono esposte anche le modifiche successive all'indagine conoscitiva. Tali spiegazioni servono agli applicatori del diritto come pratico documento di consultazione sul progetto finale.

I risultati dell'indagine conoscitiva e la valutazione da parte della FINMA sono esposti di seguito suddivisi per blocchi tematici, la cui sequenza corrisponde alla sistematica dell'ordinanza, fatta eccezione per i temi concernenti i sistemi di negoziazione TRD, che sono presentati insieme. Altri ambiti tematici, che non si riferiscono direttamente agli articoli riveduti né all'ORD-FINMA, sono trattati in un capitolo separato.

3.1 Estensione dell'ambito di applicazione ai sistemi di negoziazione TRD (art. 3 cpv. 1 nORD-FINMA), applicabilità del titolo 5 (art. 43a nORD-FINMA e altri) e criteri per relazioni d'affari che comportano un rischio superiore (art. 72 cpv. 2 nORD-FINMA)

Pareri

I partecipanti all'indagine conoscitiva sono favorevoli all'estensione dell'ambito di applicazione dell'ORD-FINMA ai sistemi di negoziazione TRD, tuttavia alcuni di essi hanno fatto presente che le attuali disposizioni del titolo 5 ORD-FINMA non sono specificamente adattate alle infrastrutture basate sulla tecnologia TRD. Considerando in particolare l'eterogeneità dei modelli commerciali di tali sistemi, non si dovrebbe concludere automaticamente

che implichino rischi maggiori per quanto riguarda le relazioni d'affari e le transazioni. Nella prassi di autorizzazione e di vigilanza è pertanto opportuno tenere conto delle specificità delle infrastrutture basate sulla tecnologia TRD.

Valutazione

L'osservanza degli obblighi generali di diligenza¹, degli obblighi di cui al titolo 5 ORD-FINMA e l'allestimento di criteri per le relazioni d'affari e le transazioni che comportano un rischio superiore a causa dei sistemi di negoziazione TRD sono stati accolti con favore dalla stragrande maggioranza dei partecipanti all'indagine conoscitiva. Questi obblighi di diligenza sono già oggi applicabili ad attività eterogenee nell'ambito della LRD. La loro natura generale e astratta consente di utilizzarli per diversi modelli commerciali, di conseguenza le disposizioni proposte sono mantenute.

Conclusioni

Sono mantenute le proposte della versione sottoposta a indagine conoscitiva.

3.2 Sorveglianza delle relazioni d'affari e delle transazioni (art. 20 cpv. 5 nORD-FINMA)

Pareri

Sostanzialmente non sono pervenuti pareri in merito all'introduzione di un sistema informatico di sorveglianza delle transazioni per i sistemi di negoziazione basati sulla tecnologia TRD, ma un partecipante all'indagine conoscitiva ha chiesto di precisare nel rapporto sull'indagine conoscitiva i requisiti qualitativi di tale sistema e il tipo delle transazioni sottoposte a sorveglianza.

Valutazione

Le disposizioni dell'ORD-FINMA sono di natura generale e astratta e non disciplinano singoli casi concreti. La FINMA lascia i dettagli tecnici relativi all'attuazione agli assoggettati alla vigilanza. Nell'ambito della sua attività di vigilanza, sulla base dell'articolo 3 capoverso 2 ORD-FINMA la FINMA può, nei singoli casi, tenere conto delle specificità delle attività esercitate dagli intermediari finanziari nell'applicazione della sua Ordinanza sul riciclaggio di denaro e, in particolare, autorizzare agevolazioni oppure ordinare inasprimenti sulla scorta del rischio di riciclaggio di denaro legato a un'attività o delle dimensioni di un'impresa. Alla luce di ciò i requisiti qualitativi non vengono precisati.

¹ Titolo 1, artt. 1–29 nORD-FINMA.

Conclusion

Sono mantenute le proposte della versione sottoposta a indagine conoscitiva.

3.3 Direttive interne per una verifica periodica dell'attualità dei dati relativi ai clienti (art. 26 cpv. 2 lett. I nORD-FINMA)

Pareri

Numerosi partecipanti all'indagine conoscitiva ritengono opportuno includere nell'articolo 26 ORD-FINMA l'allestimento di una direttiva interna per la verifica orientata al rischio dell'aggiornamento dei dati relativi ai clienti. In riferimento al contenuto delle direttive interne è emersa, invece, l'esigenza di una precisazione: nelle sue spiegazioni la FINMA fa presente che la direttiva deve contenere non solo i criteri, ma anche i processi. Alcuni partecipanti rimarcano tuttavia che una direttiva non deve regolamentare i processi, in quanto troppo dettagliati e soggetti a modifiche. Viene inoltre proposto di integrare l'articolo 26 capoverso 2 lettera I nORD-FINMA con gli attributi «orientato al rischio e periodico» in riferimento all'aggiornamento. Un altro partecipante alla consultazione ritiene che, conformemente all'articolo 7 capoverso 1^{bis} nLRD, le direttive interne non dovrebbero disciplinare l'aggiornamento dei documenti dei clienti, bensì la verifica della loro attualità e propone una formulazione in tal senso. Qualora i documenti non fossero attuali, dovrebbero essere aggiornati.

Valutazione

Nelle sue spiegazioni la FINMA preciserà che le direttive interne degli intermediari finanziari devono contenere i criteri e la periodicità dell'aggiornamento orientato al rischio dei documenti relativi ai clienti, ma non i relativi processi. L'attuale formulazione dell'articolo 26 capoverso 2 lettera I si basa su quella riportata nel Messaggio ed è stata tenuta volutamente concisa. Il testo dell'ordinanza può dunque rimanere invariato.

Conclusion

È mantenuta la formulazione dell'articolo 26 capoverso 2 lettera I nella versione sottoposta a indagine conoscitiva. Nelle spiegazioni viene invece aggiunto che la direttiva interna deve regolamentare i criteri e la periodicità dell'aggiornamento orientato al rischio dei documenti relativi ai clienti, ma non i processi.

3.4 Elevamento delle disposizioni d'esecuzione in materia di comunicazione nell'ORD (art. 30 segg. ORD-FINMA, art. 22a nORD-FINMA)

Pareri

L'elevamento delle disposizioni d'esecuzione in materia di comunicazione nell'ORD non ha sollevato ulteriori commenti. In merito all'obbligo di allestire e conservare documenti (cosiddetto *No-AML Report*) previsto nel nuovo articolo 22a capoverso 2 ORD-FINMA, alcuni partecipanti all'indagine conoscitiva hanno proposto di attenersi alla formulazione dell'attuale articolo 31 ORD-FINMA e di limitare dunque tale obbligo alle *relazioni d'affari dubbiose che concernono importanti valori patrimoniali* laddove non venga esercitato il diritto di comunicazione secondo l'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP. A titolo sussidiario è proposta una limitazione del suddetto obbligo ai casi in cui sussistono effettivi sospetti (un'indicazione concreta o più indizi) e per i quali l'obbligo di comunicazione è stato precedentemente accertato dal servizio di lotta contro il riciclaggio di denaro. Un partecipante ha inoltre rimarcato che i particolari obblighi di chiarimento in relazione all'articolo 6 capoverso 2 lettera c LRD non sono riconducibili di per sé a un sospetto di riciclaggio di denaro. Nella prassi viene fatto fronte a tali rischi effettuando chiarimenti complementari conformemente all'articolo 15 ORD-FINMA. Per tenere conto di un eventuale sospetto insorto a seguito di questi chiarimenti complementari è necessario integrare l'articolo 16 capoverso 2 ORD-FINMA. Infine, in alcuni pareri è stato chiesto di precisare che il *No-AML Report* non deve costituire un documento separato e che è sufficiente annotare nella forma opportuna i chiarimenti svolti e i motivi di una mancata comunicazione di sospetto al MROS.

Valutazione

La formulazione dell'articolo 31 ORD-FINMA non è stata trasposta nel nuovo articolo 22a capoverso 2 ORD-FINMA poiché la formulazione «relazione d'affare dubbiosa» non è più utilizzata neppure nelle nuove disposizioni in materia di comunicazione a livello di ORD in quanto non si tratta di un concetto giuridico. Inoltre, l'articolo si limita alle relazioni d'affari che concernono *importanti valori patrimoniali*, per le quali non è stato invocato il diritto di comunicazione di cui all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP. Gli indizi per procedere a una comunicazione non emergono però solo nelle *relazioni d'affari dubbiose* e in presenza di *importanti valori patrimoniali*. L'intermediario finanziario deve procedere a chiarimenti complementari conformemente all'articolo 6 LRD se dispone di un indizio concreto o di più elementi secondo cui i valori patrimoniali implicati nella relazione d'affari potrebbero soddisfare i criteri di cui all'articolo 9 capoverso 1 lettera a LRD. Se i chiarimenti complementari consentono di fugare il sospetto, non sussiste alcun obbligo di comunicazione poiché viene meno il «sospetto fondato». Ai sensi dell'articolo 7 LRD, l'intermediario finanziario deve documentare i chiarimenti effettuati, in particolare per dimostrare che non ha violato l'obbligo di comunicazione di cui

all'articolo 9 LRD. Per quanto riguarda il diritto di comunicazione, come menzionato nel Messaggio, il Consiglio federale e le autorità competenti lo considerano uno strumento sussidiario all'obbligo di comunicazione². Nelle spiegazioni concernente l'ORD-FINMA è inoltre precisato che l'intermediario finanziario deve documentare in forma appropriata e completa i motivi di una mancata comunicazione di sospetto al MROS. In proposito non devono essere documentati solo i chiarimenti complementari, ma anche i motivi in base ai quali l'intermediario finanziario giunge alla conclusione che i chiarimenti effettuati consentono di fugare il sospetto.

Conclusioni

L'intermediario finanziario deve procedere a chiarimenti complementari conformemente all'articolo 6 LRD e documentarli se dispone di un indizio concreto o di più elementi secondo cui i valori patrimoniali implicati nella relazione d'affari potrebbero soddisfare i criteri di cui all'articolo 9 capoverso 1 lettera a LRD. La formulazione del nuovo articolo 22a capoverso 2 ORD-FINMA è modificata di conseguenza e integrata nelle spiegazioni concernenti l'ORD-FINMA.

3.5 Concretizzazione della competenza normativa dell'OAD-ASA (art. 42 nORD-FINMA)

Pareri

L'OAD-ASA e l'ASA accolgono con favore le precisazioni in merito alla competenza normativa dell'OAD-ASA. Gli altri partecipanti all'indagine conoscitiva hanno preso atto della precisazione senza ulteriori commenti.

Valutazione

La competenza normativa dell'OAD-ASA è ripresa conformemente alla proposta sottoposta a indagine conoscitiva.

Conclusioni

Sono mantenute le proposte della versione sottoposta a indagine conoscitiva.

² Rapporto esplicativo del 1° ottobre 2021 concernente la modifica dell'ordinanza relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, capitolo 3.1. «Ordinanza sul riciclaggio di denaro (ORD)», pag. 12, consultabile al seguente link: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/68408.pdf> (12 giugno 2022).

3.6 Precisazioni sul valore soglia per le operazioni con valute virtuali (art. 51a cpv. 1^{bis} e art. 78b nORD-FINMA)

Pareri

Numerosi partecipanti all'indagine conoscitiva hanno chiesto lo stralcio del nuovo articolo 51a capoverso 1^{bis} ORD-FINMA sostenendo che la limitazione a 30 giorni per il valore soglia viola la neutralità tecnologica, la sfera privata e il principio della proporzionalità. Inoltre, per le operazioni di cambio con valute fiat non esiste una tale limitazione e il progetto di regolamentazione non si basa su fatti sufficientemente fondati. Un numero ristretto di partecipanti ha criticato il valore soglia di CHF 1000 per le operazioni di cambio con criptovalute chiedendone l'innalzamento a CHF 5000 o CHF 25 000. Alcuni partecipanti hanno rimarcato che numerose transazioni di cambio sono effettuate agli sportelli automatici, bensì *online*. Secondo le indicazioni fornite da un partecipante, l'80% delle sue operazioni di cambio con criptovalute al di sotto del valore soglia di CHF 1000 si svolge *online* e non agli sportelli automatici. Alcuni partecipanti hanno invitato a considerare che le raccomandazioni del GAFI non prevedono limitazioni del valore soglia. Per alcuni non è chiaro se, oltre al criterio dei 30 giorni, si ipotizzino altri casi d'applicazione qualificabili come «legati fra di loro».

Un partecipante ha chiesto che si rinunci all'aggiunta di «transazioni legate fra di loro», altrimenti diventa difficile distinguere tra i casi in cui viene soltanto superata la soglia e quelli che appaiono inusuali ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 LRD. Altri partecipanti rilevano la necessità di precisare se il valore soglia di CHF 1000 si applica anche alle relazioni d'affari durature. È inoltre ritenuto opportuno definire le criptovalute e le relazioni d'affari durature.

Infine è stato proposto di limitare il campo di applicazione del nuovo articolo 51a capoverso 1^{bis} ORD-FINMA alla compravendita fisica di valute virtuali (acquisto, vendita e cambio di valute virtuali, in particolare agli sportelli automatici), poiché è lì che si presentano i rischi maggiori.

Valutazione

Neutralità tecnologica non significa che tutte le tecnologie debbano essere disciplinate allo stesso modo. L'aspetto determinante è quello dei rischi correlati alle tecnologie (*same business, same risks, same rules*). Se una tecnologia comporta rischi più elevati rispetto a fattispecie analoghe o ad altre tecnologie, tali rischi devono essere opportunamente considerati e, all'occorrenza, trattati diversamente. Al principio «*same business, same risks, same rules*» fa da corollario «*higher risks, stricter rules*». Nel settore cripto, in particolare in relazione con le criptovalute, i rischi nell'ambito della LRD sono più accentuati a causa dell'anonimato potenzialmente maggiore nonché

della velocità e del carattere internazionale delle transazioni.³ Ciò spiega il motivo per cui le valute virtuali sono spesso utilizzate come mezzo di pagamento per il commercio illegale, in particolare il traffico di droga, praticato nel *darknet* o per il pagamento di riscatti dopo in seguito a cyber-attacchi.⁴ Come esposto nel rapporto esplicativo⁵ concernente la revisione parziale dell'ORD-FINMA, questi rischi più elevati si sono concretizzati in particolare con i distributori automatici di valute virtuali, utilizzati abusivamente per effettuare operazioni di pagamento nel traffico degli stupefacenti. Il GAFI, nella sua qualità di *standard setter* a livello internazionale nell'ambito del riciclaggio di denaro, è giunto alla stessa conclusione: ha stabilito un valore soglia di USD/EUR 1000 per le transazioni occasionali in relazione con valori patrimoniali virtuali (cfr. la nota interpretativa della Raccomandazione 15 del GAFI). L'argomento è già stato ampiamente discusso anche nell'ambito della riduzione del valore soglia da CHF 5000 a CHF 1000 in occasione della revisione dell'ORD-FINMA nel 2020.⁶

Oltre ai rischi più elevati in relazione con le criptovalute, neppure in questo caso si può parlare di attività della stessa natura (*same business*). In un'ottica economica le operazioni di cambio nel settore cripto sono molto diverse da quelle classiche, ossia dall'acquisto allo sportello di valute estere per esempio per i viaggi. Le valute virtuali sono solitamente acquistate per altri scopi, per esempio come investimento. Le operazioni d'investimento presuppongono generalmente una relazione d'affari duratura, che comporta l'identificazione della controparte. Le operazioni in questione, effettuate con clienti occasionali per un valore soglia inferiore a CHF 1000, servono dunque ad altri fini e implicano altri rischi. In sintesi si può concludere che l'argomento dell'assenza della neutralità tecnologica (*same business, same risks, same rules*) rispetto alle operazioni di cambio in contanti non è pertinente: non è la

³ Cfr. secondo rapporto del Gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (GCRF), Valutazione nazionale dei rischi – *National Risk Assessment* (NRA), ottobre 2021 (n. 4.3, pag. 48 segg.); primo rapporto NRA del GCRF, ottobre 2018 (pag. 23; disponibile in francese e tedesco); rapporto del GCRF sul rischio di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo mediante criptoattività e «crowdfunding», ottobre 2018 (n. 3.1.1.1, 3.1.2. b e d; disponibile in francese e tedesco); «Updated Guidance for risk-based approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers» del GAFI, ottobre 2021; «Virtual Assets Red Flag Indicators of Money Laundering and Terrorist Financing» del GAFI, settembre 2021; «Second 12-month Review of the Revised FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers» del GAFI, luglio 2021; Monitoraggio FINMA dei rischi 2021, consultabile al seguente link: <<https://www.finma.ch/it/documentazione/pubblicazioni-della-finma/rapporti/risikomonitor/>> (8 marzo 2022).

⁴ Europol und European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2017): *Drugs and the Darknet. Perspectives for Enforcement, Research and Policy*. <http://www.emcdda.europa.eu/darknet>; «Second 12-Month Review of the Revised FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers» del GAFI, luglio 2021; «Updated Guidance for risk-based approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers» del GAFI, ottobre 2021, nm. 21; cfr. in proposito anche la mozione 21.4068 del 22 settembre 2021 presentata dal consigliere nazionale Roger Nordmann «Ciberpirateria a scapito delle imprese e degli enti pubblici. Interrompere il circuito finanziario dei riscatti tramite criptomonete», consultabile al seguente link: <<https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20214068>> (8 marzo 2022).

⁵ Revisione parziale dell'Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA), rapporto esplicativo dell'8 marzo 2022, n. 5.7 (disponibile in francese e tedesco).

⁶ Indagine conoscitiva sulle disposizioni d'esecuzione della FINMA in merito alla LSerFi e alla LIsFi, rapporto esplicativo del 7 febbraio 2020, n. 8.2.4 (disponibile in francese e tedesco) e disposizioni d'esecuzione della FINMA in merito alla LSerFi e alla LIsFi, rapporto del 4 novembre 2020 sui risultati dell'indagine conoscitiva svoltasi dal 7 febbraio al 9 aprile 2020, n. 3.5.4 (disponibile in francese e tedesco).

stessa attività (*business*) né comporta gli stessi rischi (*risks*) a causa della rapidità, del carattere internazionale e della mobilità delle transazioni, pertanto sono necessarie altre regole (*rules*). Per salvaguardare il principio della proporzionalità, devono essere cumulativamente soddisfatti tre elementi: la misura deve essere adeguata, necessaria e ragionevole. Nell'ambito della sua attività di vigilanza la FINMA ha constatato un abuso del valore soglia per le operazioni di cambio con criptovalute agli sportelli automatici, pertanto la misura è idonea a fare fronte a casi analoghi. L'interesse pubblico per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo prevale sugli interessi dei clienti occasionali di svolgere anonimamente agli sportelli automatici le loro operazioni di cambio in criptovalute che superano il valore soglia di CHF 1000 al mese. Infine, i clienti possono farsi identificare, pertanto non devono sottostare a una limitazione del valore soglia di CHF 1000 nell'arco di 30 giorni. La misura è dunque senz'altro ragionevole. Il concetto di «transazioni legate tra di loro» è sancito in termini generali a livello di legge per le operazioni di cassa (art. 3 cpv. 2 LRD). Lo scopo di tale precisazione consiste nell'individuazione di casi di *smurfing*. Infine, da questa disposizione emerge chiaramente che si tratta di *operazioni non legate a una relazione d'affari duratura*, pertanto la precisazione non è necessaria (art. 2 lett. b ORD-FINMA). La nozione di valute virtuali è già utilizzata nell'ORD, quindi non necessita di una definizione nell'ORD-FINMA.

La proposta di limitare il campo di applicazione del nuovo articolo 51a capoverso 1^{bis} nORD-FINMA alla compravendita fisica di valute virtuali (acquisto, vendita e cambio di criptovalute, in particolare agli sportelli automatici) è ritenuta sostenibile in un approccio orientato al rischio che si concentra sui rischi principali. La disposizione è tuttavia formulata secondo una maggiore apertura agli sviluppi futuri e dovrà contemplare anche altri mezzi di pagamento anonimi, per esempio determinate carte prepagate. Inoltre, i modelli aziendali che offrono ai clienti occasionali il cambio di criptovalute solo in combinazione con un conto bancario o una carta di credito a nome del cliente devono rispettare il valore soglia di CHF 1000 (evitando lo *smurfing*). Gli offerenti di tali modelli possono tuttavia rinunciare ad adottare misure tecniche per evitare che il valore soglia sia superato mediante transazioni legate fra di loro nell'arco di 30 giorni. Ciò è dovuto al fatto che i clienti interessati sono già stati identificati nella procedura di apertura del conto o di rilascio della carta di credito e che i fondi utilizzati per le operazioni di cambio implicano rischi ridotti di provenire da un crimine.

Conclusion

Il campo di applicazione del nuovo articolo 51a capoverso 1^{bis} nORD-FINMA è limitato ai pagamenti in contanti o all'accettazione di altri mezzi di pagamento anonimi per l'acquisto o la vendita di valute virtuali.

3.7 Integrazione (art. 65 cpv. 1 lett. d nORD-FINMA)

Pareri

Nel quadro dell'ultima revisione parziale dell'ORD-FINMA non vi è stato traspunto il requisito di una vigilanza equivalente all'estero come previsto dall'articolo 65 capoverso 1 lettera d nORD-FINMA. Un partecipante all'indagine conoscitiva ha chiesto che la deroga alla richiesta di una dichiarazione scritta relativa all'avente economicamente diritto di cui all'articolo 65 capoverso 1 ORD-FINMA sia estesa anche ai gestori patrimoniali e ai trustee secondo l'articolo 2 capoverso 2 lettera a^{bis} LRD, poiché si tratta di intermediari finanziari disciplinati da una legge speciale secondo la LIsFi.

Valutazione

La richiesta di estendere la deroga ai gestori patrimoniali e ai trustee che hanno ottenuto un'autorizzazione della FINMA secondo la LIsFi è già stata discussa nel quadro della revisione dell'ORD-FINMA nel 2020. Al riguardo si rinvia al rapporto sui risultati dell'indagine conoscitiva sulle disposizioni d'esecuzione della FINMA in merito alla LSerFi e alla LIsFi, capitolo 3.5.7.

Conclusioni

Nell'articolo 65 capoverso 1 lettera d nORD-FINMA è stato integrato il requisito di una vigilanza equivalente all'estero. Non sono apportate altre modifiche a livello di contenuti.

3.8 Ulteriori richieste

3.8.1 Introduzione di una disposizione transitoria nell'ORD-FINMA per aggiornare i documenti relativi ai clienti

Pareri

Una parte dei partecipanti all'indagine conoscitiva chiede l'introduzione di un termine transitorio di 12 mesi nell'ORD-FINMA per attuare l'aggiornamento orientato al rischio e periodico dei documenti relativi ai clienti, poiché questo nuovo obbligo di diligenza comporta oneri notevoli per gli intermediari finanziari. Inoltre, sinora non era chiaro che la FINMA non intendesse addurre ulteriori precisazioni al riguardo. Alla luce di ciò, gli intermediari finanziari hanno aspettato di attuare il nuovo obbligo di diligenza e ora necessitano di più tempo per adeguare le direttive, varare i piani di attuazione e stabilire i cicli di aggiornamento. Il Messaggio ha peraltro riconosciuto l'esigenza di prevedere un termine transitorio⁷, sebbene si sia rinunciato a inserire una

⁷ Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro, FF 2019 4598: «[...] Non ci si attende che al momento dell'entrata in vigore tutte le relazioni d'affari si trovino già allo stato più attuale. A partire da questo momento vige piuttosto un obbligo di verifica e di

disposizione specifica nella LRD. Infine, il Messaggio non esclude la possibilità di regolamentare adeguati termini transitori nell'ORD-FINMA e nell'auto-disciplina.

Valutazione

Nella LRD manca la base per una disposizione transitoria che, quindi, non può essere sancita neppure nell'ORD-FINMA. D'altro canto la disposizione di legge non esige che tutti i dati relativi ai clienti siano aggiornati al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa, bensì che ciò avvenga nel tempo secondo un approccio orientato al rischio.

Conclusioni

Non è previsto un termine transitorio.

3.8.2 Contemporanea entrata in vigore della LRD, dell'ORD e dell'ORD-FINMA

Pareri

Numerosi partecipanti all'indagine conoscitiva hanno chiesto, ai fini della certezza del diritto, che la Legge sul riciclaggio di denaro, l'Ordinanza del Consiglio federale sul riciclaggio di denaro e l'ORD-FINMA nelle loro versioni rivedute entrassero in vigore contemporaneamente.

Valutazione

La LRD, le ordinanze del Consiglio federale e l'ORD-FINMA entreranno in vigore contemporaneamente il 1° gennaio 2023.

Conclusioni

L'ORD-FINMA entrerà in vigore contemporaneamente alla LRD e all'ORD il 1° gennaio 2023.

3.8.3 Ulteriori proposte

Pareri

Un partecipante propone di introdurre, oltre alla video identificazione e al bonifico su un conto bancario, una terza variante più semplice per l'identificazione di clienti privati TRD. Sarebbe ipotizzabile, per esempio, la trasmissione di documenti di identità scannerizzati o di un *selfie* dell'utente. Un altro

eventuale aggiornamento regolari delle relazioni d'affari. Per quanto riguarda la frequenza della verifica, l'intermediario finanziario dispone di potere discrezionale. In questo modo viene infine anche tenuto conto del diritto a una regolamentazione transitoria adeguata.» [...].

partecipante chiede che la revisione dell'ORD-FINMA non crei ostacoli alle aperture di conti da parte di profughi, in particolare rifugiati con permesso N, F e S.

Valutazione

La revisione della Circolare 16/7 «Video identificazione e identificazione on-line» non può avvenire nell'ambito della presente revisione dell'ORD-FINMA.

Occorre inoltre considerare che gli obblighi formali di diligenza per le aperture di conti sono disciplinati nella CDB 2020.

Conclusioni

L'entrata nel merito delle proposte formulate esula dall'ambito della presente revisione.

4 Prossime tappe

La revisione parziale dell'ORD-FINMA entrerà in vigore il 1° gennaio 2023.