

Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA)

Rapporto esplicativo concernente la revisione parziale dell'ORD-FINMA

4 settembre 2017

Indice

Punti chiave	3
1 Situazione di partenza	7
2 Necessità di regolamentazione e obiettivi	7
3 Spiegazioni relative alle singole disposizioni.....	9
3.1 Disposizioni generali	9
3.1.1 Campo di applicazione	9
3.1.2 Obblighi generali di diligenza (capitolo 4).....	15
3.1.3 Obblighi di diligenza particolari (capitolo 5).....	23
3.1.4 Provvedimenti organizzativi (capitolo 7).....	30
3.1.5 Proseguimento della relazione d'affari e comunicazione (capitolo 9).....	30
3.2 Disposizioni particolari per banche e commercianti di valori mobiliari (titolo 2)	31
3.3 Disposizioni particolari per direzioni dei fondi, società d'investimento ai sensi della LICol e gestori patrimoniali ai sensi della LICol e per gli IFDS (titoli 3 e 5)	33
3.4 Disposizioni finali e transitorie (titolo 6).....	34
4 Conseguenze.....	34
4.1 Conseguenze per gli intermediari finanziari.....	34
4.2 Conseguenze per le autorità di vigilanza	37

Punti chiave

Il GAFI ha sottoposto la Svizzera alla sua quarta valutazione reciproca tra il 2015 e il 2016. Da tale verifica sono emerse carenze nel dispositivo svizzero per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. A seguito di tale situazione, la Svizzera è attualmente sottoposta a una cosiddetta procedura di monitoraggio rinforzato. Questo, a lungo termine, comporta il rischio che la Svizzera venga inserita nella lista di paesi che, secondo il GAFI, presentano carenze strategiche, con tutte le ripercussioni negative sulla piazza finanziaria che ne conseguirebbero.

La presente revisione parziale dell'ORD-FINMA mira ad attuare gli adeguamenti necessari affinché la Svizzera possa uscire dalla procedura di monitoraggio rinforzato. Nella revisione parziale, inoltre, confluiscono le conoscenze ottenute dalla FINMA nel quadro della sua prassi di vigilanza e di *enforcement*.

Il progetto fa parte di un pacchetto complessivo di lavori successivi al rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI e coordinato dalla Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI). Nel suo comunicato stampa del 28 giugno 2017, il Consiglio federale ha reso noti gli orientamenti relativi a questo pacchetto di misure, sottolineando l'importanza di una revisione parziale dell'ORD-FINMA.¹

Di seguito sono riportati i nuovi punti salienti introdotti dalla revisione parziale dell'ORD-FINMA.

- Gli intermediari finanziari devono verificare le informazioni relative all'avente economicamente diritto.
- Viene introdotto l'obbligo di aggiornare regolarmente le informazioni sui clienti per tutte le relazioni d'affari.
- L'elenco di esempi relativo ai criteri per il riconoscimento di relazioni d'affari che comportano un rischio superiore viene ampliato e precisato. Ciò riguarda in particolare il criterio della complessità delle strutture. Se vengono utilizzate società di sede, devono essere determinate le soggiacenti motivazioni. Gli intermediari finanziari devono utilizzare anche nella prassi i criteri di rischio rilevanti per la propria attività al fine di determinare i criteri per le relazioni d'affari che comportano un rischio superiore.
- Vengono esplicitati i requisiti per il rispetto dei principi fondamentali della Legge sul riciclaggio di denaro e dell'ORD-FINMA a livello dei gruppi,

¹ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 28 giugno 2017 (www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/comunicati-stampa-consiglio-federale.msg-id-67338.html).

come pure i requisiti concernenti la sorveglianza globale dei rischi giuridici e di reputazione da parte degli intermediari finanziari che possiedono succursali all'estero o dirigono un gruppo finanziario che comprende società estere.

- Ulteriori adeguamenti riguardano l'abbassamento della soglia per le transazioni in contanti con clienti occasionali e per la sottoscrizione di investimenti collettivi di capitale non quotati in borsa, che dai precedenti 25 000 franchi viene portato al livello richiesto dal GAFI di 15 000 franchi nonché l'introduzione di un sistematico obbligo di verifica delle informazioni relative all'ordinante e al beneficiario nell'ambito del traffico dei pagamenti. Inoltre, nei criteri di classificazione del rischio delle relazioni d'affari e delle transazioni viene inserito un rimando esplicito ai paesi considerati dal GAFI a rischio elevato (*high risk*) oppure non cooperativi e introdotta una precisazione delle condizioni alle quali è consentito avvalersi delle agevolazioni relative agli obblighi di diligenza degli emittenti dei mezzi di pagamento.

Elenco delle abbreviazioni

AIFMD	Direttiva 2011/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2011 sui gestori di fondi di investimento alternativi, che modifica le direttive 2003/41/CE e 2009/65/CE e i regolamenti (CE) n. 1060/2009 e (UE) n. 1095/2010, GU L 174 del 1° luglio 2011, pagg. 1-73
GAFI	Gruppo d'azione finanziaria (francese: GAFI, <i>Groupe d'action financière</i> ; inglese: FATF, <i>Financial Action Task Force</i>)
Metodologia del GAFI	<i>Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems updated February 2016</i> (www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology-March%202017-Final.pdf)
LRD	Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (RS 955.0)
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 (RS 955.033.0)
IOSCO	Organizzazione internazionale delle autorità di vigilanza sulla borsa (International Organization of Securities Commissions)
MiFID II	Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, GU L 173 del 12 giugno 2014, pagg. 349-496
MiFIR	Regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, GU L 173 del 12 giugno 2014, pagg. 84-148
MMoU	Memorandum d'intesa multilaterale (Multilateral Memorandum of Understanding)

ASB	Associazione svizzera dei banchieri
OAD	Organismo di autodisciplina
OAD-ASA	Organismo di autodisciplina dell'Associazione Svizzera d'Assicurazioni
CP	Codice penale (RS 311.0)
CDB 16	Convenzione del 1° giugno 2015 relativa all'obbligo di diligenza delle banche

1 Situazione di partenza

Nel 2012 le raccomandazioni del GAFI, che costituiscono gli standard riconosciuti a livello internazionale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, sono state rivedute nel 2012. Affinché risulti in linea con tali standard e in prospettiva della quarta valutazione reciproca dei paesi da parte del GAFI, previsto per il 2016, l'ORD-FINMA è stata adeguata alle raccomandazioni del GAFI del 2012 nel quadro di una revisione totale. La nuova ordinanza è in vigore dal 1° gennaio 2016.

Tra il 2015 e il 2016 il GAFI ha sottoposto la Svizzera, per la quarta volta, a una valutazione reciproca. Il rapporto di valutazione è stato pubblicato nel dicembre 2016². A causa di alcune carenze nel suo dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, per poco la Svizzera non ha superato l'esame e dovrà pertanto sottoporsi alla cosiddetta procedura di monitoraggio rinforzato.

2 Necessità di regolamentazione e obiettivi

La revisione parziale dell'ORD-FINMA fa parte di un pacchetto complessivo di lavori successivi al rapporto di valutazione del GAFI, coordinato dalla Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI). Nel suo comunicato del 28 giugno 2017, il Consiglio federale ha reso noti alcuni dettagli su questo pacchetto di misure previste. Come menzionato dal Consiglio federale, il pacchetto comprende la verifica dell'avente economicamente diritto e il regolare aggiornamento delle informazioni sui clienti³. Relativamente a tali modifiche sussiste una base legale negli artt. 4, 6, 7 e 17 LRD. In conformità all'art. 4 LRD, nelle loro relazioni d'affari gli intermediari finanziari devono accertare, con la diligenza richiesta dalle circostanze, l'avente economicamente diritto. Secondo il Messaggio del Consiglio federale del 13 dicembre 2013, «(...) *l'intermediario finanziario è tenuto a conoscere i propri clienti e i loro affari e a organizzarsi in modo da essere in grado di riconoscere indizi che gli permettono di presumere che la controparte e l'avente economicamente diritto sono identici, oppure (...) se sussistono dubbi in merito.*»⁴. L'articolo 6 LRD obbliga gli intermediari finanziari a identificare l'oggetto e lo scopo della relazione d'affari auspicata dalla controparte; prevede inoltre che l'entità delle informazioni da raccogliere dipendano dal rischio

² www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-switzerland-2016.html (rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016).

³ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 28 giugno 2017 (www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/comunicati-stampa-consiglio-federale.msg-id-67338.html).

⁴ Messaggio del Consiglio federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) rivedute nel 2012 del 13 dicembre 2012, FF 2014 639.

rappresentato dalla controparte. Tale disposizione prevede altresì che vengano effettuati periodici controlli. L'art. 17 LRD incarica la FINMA di concretizzare tali obblighi di diligenza. Nel quadro di una consultazione preliminare condotta presso le associazioni interessate, la FINMA ha constatato che la maggior parte degli operatori della piazza finanziaria è a favore di una regolamentazione a livello di ORD-FINMA. Tuttavia, nella fase di consultazione preliminare la base legale e la competenza in materia di regolamentazione della FINMA sono state in parte valutate in modo critico. La FINMA si attende che nell'indagine conoscitiva pubblica vengano espresse con chiarezza ulteriori opinioni in merito alla necessità di disciplinare la verifica dell'avente economicamente diritto e l'aggiornamento delle informazioni sui clienti nell'ORD-FINMA o nella Legge sul riciclaggio di denaro. Se l'attuale situazione rimane invariata, vale a dire se i requisiti posti dal GAFI continuano a essere adempiuti in maniera lacunosa, ne deriverebbero conseguenze sfavorevoli per tutti i soggetti interessati e per la piazza finanziaria. Se un paese non si adopera in maniera adeguata per rimuovere, nel lungo termine, le irregolarità constatate dal GAFI, la riunione plenaria di tale organo, conformemente ai processi del GAFI (*FATF Procedures*⁵), può adottare una serie di misure nei suoi confronti, per esempio pubblicando una dichiarazione nella quale attesta la presenza di lacune strategiche nel dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Come conseguenza ultima di tale situazione, le transazioni di intermediari finanziari svizzeri all'estero potrebbero essere trattate come transazioni che comportano un rischio superiore, o addirittura potrebbe esserne rifiutata l'esecuzione. Una tale classificazione da parte del GAFI si ripercuoterebbe anche sull'accesso al mercato, dal momento che vari atti normativi dell'Unione europea e diverse organizzazioni internazionali, come per esempio la IOSCO, adducono il rispetto degli standard del GAFI come condizione per l'accesso al mercato (p. es. IOSCO *MMoU concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information*⁶, AIFMD, MiFID II, MiFIR).

La presente revisione parziale mira all'attuazione degli adeguamenti richiesti dal GAFI che sono necessari affinché la Svizzera esca dalla procedura di monitoraggio rinforzato. Con riferimento alla metodologia del GAFI, si annoverano tassativamente in questo contesto la Raccomandazione 10 del GAFI e gli obblighi da essa sanciti, relativi alla verifica dell'avente economicamente diritto e al regolare aggiornamento delle informazioni sui clienti.⁷ Inoltre, nell'ambito della rielaborazione dell'ordinanza confluiscono le conoscenze ottenute nella prassi di vigilanza e di *enforcement*, segnatamente dagli scandali di riciclaggio di denaro verificatisi negli ultimi anni. In particolare vengono concretizzate le aspettative concernenti la sorveglianza globale dei

⁵ Cfr. pag. 21 *FATF Procedures for the FATF fourth round of AML/CFT mutual evaluations di ottobre 2013* (www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf) (*FATF Procedures*).

⁶ Cfr. www.finma.ch/en/finma/international-activities/supervisory-cooperation/agreements/.

⁷ Cfr. pag. 21 delle *FATF Procedures* («a country will be placed immediately into enhanced follow-up if [...] it is rated NC/PC on any one or more of R.3, 5, 10 [grassetto aggiunto], 11 and 20»).

rischi giuridici e di reputazione e la classificazione delle relazioni d'affari e delle transazioni in base ai rischi.

3 Spiegazioni relative alle singole disposizioni

3.1 Disposizioni generali

3.1.1 Campo di applicazione

Gli obblighi degli intermediari finanziari in relazione ai rischi giuridici e di reputazione legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo che possono insorgere a causa delle attività delle loro succursali all'estero e delle società del gruppo all'estero sono disciplinati dagli artt. 5 e 6 della vigente ORD-FINMA. Tali disposizioni erano state inizialmente introdotte in ragione degli standard internazionali del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e poi ampliate in seguito alle raccomandazioni del GAFI.⁸ Nel frattempo gli standard internazionali in materia sono stati ulteriormente rielaborati e si ritrovano oggi soprattutto nelle linee guida *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism* del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria di febbraio 2016⁹ e nella Raccomandazione 18 del GAFI (*Internal controls and foreign branches and subsidiaries*).

Alcuni requisiti relativi alla sorveglianza globale dei rischi giuridici e di reputazione in relazione alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono sanciti anche dalle Circolari FINMA 17/1 «*Corporate governance – banche*» resp. 17/2 «*Corporate governance – assicuratori*» e 2008/21 «*Rischi operativi – banche*». Tali circolari si applicano per analogia alle strutture del gruppo.¹⁰

Per quanto concerne l'elemento dell'efficacia, nel suo rapporto di valutazione il GAFI ha constatato che i requisiti di sorveglianza globale delle succursali e delle società del gruppo da parte degli intermediari finanziari sono sì disciplinati dalla vigente ORD-FINMA, ma non vengono sempre applicati dagli intermediari finanziari, oppure non vengono applicati in maniera uniforme.¹¹ Per questo motivo, il GAFI chiede che vengano precisati i requisiti e le condizioni relativi allo scambio d'informazioni sui clienti all'interno del gruppo. Anche la FINMA, nel quadro della propria attività di vigilanza e delle indagini legate agli scandali di riciclaggio di denaro del recente passato, è giunta alla conclusione che gli intermediari finanziari sorvegliano in modi diversi, e talvolta non adeguati, i rischi giuridici e di reputazione in relazione alla lotta

⁸ Cfr. rimando nella nota a piè di pagina 73 del numero 5.7 del rapporto sul riciclaggio di denaro della CFB di marzo 2003; Bollettino CFB 44, 120 e 129 seg.; rapporto sull'indagine conoscitiva di dicembre 2007 relativo all'Ordinanza CFB sul riciclaggio di denaro.

⁹ www.bis.org/bcbs/publ/d353.htm.

¹⁰ Cfr. nm. 98 seg. Circ. FINMA 17/1, nm. 2 Circ. FINMA 17/2, nm. 136.5 Circ. FINMA 08/21.

¹¹ Cfr. pag. 103 seg. del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016.

contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo a cui sono esposti a livello globale.

A seguito della critica mossa dal GAFI e sulla scorta delle conoscenze ottenute nella prassi di vigilanza della FINMA, le aspettative legate alla sorveglianza globale dei rischi giuridici e di reputazione da parte degli intermediari finanziari sono ora esplicitate in modo più dettagliato negli artt. 5 e 6 ORD-FINMA, alla luce degli attuali standard internazionali e della prassi attuata dalla FINMA.

3.1.1.1 Succursali e società del gruppo all'estero (art. 5 ORD-FINMA)

Al cpv. 1 lett. d si precisa che l'applicazione di un approccio basato sul rischio richiede quanto meno che le relazioni d'affari e le transazioni vengano classificate in apposite categorie, a seconda che comportino un rischio normale o un rischio superiore secondo gli artt. 13 e 14 ORD-FINMA. Questa aggiunta non implica alcuna modifica materiale.

Il fatto che gli intermediari finanziari debbano provvedere a un'applicazione uniforme dei principi fondamentali in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nelle loro succursali e società del gruppo all'estero risulta implicitamente dall'art. 5 ORD-FINMA. Per poter garantire il rispetto dei principi della LRD e dell'ORD-FINMA nelle succursali e nelle società del gruppo, gli intermediari finanziari devono disporre di direttive di gruppo interne relative all'avvio, alla sorveglianza e alla cessazione delle relazioni d'affari, nonché alla sorveglianza e al controllo interno del rispetto dei principi fondamentali della LRD e dell'ORD-FINMA, che a loro volta devono essere rispettate dalle succursali e dalle società del gruppo come standard minimi. Le direttive a livello delle succursali e delle società del gruppo devono essere in linea con le direttive di gruppo sovraordinate dell'intermediario finanziario e svolgere una funzione di supporto, anche qualora si riferiscano ad attività locali nonché a prescrizioni legali in materia di vigilanza presso il luogo dove sono situate. Se i requisiti minimi a livello di gruppo e a livello locale divergono, le succursali e le società del gruppo devono recepire le prescrizioni locali più stringenti e attuarle. La responsabilità per il rispetto delle direttive locali sancite dalla legge e dal diritto in materia di vigilanza compete, a prescindere dalla gestione globale dei rischi del gruppo di cui all'art. 6 ORD-FINMA, alle succursali e alle società del gruppo. Nelle circostanze in cui le succursali o le società del gruppo non possano applicare gli standard minimi del gruppo a causa di prescrizioni locali di tenore contrastante, l'intermediario finanziario deve informare la FINMA ai sensi dell'art. 5 cpv. 3 ORD-FINMA e adottare, in virtù dell'art. 6 cpv. 1 ORD-FINMA, misure adeguate per ridurre o eliminare i rischi derivanti da tali divergenze.

3.1.1.2 Sorveglianza globale dei rischi giuridici e di reputazione (art. 6 ORD-FINMA)

3.1.1.2.1 Svolgimento di analisi approfondite (cpv. 1 lett. a)

Secondo il principio globale di gestione dei rischi di cui all'art. 6 cpv. 1 ORD-FINMA, gli intermediari finanziari devono determinare, limitare e controllare in maniera globale i propri rischi giuridici e di reputazione legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo ai quali sono esposti. Il presupposto è che essi conoscano i rischi legati ai loro settori d'attività e al tipo di relazioni d'affari gestite a livello mondiale. Stando alle conoscenze di cui dispongono il GAFI¹² e la FINMA, talvolta gli intermediari finanziari non sono sufficientemente consapevoli dei rischi legati alle attività delle loro succursali e società del gruppo. Pertanto, secondo la nuova disposizione contenuta nell'art. 6 cpv. 1 lett. a ORD-FINMA, oltre all'analisi dei rischi di cui all'art. 25 cpv. 2 ORD-FINMA, essi devono espressamente svolgere anche un'analisi periodica dei rischi su base consolidata. Ciò tenendo conto dei rischi legati alle relazioni d'affari e alle transazioni nelle succursali e nelle società del gruppo. Le analisi dei rischi secondo l'art. 25 cpv. 2 e l'art. 6 cpv. 1 lett. a ORD-FINMA possono essere accorpate in un unico documento.

3.1.1.2.2 Rendiconto standardizzato (cpv. 1 lett. b)

Il presupposto per una sorveglianza globale dei rischi giuridici e di reputazione è che le succursali e le società del gruppo presentino agli intermediari finanziari una rendicontazione adeguata. Per le banche e gli assicuratori, i requisiti posti dalla FINMA per quanto concerne una rendicontazione adeguata sono esplicitati nelle Circ. FINMA 17/1 e 17/2. Per le banche e gli assicuratori, tali prescrizioni valgono anche nel quadro dell'art. 6 ORD-FINMA.¹³ Per tutti gli altri intermediari finanziari, i principi ivi fissati costituiscono un punto di riferimento per circoscrivere il concetto di rendicontazione adeguata.

Tuttavia, sulla scorta delle conoscenze ottenute dalla FINMA, i rendiconti che le succursali e le società del gruppo presentano agli intermediari finanziari spesso non si attengono a disposizioni chiare e in alcune circostanze le succursali e le società del gruppo riferiscono agli intermediari finanziari solo *ad hoc* e in merito a casi specifici. Inoltre, tra gli intermediari finanziari sussistono considerevoli differenze per quanto riguarda la periodicità, il volume e il contenuto del rendiconto. Uno scambio d'informazioni informale *ad hoc* o l'allestimento di rendiconti in merito a casi specifici non soddisfano in maniera sufficiente i requisiti di una rendicontazione adeguata. Pertanto, in virtù dell'art. 6 cpv. 1 lett. b ORD-FINMA gli intermediari finanziari vengono ora espressamente esortati a provvedere affinché le succursali e le società del gruppo trasmettano un rendiconto regolare e standardizzato agli organi

¹² Cfr. p. es. pag. 93 seg. del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016.

¹³ Cfr. nm. 98 seg. Circ. FINMA 17/1, nm. 2 Circ. FINMA 17/2.

dell'intermediario finanziario competenti della sorveglianza globale dei rischi giuridici e di reputazione in relazione alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. I rendiconti devono essere presentati almeno una volta all'anno. A seconda dell'attività degli intermediari finanziari, una gestione adeguata dei rischi esige che i rapporti siano allestiti con maggiore frequenza. "Standardizzato" significa che i rendiconti devono essere redatti in base a parametri predefiniti e organizzati sotto forma di modelli comparabili.

I rendiconti devono permettere all'intermediario finanziario di valutare in modo affidabile la propria situazione di rischio su base consolidata. Pertanto, il rendiconto deve contenere, oltre a dati puramente quantitativi (p. es. il numero di relazioni d'affari con persone politicamente esposte, l'ammontare e le variazioni dei patrimoni gestiti o il numero di allerte relative alle transazioni in sospeso), anche dati qualitativi (p. es. dettagli sulle variazioni della valutazione del rischio delle relazioni d'affari, i retroscena economici di transazioni rilevanti, gravi carenze presso succursali o società del gruppo all'estero, le misure correttive adottate e i schemi di attività potenzialmente sospette). All'occorrenza possono essere contemplate anche le informazioni sui clienti (cfr. art. 6 cpv. 2 lett. a ORD-FINMA). In ogni caso, la rendicontazione va concepita in modo tale che un terzo competente in materia, come la FINMA o una società di audit esterna, possa verificare agevolmente se gli intermediari finanziari sorvegliano globalmente i propri rischi giuridici e di reputazione per quanto riguarda la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

3.1.1.2.3 Rendiconto *ad hoc* (cpv. 1 lett. c)

Ai fini di una gestione adeguata dei rischi, in caso di variazioni importanti della situazione di rischio è necessario che, oltre a un rendiconto standardizzato, venga allestito anche un rendiconto *ad hoc*, redatto includendo casi specifici, dalle succursali e dalle società del gruppo e rivolto agli organi competenti degli intermediari finanziari. In virtù degli obblighi di gestione globale dei rischi di cui al cpv. 1, gli intermediari finanziari sono tenuti ad adottare misure adeguate per ridurre o eliminare i rischi a cui sono esposti. Per poter adottare misure adeguate volte a ridurre o eliminare i rischi, gli intermediari finanziari devono sapere quali delle loro relazioni d'affari e transazioni sono associate a un rischio superiore su base consolidata, indipendentemente dall'unità operativa che le ha registrate e dall'unità operativa che se ne occupa. Nel quadro della propria attività di vigilanza, la FINMA ha constatato che gli intermediari finanziari non sono informati, oppure lo sono in maniera insufficiente o non tempestivamente, in merito alle relazioni d'affari e alle transazioni a rischio estremamente elevato nelle loro succursali e società del gruppo.

In conformità con gli standard internazionali, il nuovo art. 6 cpv. 1 lett. c ORD-FINMA precisa pertanto che gli intermediari finanziari devono provvedere affinché le succursali e le società del gruppo li informino di propria ini-

ziativa e tempestivamente quanto meno in merito all'avvio e al proseguimento delle relazioni d'affari e delle transazioni particolarmente a rischio su base consolidata, nonché in merito a ulteriori variazioni importanti dei rischi giuridici e di reputazione. Quanto esposto si applica segnatamente alle succursali o alle società del gruppo presso le quali si constatano gravi carenze organizzative. A tal fine, gli intermediari finanziari devono precisare in direttive di gruppo interne, i presupposti necessari affinché le succursali e le società del gruppo li informino di propria iniziativa in merito alle relazioni d'affari e alle transazioni.

Per appurare quali siano le relazioni d'affari, le transazioni e le variazioni dei rischi giuridici e di reputazione maggiormente rilevanti a livello mondiale dal punto di vista dei rischi, gli intermediari finanziari devono basarsi sulla loro analisi periodica e consolidata dei rischi e alla loro rispettiva struttura commerciale. Generalmente tra queste rientrano, in conformità all'art. 13 cpv. 3 ORD-FINMA, quanto meno le relazioni d'affari con persone politicamente esposte straniere, le relazioni con banche corrispondenti, nonché le relazioni d'affari e le singole transazioni o reciprocamente correlate che esercitano un considerevole influsso sul risultato di esercizio della succursale o della società del gruppo ("*large clients*"). Indipendentemente dalla qualifica di persona politicamente esposta o di relazione di corrispondenza e dal montante dei valori patrimoniali coinvolti, le relazioni d'affari e le transazioni correlate a uno scandalo internazionale di riciclaggio di denaro dovrebbero in regola presentare rischi particolarmente elevati.

3.1.1.2.4 Controlli in loco (cpv. 1 lett. d)

Nel quadro dell'obbligo di gestione globale dei rischi secondo il vigente art. 6 cpv. 1 ORD-FINMA, gli intermediari finanziari non sono tenuti solo a determinare e limitare i propri rischi giuridici e di reputazione globali, ma anche a controllarli. Come è emerso dalle indagini condotte dalla FINMA in relazione agli scandali di riciclaggio di denaro del recente passato (1MDB, Petrobras, ecc.)¹⁴, alcuni intermediari finanziari non effettuano controlli interni sistematici o basati sul rischio nelle proprie succursali o società del gruppo, oppure i controlli interni sono affidati prevalentemente alla terza linea di difesa, in particolare all'organo di revisione interno. Nel cpv. 1 lett. d si richiede ora espressamente agli intermediari finanziari di provvedere affinché la seconda linea di difesa, in particolare la funzione di *compliance* a livello di gruppo, svolga essa stessa controlli interni regolari e basati sul rischio nelle succursali e nelle società del gruppo. Tali controlli vanno a completare l'attività dell'unità locale preposta alla *compliance*, che continua ad essere competente e responsabile nella propria area di competenza. Un'attività di controllo particolarmente efficace è costituita dai controlli a campione di singole relazioni d'affari nel quadro di verifiche in loco. L'art. 6 cpv. 1 lett. d ORD-FINMA esplicita pertanto che i controlli interni, secondo l'art. 6 cpv. 2 lett. b ORD-

¹⁴ Cfr. relazione di Mark Branson, Direttore, in occasione della Conferenza stampa annuale della FINMA del 7 aprile 2016 (www.finma.ch/it/news/2016/04/20160407-mm-jmk-2016/).

FINMA, devono includere anche verifiche a campione di singole relazioni d'affari e transazioni da parte della funzione di *compliance* del gruppo. Nella scelta delle succursali e delle società del gruppo su cui eseguire i controlli in loco, della frequenza di tali controlli in loco e delle verifiche a campione occorre adottare un approccio basato sul rischio. Con "informazioni su singole relazioni d'affari" s'intendono tutte le informazioni di cui gli intermediari finanziari necessitano per ottenere un quadro attendibile dei rischi giuridici e di reputazione legati alle rispettive relazioni d'affari in relazione alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Tra queste rientrano generalmente tutte le informazioni rilevanti per la classificazione del rischio delle relazioni d'affari e delle transazioni. Oltre a dettagli relativi alla controparte e all'avente economicamente diritto, queste informazioni comprendono anche, per esempio, dichiarazioni dei beni e delle imposte, giustificativi delle transazioni e simili. È fatta eccezione, in particolare, per le informazioni legate a comunicazioni di sospetti effettuate, se la trasmissione di tali informazioni agli intermediari finanziari non è ammissibile secondo la legislazione del paese in cui ha sede la succursale o la società del gruppo in questione. Ciò è conforme alla norma di cui all'art. 5 cpv. 4 ORD-FINMA, secondo la quale la comunicazione di transazioni o di relazioni d'affari sospette nonché l'eventuale blocco degli averi sono regolati dal diritto dello Stato di accoglienza.

3.1.1.2.5 Accesso alle informazioni (cpv. 2)

L'art. 6 cpv. 2 lett. a ORD-FINMA viene precisato in tal senso che gli organi di sorveglianza interni comprendono segnatamente la *compliance* del gruppo e l'organo di revisione interno.¹⁵ Inoltre viene esplicitato che l'accesso alle informazioni concernenti singole relazioni d'affari delle società del gruppo è ora esplicitamente esteso anche alle succursali. Ciò risulta dallo scopo della disposizione e in particolare anche dall'art. 6 cpv. 1 ORD-FINMA. Queste aggiunte non implicano una modifica materiale. L'art. 6 cpv. 2 lett. b ORD-FINMA viene modificato di conseguenza.

Ai sensi dell'art. 6 cpv. 2 lett. a ORD-FINMA continua a non essere obbligatoria la costituzione di una banca dati centralizzata concernente singole relazioni d'affari a livello di gruppo. Presso gli intermediari finanziari, tuttavia, si afferma sempre più la pratica di gestire una *black list* a livello di gruppo relativa ai clienti indesiderati all'interno di esso. La FINMA accoglie con favore tale pratica.

In conformità al nuovo art. 6 cpv. 2 lett. b ORD-FINMA, gli intermediari finanziari devono garantire che le succursali e le società del gruppo trattino in tempo utile le richieste relative alla sorveglianza globale dei rischi giuridici e di reputazione. In particolare, gli intermediari finanziari devono poter esigere che le succursali e le società del gruppo effettuino, all'occorrenza, un raffron-

¹⁵ Cfr. n. 7.2 del rapporto sul riciclaggio di denaro della CFB di marzo 2003; Bollettino CFB 44, 140 seg.; n. 10 del secondo rapporto della CFB sull'attuazione dell'Ordinanza CFB sul riciclaggio di denaro di ottobre 2005.

to tra le loro informazioni sui clienti e le liste o le persone sospettate di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo, segnalando agli intermediari finanziari eventuali risultati positivi. Tale aggiunta non mira a limitare l'attuale obbligo di informazione delle succursali e delle società del gruppo nei confronti del gruppo. L'obbligo di trasferimento spontaneo di informazioni dalle succursali e dalle società del gruppo al gruppo, già regolamentato dall'art. 6 cpv. 2 lett. b ORD-FINMA, è ora disciplinato in una disposizione a sé stante (art. 6 cpv.1 lett. c ORD-FINMA).

3.1.2 Obblighi generali di diligenza (capitolo 4)

3.1.2.1 Verifica dell'avente economicamente diritto (art. 9a ORD-FINMA)

Il GAFI, in riferimento alla sua Raccomandazione 10, ritiene insufficiente la richiesta di una dichiarazione scritta della controparte relativa all'avente economicamente diritto ed esige che gli intermediari finanziari verifichino la plausibilità dell'avente economicamente diritto indicato per iscritto oppure oralmente come tale dalla controparte o accertato come tale dall'intermediario finanziario in conformità con le disposizioni concernenti l'accertamento dell'avente economicamente diritto.¹⁶ Di conseguenza, l'art. 9a ORD-FINMA sancisce ora espressamente che gli intermediari finanziari debbano verificare, fondandosi su misure basate sul rischio, che le persone accertate ai sensi delle disposizioni concernenti l'accertamento dell'avente economicamente diritto siano effettivamente gli aventi economicamente diritto. Con l'introduzione dell'art. 9a ORD-FINMA, gli intermediari sono tenuti a documentare in modo formale le misure di verifica.

Il concetto di avente economicamente diritto si riferisce in eguale misura all'avente economicamente diritto delle imprese (detentore del controllo) e dei valori patrimoniali.

La FINMA si adopera affinché le norme che essa emana siano strutturate secondo il principio della neutralità tecnologica. Le disposizioni del diritto in materia di vigilanza devono adottare un approccio neutrale nei confronti de-

¹⁶ Cfr. in particolare pag. 178 seg. e pag. 237 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016 («*There is no general obligation for financial intermediaries to implement reasonable measures [...] to verify the written declaration concerning the beneficial owners* [grassetto aggiunto]. *According to Swiss authorities, this declaration itself constitutes a reasonable measure and a means of reliable verification since it has a penal character and providing a forged document is punishable by a penalty of at least five years' imprisonment (Art. 251 CP). Swiss authorities also indicate that the financial intermediary is required to define the profile of the customer (Art. 6 LBA and 13 OBA-FINMA) and must on this occasion perform a substantive verification concerning information about the beneficial owner. The authorities add that Art. 305^{ter} CP provides that the financial intermediary is required to verify the identity of the beneficial owner. For the assessors, if the existence of this sanction may involve an obligation to verify the identity of the person designated as beneficial owner, it does not extend systematically to verification of the status of beneficial owner of the designated person, which is required by the criterion. Verification measures may [...] be envisaged, but not in a systematic manner* [grassetto aggiunto]: *facing a situation of increased risk in which the financial intermediaries must carry out additional clarifications, the extent of which depends on the risk that the customer represents and may include research on the content of the declaration (Art. 6 para. 2 subpara. c LBA and 16 OBA-FINMA). [...] There is no general and systematic obligation to take reasonable measures to verify the identity of the beneficial owners of customers.* [grassetto aggiunto]»).

gli sviluppi tecnologici, senza ostacolarli né tantomeno promuoverli attivamente. Gli ostacoli non giustificati per i nuovi partecipanti al mercato e i nuovi servizi devono essere rimossi. La regolamentazione deve rendere possibile una concorrenza equa tra tutti gli operatori del mercato, indipendentemente dal fatto che un servizio venga erogato in via analogica oppure digitale. Per quanto concerne il requisito della forma scritta nel contesto digitale, si rimanda al nm. 53 della Circolare FINMA 16/7 «Video identificazione e identificazione online».

La verifica dell'avente economicamente diritto deve essere effettuata per tutte le relazioni d'affari, anche quelle con clienti che comportano rischi normali. In conformità alle disposizioni transitorie (cfr. art. 78a cpv. 1 ORD-FINMA), l'obbligo di documentare la verifica dell'avente economicamente diritto si applica alle relazioni d'affari nuovamente avviate all'entrata in vigore della disposizione. Tale obbligo si applica alle relazioni d'affari già in essere al momento dell'entrata in vigore della disposizione qualora, nel corso della relazione d'affari, sia necessario un nuovo accertamento dell'avente economicamente diritto (cfr. art. 69 ORD-FINMA), nonché nel quadro dell'aggiornamento delle informazioni sui clienti (cfr. capitolo 3.1.2.3).

Tra le misure basate sul rischio di cui gli intermediari finanziari possono avvalersi per verificare l'avente economicamente diritto rientra la raccolta di documenti, dati o informazioni provenienti da fonti attendibili. Nel campo delle operazioni di massa con clienti individuali in cui il cliente è stato accertato come avente economicamente diritto, la verifica può avvenire in modo standardizzato, tramite un raffronto con le altre informazioni rilevate nel profilo del cliente. Inoltre, in mancanza di indizi contrastanti, l'intermediario finanziario può basarsi sul reddito e il patrimonio del nucleo familiare della media svizzera. L'intermediario finanziario deve documentare, nel quadro di un processo standardizzato, di aver verificato l'avente economicamente diritto sulla scorta del profilo del cliente, per esempio apponendo un'annotazione interna sulla richiesta di apertura o in una nota agli atti interna oppure indicando nello storico del cliente che le informazioni fornite dalla controparte sull'avente economicamente diritto sono coerenti con le altre informazioni contenute nel profilo del cliente. Nel caso dei clienti commerciali, costituisce la prima misura di verifica la consultazione dell'elenco dei titolari di azioni al portatore e/o del libro delle quote o di registri per la trasparenza pubblici. A seconda delle circostanze, è possibile che anche per i clienti che comportano rischi normali si rendano necessarie misure di verifica supplementari, soprattutto nel caso in cui tutte le informazioni disponibili siano fornite dal cliente stesso e non esista alcun giustificativo esterno (p. es. giustificativi di versamento di un salario). Si pensi, per esempio, alle ricerche su Internet (*internet search* o *negative news check*) o alla consultazione di rapporti di gestione, contratti societari, database di indirizzi, elenchi telefonici, conferme dei consulenti fiscali o degli uffici di revisione del cliente e simili. Qualora queste misure non dovessero bastare, un'ulteriore possibilità di verifica potrebbe essere rappresentata da incontri personali con l'avente economicamente diritto. Nel caso di relazioni d'affari che comportano un rischio supe-

riore, le misure di verifica prese in considerazione sono segnatamente quelle correlate ai chiarimenti complementari, nel caso di rischi superiori denominati mezzi di chiarimento (cfr. art. 16 ORD-FINMA), come per esempio la raccolta di informazioni presso persone degne di fiducia. Tali misure di verifica completano gli obblighi di chiarimento complementari richiesti in caso di relazioni d'affari che comportano un rischio superiore. Sono le rispettive circostanze a determinare se in singoli casi, oltre alle misure di verifica dell'avente economicamente diritto, siano necessari chiarimenti complementari (cfr. art. 15 ORD-FINMA).

3.1.2.2 Chiarimenti relativi alle società di sede (art. 9b ORD-FINMA)

Questa nuova disposizione viene introdotta in ragione delle critiche mosse dal GAFI sul piano dell'efficacia, secondo le quali gli intermediari finanziari non sono sempre sufficientemente consapevoli dei rischi legati all'utilizzo di società di sede.¹⁷ La predetta disposizione è strettamente correlata alla precisazione del criterio "complessità delle strutture" nell'art. 13 cpv. 2 lett. h ORD-FINMA. Non tutte le relazioni d'affari con società di sede rappresentano relazioni d'affari che comportano un rischio superiore. Il criterio "complessità delle strutture" è tuttavia un indizio della presenza di una relazione d'affari che comporta un rischio superiore. Per valutare se tale indizio, nel singolo caso, si applichi o meno a una relazione d'affari gli intermediari finanziari devono essere in grado di individuare i motivi soggiacenti all'utilizzo della società di sede. Di conseguenza, gli intermediari finanziari che intrattengono relazioni d'affari aventi alla base una società di sede devono chiarire le motivazioni per l'utilizzo di quest'ultima mediante misure basate sul rischio.

L'obbligo di chiarimento sancito dall'art. 9b ORD-FINMA non costituisce una novità, bensì precisa il diritto vigente. Ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 LRD, gli intermediari finanziari sono già tenuti a identificare lo scopo della relazione d'affari auspicata dalla controparte.

3.1.2.3 Aggiornamento delle informazioni sui clienti (art. 9c ORD-FINMA)

La nuova norma di cui all'art. 9c ORD-FINMA sancisce un obbligo di aggiornamento delle informazioni sui clienti regolare e basato sui rischi. Tale disposizione è susseguente alla Raccomandazione 10 del GAFI, secondo la quale gli intermediari finanziari devono garantire che «(...(documents, data or information collected under the CDD process is kept up-to-date and relevant, by undertaking reviews of existing records, particularly for higher risk categories of customers)».¹⁸ L'aggiornamento periodico è teso ad agevolare

¹⁷ Cfr. pag. 93 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016.

¹⁸ Criterio 10.7 lett. b Metodologia del GAFI. Cfr. anche pagg. 91 seg., 96 seg., 179, 182 seg., 202, 205 seg. e 237 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016 («The process of reviewing existing customers [...] is unsatisfactory overall. The failure to bring **all** [grassetto aggiunto] bank customers portfolio into compliance with the **current** [grassetto aggiunto] due diligence requirements weakens financial intermediaries' risk-based approach. [...] The supervisors should [...] provide guidelines to financial intermediaries on regular and ongoing reviews of existing customer profiles, since **an event changing a customer's situation is not enough to trigger a**

gli intermediari finanziari nel riconoscimento tempestivo delle relazioni d'affari e delle transazioni che comportano un rischio superiore.

L'aggiornamento indipendente dal verificarsi di eventi particolari va distinto da quello riferito a un determinato evento, nel cui quadro un cambiamento di circostanze rilevanti per i clienti innesca l'aggiornamento delle informazioni a essi relative. La vigente ORD-FINMA contiene una serie di disposizioni concernenti l'aggiornamento riferito a un evento (cfr. segnatamente gli artt. 20, 17, 13 cpv. 6, 19 cpv. 1 lett. b e 16 cpv. 2 ORD-FINMA, nonché l'art. 69 ORD-FINMA). La maggior parte degli intermediari finanziari dispone pertanto di processi standard atti a mantenere aggiornate le informazioni principali sui clienti e a modificarle qualora vengano a conoscenza di un cambiamento di circostanze importanti per il cliente. Inoltre, generalmente, gli intermediari finanziari svolgono verifiche (*review*) periodiche di determinate relazioni d'affari che comportano un rischio superiore, per esempio le relazioni d'affari con persone politicamente esposte straniere. Tuttavia, come rilevato dal GAFI nel suo rapporto di valutazione, spesso oltre all'aggiornamento riferito a un determinato evento non viene effettuato alcun aggiornamento indipendente dal verificarsi di eventi particolari. Il GAFI ritiene che ciò non sia sufficiente ed esige che gli intermediari finanziari verifichino regolarmente che la documentazione dei clienti di tutte le relazioni d'affari sia aggiornata, anche indipendentemente dal verificarsi di determinati eventi. Pertanto, ora l'art. 9c ORD-FINMA sancisce che devono essere effettuati aggiornamenti delle informazioni sui clienti indipendenti dal verificarsi di eventi particolari.

L'aggiornamento delle informazioni sui clienti secondo l'art. 9c ORD-FINMA deve avvenire secondo un approccio basato sul rischio. Ciò vale sia per la frequenza dell'aggiornamento, sia per il grado di dettaglio delle informazioni sui clienti modificate nel quadro dell'aggiornamento. Il punto di partenza per la determinazione della procedura di aggiornamento è l'analisi periodica dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo a cui è esposto l'intermediario finanziario (cfr. art. 25 cpv. 2). Gli intermediari finanziari devono aggiornare in via prioritaria le informazioni sui clienti relative alle relazioni d'affari che comportano i rischi maggiori. Per questo motivo, si raccomanda agli intermediari finanziari di suddividere in gruppi di rischio diversi le relazioni d'affari sulla base del rischio che comportano secondo l'analisi periodica dei rischi, e di aggiornare questi gruppi di rischio con maggiore o minore frequenza, in funzione del loro livello di rischio.

review [grassetto aggiunto]. [...] *There are very diverse practices [...] for updating information about existing customers and, where appropriate, their change in risk level; overall the practices are not satisfactory. [...] Moreover, the absence of reviews of existing clients ("legacy assets") as new CDD requirements are introduced increases the risk* [grassetto in originale] *that some customers classified as low risk actually have higher risk characteristics. [...] [There] is no general and explicit obligation for the financial intermediary to ensure that data obtained as part of due diligence remains current and relevant during the business relationship* [grassetto aggiunto]. *Only in the event of doubt about the data concerning identification of the customer or the beneficial owner is it necessary to perform the procedure again. [...] [The] lack of a general and explicit obligation [...] to ensure that the data obtained as part of due diligences remains current and relevant is a significant deficiency* [grassetto aggiunto]. [...] *The application of measures introduced by the LBA of 2014 on existing customers does not prioritise the riskiest customers.»*

La frequenza di aggiornamento deve essere regolamentata nelle direttive interne. L'art. 26 cpv. 2 ORD-FINMA è stato integrato di conseguenza.

L'obbligo di aggiornamento delle informazioni sui clienti si applica a tutte le relazioni d'affari, anche a quelle che comportano rischi bassi o normali e a quelle già in essere al momento dell'entrata in vigore della disposizione relativa all'aggiornamento delle informazioni sui clienti (art. 9c ORD-FINMA). Le relazioni d'affari avviate a partire dall'entrata in vigore dell'art. 9c o già in essere al momento dell'entrata in vigore del suddetto articolo devono essere progressivamente incluse nell'aggiornamento secondo un principio basato sul rischio, a partire dall'entrata in vigore dell'art. 9c ORD-FINMA, affinché le informazioni sui clienti di tutte le relazioni d'affari siano aggiornate entro un congruo termine (cfr. le disposizioni transitorie di cui all'art. 78a ORD-FINMA).

Si considerano informazioni sui clienti tutte le informazioni e i documenti che gli intermediari finanziari sono tenuti a raccogliere in merito alle singole relazioni d'affari nel quadro dei loro obblighi di diligenza ai sensi dell'ORD-FINMA. Oltre ai documenti e alle informazioni personali relativi alla controparte (nome, cognome, data di nascita, nazionalità, luogo di residenza, ecc.) nonché alla provenienza e all'origine dei valori patrimoniali, sono inclusi segnatamente le informazioni relative agli aventi economicamente diritto e alle persone politicamente esposte delle parti coinvolte nella relazione d'affari. In ogni caso, devono essere aggiornate tutte le relazioni sui clienti rilevanti ai fini della relazione d'affari in questione.

A differenza, per esempio, della provenienza e dell'origine dei valori patrimoniali o della situazione di persone politicamente esposte delle parti coinvolte nella relazione d'affari, solitamente le informazioni personali della controparte e degli aventi economicamente diritto (nome, cognome, data e luogo di nascita, ecc.) vengono raccolte mediante consultazione dei documenti d'identificazione della controparte o dichiarazione della controparte in merito all'avente economicamente diritto. Generalmente, queste informazioni personali non cambiano. Se le controparti e gli aventi economicamente diritto sono già stati identificati o accertati in un momento precedente in conformità con le disposizioni dell'ORD-FINMA attualmente in vigore, è possibile rinunciare a una nuova identificazione o a un nuovo accertamento nel quadro dell'aggiornamento delle informazioni sui clienti, nella misura in cui le condizioni per una nuova identificazione della controparte o per un nuovo accertamento dell'avente economicamente diritto (cfr. art. 69 ORD-FINMA e art. 29/46 CDB 16) non siano soddisfatte. Pertanto, in linea generale, i documenti per l'identificazione della controparte e i moduli per la verifica dell'avente economicamente diritto già disponibili non devono essere rinnovati nel corso dell'aggiornamento delle informazioni sui clienti. Per esempio, il fatto che il documento utilizzato per l'identificazione della controparte all'avvio della relazione d'affari non sia più valido al momento del regolare aggiornamento non è un motivo sufficiente per pretendere che gli intermediari finanziari identifichino nuovamente le controparti. In caso di relazioni d'affari in cui la

controparte o l'avente economicamente diritto non siano stati identificati o accertati o non lo siano conformemente alle disposizioni attualmente vigenti, occorre tuttavia procedere all'identificazione a posteriori della controparte o all'accertamento a posteriori dell'avente economicamente diritto nel quadro dell'aggiornamento delle informazioni sui clienti.¹⁹ Ciò riguarda segnatamente le relazioni d'affari già in essere antecedentemente al 1° gennaio 2016 e per le quali non è ancora stato accertato il detentore del controllo. In questi casi, nel quadro dell'aggiornamento delle informazioni sui clienti in conformità alle disposizioni concernenti l'accertamento del detentore del controllo, occorre procurarsi dichiarazioni scritte della controparte concernenti quest'ultimo ed effettuare una verifica delle persone accertate quali aventi economicamente diritto. Le disposizioni transitorie sono state integrate di conseguenza (cfr. art. 78a ORD-FINMA). Ciò costituisce una limitazione della disposizione transitoria di cui all'art. 78 dell'ORD-FINMA vigente, secondo il quale le disposizioni concernenti l'accertamento del detentore del controllo sono applicabili alle relazioni d'affari già in essere antecedentemente al 1° gennaio 2016 solo se è necessario rinnovare l'identificazione della controparte o l'accertamento dell'avente economicamente diritto dei valori patrimoniali.

Per l'aggiornamento occorre fare riferimento a informazioni provenienti da fonti attendibili. In presenza di relazioni d'affari in cui non si è verificato alcun contatto diretto con il cliente dall'ultimo aggiornamento, sarà difficile procedere all'aggiornamento delle informazioni sui clienti senza prendere contatto con i clienti. Per questo motivo si raccomanda, se possibile, di cogliere le occasioni di contatto diretto con i clienti per aggiornare le informazioni a essi relative. A tal fine, nell'ambito delle operazioni con i clienti di massa, si può considerare la possibilità di rivolgere una richiesta standardizzata ai clienti, invitandoli a comunicare se, dall'ultimo aggiornamento, si siano verificati cambiamenti sostanziali di circostanze che li riguardano (domicilio, situazione reddituale, ecc.). Tale richiesta può essere inoltrata, per esempio, mediante un modulo elettronico nell'*online banking*.

L'obbligo di rinnovare l'identificazione o l'accertamento dell'avente economicamente diritto secondo l'art. 5 LRD è preminente rispetto all'obbligo di aggiornamento ai sensi dell'art. 9c ORD-FINMA. Se le condizioni di cui all'art. 5 LRD e alle rispettive disposizioni attuative (cfr. p. es. art. 69 ORD-FINMA) sono soddisfatte, gli intermediari finanziari devono ripetere l'identificazione della controparte o l'accertamento del detentore del controllo e dell'avente economicamente diritto dei valori patrimoniali, anche se il termine per l'aggiornamento periodico della relativa relazione d'affari non è ancora scaduto.

¹⁹ Cfr. a tale proposito pagg. 91 e 237 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016 («*The failure to bring **all** [grassetto aggiunto] bank customer portfolios into compliance with **current** [grassetto aggiunto] due diligence requirements weakens financial intermediaries' risk-based approach. [...] The application of measures introduced by the LBA of 2014 on existing customers does not prioritise the riskiest customers.*»)

3.1.2.4 Informazioni nell'ambito di ordini di bonifico (art. 10 ORD-FINMA)

L'art. 10 cpv. 1^{bis} ORD-FINMA sancisce espressamente che gli intermediari finanziari dell'ordinante devono garantire l'osservanza del proprio obbligo di registrazione e trasmissione delle informazioni necessarie sull'ordinante e sul beneficiario. Questa disposizione scaturisce dalla Raccomandazione 16 del GAFI.²⁰ L'aggiunta non implica modifiche materiali. La disposizione è già implicita nel termine "indicare" contenuto nel vigente art. 10 cpv. 1 ORD-FINMA, tuttavia il GAFI ritiene che l'attuale regolamentazione non sia sufficientemente esplicita a questo proposito.²¹

Ai sensi del nuovo art. 10 cpv. 1^{bis} ORD-FINMA occorre procedere sia a una verifica della correttezza, sia a una verifica della completezza dei dati relativi all'ordinante. Per la verifica della correttezza, prima dell'esecuzione dell'ordine, gli intermediari finanziari devono assicurarsi, basandosi su documenti, dati o informazioni provenienti da fonti attendibili, che le informazioni registrate sull'ordinante sono esatte. Generalmente, in questi casi, si tratta dei documenti di cui l'intermediario finanziario si è servito per l'identificazione della controparte ordinante. Per la verifica della completezza, gli intermediari finanziari devono verificare che le informazioni necessarie relative all'ordinante e al beneficiario siano state registrate negli appositi campi del sistema di pagamento utilizzato per l'esecuzione degli ordini di pagamento. La maggior parte degli intermediari finanziari trasferisce le informazioni sui clienti dai sistemi di gestione delle informazioni sui clienti al sistema di pagamento SWIFT/SIC servendosi di mezzi informatici. In questi casi è sufficiente che la società esterna di audit o le funzioni di controllo degli intermediari finanziari controllino i sistemi informatici utilizzati per il regolamento delle operazioni di traffico dei pagamenti elettronico, in quanto gli intermediari finanziari hanno già proceduto a verificare le informazioni contenute nelle banche dati sui clienti al momento dell'identificazione della controparte che effettua l'ordine. Qualora l'intermediario finanziario registri manualmente nel sistema di pagamento le informazioni necessarie, prima dell'esecuzione dell'ordine è necessario un controllo secondo il principio dei «quattro occhi» per garantire

²⁰ Raccomandazione 16, nota interpretativa, nm. 11: «*The ordering financial institution should ensure that qualifying wire transfers contain required and accurate originator information, and required beneficiary information.*»

²¹ Cfr. pagg. 188, 190 e 237 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016: «*For the FINMA financial intermediaries, there is no explicit obligation to verify the information concerning the originator [...]. The absence of a specific obligation for financial intermediaries to implement measures to control the quality of information contained in transfer orders constitutes a significant weakness in Switzerland's technical compliance for electronic transfers.*». A tale proposito, cfr. anche pagg. 93 e 100 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016: «*Supervisors should check that, when bank transfers are made, an independent verification is performed to ensure the data concerning the originator is correct and complete so as to ensure the operational risk is fully managed, particularly in establishments processing messages manually. [...] The financial institutions interviewed that are involved with wire transfers said that procedures were in place to ensure the originator information on the transfer order was correct. In most institutions, there is an automatic function for filling in the wire transfer message field reserved for the originator with the data in the information system. On this basis, the assessors are not convinced that an independent check is carried out to ensure the data on the originator is correct and complete, guaranteeing that the operational risk is fully managed. This reservation also applies to smaller establishments which process the messages manually.*»

che le informazioni relative all'ordine siano state registrate in modo corretto e completo.

Per quanto riguarda le informazioni relative al beneficiario, non si richiede all'intermediario finanziario dell'ordinante di procedere a una verifica della correttezza; è sufficiente una verifica della completezza. Generalmente i beneficiari non sono clienti dell'intermediario finanziario, motivo per cui quest'ultimo può difficilmente verificare se le informazioni a essi relative sono esatte. La verifica della completezza esige una verifica sistematica di tutti i campi relativi al beneficiario, che devono essere compilati nella loro totalità. Ciò può avvenire mediante l'uso di mezzi informatici o manualmente, secondo il principio dei «quattro occhi».

3.1.2.5 Obblighi di diligenza semplificati per gli emittenti dei mezzi di pagamento (art. 12 ORD-FINMA)

A parere del GAFI, la possibilità di rinunciare a un'attestazione di autenticità di cui all'art. 12 cpv. 2 ORD-FINMA non tiene sufficientemente conto del rischio di frode e contraffazione nel quadro dell'identificazione dei clienti.²² Per questo motivo, d'ora in poi gli emittenti dei mezzi di pagamento che si avvalgono della possibilità di rinunciare alla richiesta di un'attestazione di autenticità saranno tenuti, ai sensi dell'art. 12 cpv. 2^{bis} ORD-FINMA, a verificare se le copie dei documenti d'identificazione presentino indizi dell'utilizzo di un documento d'identità falso (vale a dire documento di una terza persona) o contraffatto. In tale contesto, gli emittenti dei mezzi di pagamento devono adottare misure che consentano loro di riconoscere eventuali rischi di frode o di contraffazione. Un esempio di misura potrebbe essere un controllo visivo della copia del documento d'identità e un raffronto tra le informazioni fornite dalla controparte e i dati riportati sul documento d'identità. Occorre altresì verificare che l'aspetto dei documenti d'identità stranieri corrisponda a quello dei documenti d'identità ufficiali.

Se la copia di un documento d'identificazione presenta indizi dell'utilizzo di un documento d'identità falso o contraffatto, gli intermediari finanziari devono farsi consegnare i documenti d'identificazione in originale o in copia autenticata. Tale aggiunta non costituisce una vera e propria novità: già in virtù del vigente n. 2.2 dell'Allegato all'ORD-FINMA, i clienti che comunicano all'intermediario finanziario informazioni false o ingannevoli generano obblighi di chiarimento complementari. Qualora gli indizi di riciclaggio di denaro dovessero rafforzarsi al punto da costituire un sospetto fondato secondo l'art. 9 cpv. 1 lett. a LRD e se l'intermediario finanziario interrompa le trattative per l'avvio di una relazione d'affari per questo motivo, questi deve inoltre darne senza indugio comunicazione all'Ufficio di comunicazione in materia di rici-

²² Cfr. pagg. 155 e 182 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016 («with regard to the exemption to provide certification of authenticity for copies of identity documents (Art. 12 para. 2 OBA-FINMA [...]), the conditions appear insufficient given they concern relationships concluded by correspondence and they do not require a delegation agreement with an authorised bank in Switzerland. There is a component of documentary fraud in this type of financial service.»)

claggio di denaro, conformemente a quanto sancito dall'art. 9 cpv. 1 lett. b LRD.

3.1.3 Obblighi di diligenza particolari (capitolo 5)

3.1.3.1 Relazioni d'affari che comportano un rischio superiore (art. 13 ORD-FINMA)

3.1.3.1.1 Riferimento ai paesi considerati a rischio elevato (*high risk*) oppure non cooperativi (cpv. 2 lett. a, b e g, cpv. 3 lett. d e cpv. 5)

In ragione delle critiche mosse nel rapporto di valutazione del GAFI relativamente alla Raccomandazione 19²³, l'art. 13 cpv. 2 lett. a ORD-FINMA precisa ora in modo esplicito «[...] segnatamente la residenza in uno dei paesi considerati dal Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) a rischio elevato (*high risk*) oppure non cooperativi». Il GAFI designa questi paesi tre volte all'anno nel quadro di due tipi di comunicato, il documento *Statement «Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Process»* e il *FATF Public Statement*. Nello *Statement «Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Process»*, il GAFI indica i paesi e i territori con carenze strategiche nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo che hanno messo a punto un piano d'azione congiuntamente al GAFI («*countries or jurisdictions with strategic weaknesses in their AML/CFT measures but that have provided a high-level commitment to an action plan developed with the FATF*»).²⁴ Attualmente sono sette le giurisdizioni che ne fanno parte: Bosnia ed Erzegovina, Etiopia, Iraq, Siria, Uganda, Vanuatu e Yemen.²⁵ Nel *FATF Public Statement* il GAFI riporta i paesi e i territori che presentano gravi carenze strategiche, facendo appello affinché vengano adottate contromisure («*countries or jurisdictions with such serious strategic deficiencies that the FATF calls on its members and non-members to apply counter-measures*»), nonché i paesi e i territori in cui esorta ad adottare misure di diligenza particolari («*countries or jurisdictions for which the FATF calls on its members to apply enhanced due diligence measures proportionate to the risks arising from the deficiencies associated with the country*»).²⁶ Al momento, ne fanno parte la Corea del Nord e l'Iran.²⁷ Le relazioni d'affari con persone provenienti da paesi e territori nei confronti dei quali il GAFI, mediante *Public Statement*, esorta ad adottare contromisure o misure di diligenza particolari devono ora essere tassativamente trattate come relazioni

²³ Cfr. pagg. 193 seg. e 238 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016 («*Provisions applicable for taking account of higher-risk countries are inadequate, particularly as regards the systematic application of enhanced measures to transactions with links to these countries*».)

²⁴ Cfr. www.fatf-gafi.org/countries/#high-risk; [www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

²⁵ Cfr. www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-june-2017.html

²⁶ Cfr. www.fatf-gafi.org/countries/#high-risk; [www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

²⁷ Cfr. www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-june-2017.html

d'affari che comportano un rischio superiore (cfr. art. 13 cpv. 3 lett. d e cpv. 5 ORD-FINMA).

Le aggiunte di cui all'art. 13 cpv. 2 lett. a ORD-FINMA non implicano modifiche materiali. Già in ragione della vigente legislazione, pagamenti regolari provenienti da o diretti in paesi a rischio elevato oppure non cooperativi costituiscono un indizio generale di rischi particolari di riciclaggio di denaro (cfr. n. 2.1. dell'Allegato all'ORD-FINMA). Di conseguenza viene modificato anche l'art. 13 cpv. 2 lett. b e g e viene introdotto un nuovo art. 14 cpv. 2 lett. d ORD-FINMA. La nuova disposizione è, per le transazioni, l'equivalente dell'art. 13 cpv. 2 lett. g ORD-FINMA, che si applica alle relazioni d'affari. Occorre fare presente che la lista dei paesi a rischio elevato utilizzata dagli intermediari finanziari non deve limitarsi ai paesi considerati dal GAFI a rischio elevato oppure non cooperativi, bensì deve considerare anche altre fonti (come p. es. il *Transparency International Index*).

L'ampliamento nell'art. 13 cpv. 3 lett. d e cpv. 5 ORD-FINMA è nuovo. Tuttavia, in relazione a sanzioni ed embarghi, nelle relazioni d'affari e nei pagamenti destinati a paesi nei confronti dei quali il GAFI esorta a una maggiore diligenza, gli intermediari finanziari adottano già ora in modo regolare misure particolari di diligenza.

Una relazione con un paese considerato a rischio elevato sul piano internazionale può risultare non solo dalla sede, dal domicilio o dalla nazionalità dei clienti o degli aventi economicamente diritto, bensì anche dal luogo dell'attività commerciale e specificatamente dai paesi in cui i clienti o gli aventi economicamente diritto generano i propri valori patrimoniali (cfr. art. 13 cpv. 2 lett. b ORD-FINMA). Gli intermediari finanziari devono tenere in debita considerazione questo aspetto nella messa a punto dei criteri per la determinazione delle relazioni d'affari che comportano un rischio superiore.²⁸

3.1.3.1.2 Interposizione di altri fornitori di servizi (cpv. 2 lett. c^{bis})

Nel quadro della sua valutazione, il GAFI ha constatato che gli intermediari finanziari non sempre tengono sufficientemente conto i rischi legati ai canali di vendita, e in particolare il rischio legato all'interposizione di altri intermediari finanziari tra l'intermediario finanziario e il cliente.²⁹ Per questo motivo, l'art. 13 cpv. 2 lett. c ORD-FINMA viene integrato con una nuova disposizione, secondo la quale l'intermediazione o la gestione delle relazioni d'affari da parte di un altro fornitore di servizi costituiscono un indizio di rischio superiore. Con "fornitori di servizi" s'intendono tutte le persone che, a titolo profes-

²⁸ Cfr. pagg. 92, 94 seg., 100, 199 seg. e 238 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016 («*methodology used to classify higher-risk countries sometimes seems perfunctory, and substantial links between a customer and a country that is not their country of nationality or residence do not always feature in the indicators used*»; «*consequences of a customer being linked with [a higher risk country] not always correctly applied*».)

²⁹ Cfr. pagg. 92 e 94 seg. del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016 («*distribution channel criterion, and particularly the inherent risk posed by asset managers supplying business, was not taken into account*».)

sionale, procurano clienti finali agli intermediari finanziari, nonché altri intermediari finanziari che gestiscono i clienti finali degli intermediari finanziari. Si tratta, per esempio, dei casi in cui l'intermediario finanziario detiene valori patrimoniali gestiti da un gestore patrimoniale esterno. Si considerano fornitori di servizi interposti segnatamente anche avvocati, fiduciari o *introducing brokers*. Il potenziale rischio superiore deriva dal fatto che spesso, in tali situazioni, l'intermediario finanziario non ha alcun contatto o ha contatti limitati con i clienti finali e, ai fini della sorveglianza corrente della relazione d'affari, dipende dunque in larga misura dalle informazioni fornite dall'intermediario finanziario interposto. Ciò vale segnatamente nei casi in cui il cliente finale è la controparte degli intermediari finanziari e gli altri fornitori di servizi interposti gestiscono, su procura, i patrimoni dei clienti presso l'intermediario finanziario.

3.1.3.1.3 Complessità delle strutture (cpv. 2 lett. h)

In conformità al documento *FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing – High Level Principles and Procedures* di giugno 2007, si considerano relazioni d'affari che comportano un rischio superiore anche quelle in cui la struttura o la natura costitutiva rendono difficile l'accertamento dell'effettivo avente economicamente diritto («*Customers where the structure or nature of the entity or relationship makes it difficult to identify the true owner or controlling interests*»)³⁰ Di conseguenza, ai sensi dell'art. 13 cpv. 2 lett. h ORD-FINMA, la complessità delle strutture, in particolare attraverso l'utilizzo di società di sede, costituisce, dal 2011, un possibile indizio di relazioni d'affari che comportano un rischio superiore.

Con strutture "complesse" secondo l'art. 13 cpv. 2 lett. h ORD-FINMA s'intendono soprattutto le relazioni d'affari "non trasparenti". La costituzione di fondazioni, società di sede e trust domiciliate in centri offshore e la gestione dei loro conti si prestano particolarmente bene a occultare la tracciabilità dell'origine dei valori patrimoniali. I motivi sono molteplici: l'avente economicamente diritto dei valori patrimoniali non è tenuto a intervenire verso l'esterno; la costituzione di tali strutture può avvenire quasi sempre in maniera semplice, in tutto il mondo e di preferenza in sedi offshore; la costituzione di più società consente di trasferire in modo rapido e semplice somme anche ingenti oltre i confini nazionali.³¹ Questo rischio è noto da anni e, nel passato più recente, si è concretizzato in diversi casi di riciclaggio di denaro. Nel suo rapporto di valutazione, il GAFI indica che, qualora la motivazione alla base della struttura scelta non appaia chiara, le banche svizzere respingerebbero i clienti. Tuttavia, nessuno degli istituti interpellati è stato in grado di indicare

³⁰ Cfr. n. 3.6 della *FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing – High Level Principles and Procedures* di giugno 2007; n. 4.5.1 del rapporto esplicativo della FINMA sull'Ordinanza della FINMA sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA) dell'8 giugno 2010.

³¹ Cfr. n. 2.1.12 del rapporto esplicativo sulla revisione totale dell'ORD-FINMA dell'11 febbraio 2015.

le tipologie di strutture che solitamente vengono respinte.³² Alla luce di quanto esposto, ora l'art. 13 cpv. 2 lett. h ORD-FINMA esplicita le condizioni alle quali una struttura può essere considerata complessa o non trasparente e necessari di chiarimenti complementari secondo l'art. 15 seg. ORD-FINMA.

Il concetto di struttura non va confuso con il concetto di società di sede. Con "struttura" s'intende l'integralità del complesso strutturale di cui fa parte la controparte, ossia, per esempio, l'organizzazione e l'intercalamento di molteplici società. Non ogni utilizzo di una società di sede presuppone che alla relazione d'affari faccia capo una struttura complessa o non trasparente. Una struttura complessa o non trasparente risulta però, generalmente, dall'utilizzo di più società di sede o dall'utilizzo di una società di sede in combinazione con una o più società con attività operative. Inoltre, le strutture complesse o non trasparenti risultano in genere dall'utilizzo di società di sede con azionisti impiegati a titolo fiduciario (*nominee shareholders*) o legate a centri offshore, ossia a paesi con giurisdizioni non trasparenti. In particolare, la detenzione di azioni a titolo fiduciario può configurarsi anche nel caso di società di sede con azioni al portatore. Un legame con una giurisdizione non trasparente può sussistere in particolare nel caso di società di sede in un paese che non prevede, per questo tipo di società, uno scambio automatico d'informazioni con i paesi degli aventi economicamente diritto, oppure che hanno sede in un paese che non dispone di nessuna delle misure definite nelle Raccomandazioni 24 e 25 del GAFI volte a garantire la trasparenza sull'avente economicamente diritto.

È fondamentale anche la possibilità di ricostruire le motivazioni alla base dell'utilizzo di una società di sede (cfr. art. 9b ORD-FINMA). Se dai chiarimenti dell'intermediario finanziario sulle motivazioni alla base dell'utilizzo di società di sede ai sensi dell'art. 9b ORD-FINMA emerge che sono necessari chiarimenti complementari, l'esistenza di una struttura è da considerarsi complessa. Spesso, se la struttura è stata costituita senza il coinvolgimento degli intermediari finanziari, questi non possono determinare con chiarezza se sussistano retroscena economici alla base dell'utilizzo della struttura. Invece, se un intermediario finanziario vanta una solida esperienza per quanto concerne determinate forme di strutturazione oppure si trova in presenza di relazioni con clienti di lunga data e in cui i contatti con i clienti sono frequenti, in genere risultano maggiormente comprensibili le motivazioni soggiacenti all'utilizzo di tali strutture.

Frequenti trasferimenti tra conti diversi (anche e soprattutto, per esempio, dello stesso avente economicamente diritto) rappresentano un indizio di riciclaggio di denaro (cfr. n. 3.2.4 dell'Allegato all'ORD-FINMA). Pertanto, nella valutazione della complessità delle strutture occorre altresì considerare se il fine precipuo della struttura sia quello di detenere valori patrimoniali

³² Cfr. pagg. 92 e 97 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016 («*not provided typologies of cases where the financial institutions would reject a relationship or conversely any explanation of the structures that would have a particular purpose in view of the customer's profile.*»)

o quello di trasferirli. Rispetto alle strutture utilizzate come tramite per trasferimenti frequenti di valori patrimoniali (p. es. mediante transazioni su conti di passaggio), le strutture finalizzate all'investimento di beni comportano minori rischi di riciclaggio di denaro. Per questo motivo, il cpv. 2 lett. h stabilisce ora espressamente che le società di sede destinate al collocamento temporaneo del patrimonio costituiscono un esempio tipico in cui il criterio della complessità delle strutture è soddisfatto.

3.1.3.1.4 Frequenti transazioni che comportano un rischio superiore (cpv. 2 lett. i)

Quale nuovo indizio di relazioni d'affari che comportano un rischio superiore, nell'art. 13 cpv. 2 lett. i ORD-FINMA viene adottata l'esecuzione di frequenti transazioni che comportano un rischio superiore. Se gli intermediari finanziari effettuano ripetutamente a favore di una controparte transazioni che comportano un rischio superiore, come per esempio transazioni su conti di passaggio, ciò può costituire un indizio del fatto che anche la relazione d'affari sia legata a un rischio superiore e pertanto debba essere designata e sorvegliata come tale (cfr. art. 13 cpv. 6 e art. 19 cpv. 1 lett. b ORD-FINMA).

3.1.3.1.5 Procedura di messa a punto dei criteri di rischio (cpv. 2^{bis})

L'elenco di criteri di cui all'art. 13 cpv. 2 ORD-FINMA riporta una serie di criteri non esaustivi possibili, che vengono applicati a seconda dell'attività commerciale degli intermediari finanziari. Il punto di partenza per la determinazione dei criteri di rischio è l'analisi dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo a cui è esposto l'intermediario finanziario.³³ I dettagli relativi a tale analisi del rischio sono disciplinati dall'art. 25 cpv. 2 ORD-FINMA.

In ragione delle critiche mosse dal GAFI nell'ambito dell'efficacia del dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo³⁴ e sulla base delle constatazioni che la FINMA ha fatto nel quadro della sua prassi di vigilanza e di *enforcement*, nell'art. 13 cpv. 2^{bis} ORD-FINMA gli intermediari finanziari sono esplicitamente esortati a considerare maggiormente, nella determinazione dei criteri utilizzati per la categorizzazione delle loro relazioni d'affari, i rischi di riciclaggio di denaro legati alla loro attività commerciale. Ai sensi dell'art. 13 cpv. 2^{bis} ORD-FINMA, ogni intermediario finanziario, sulla scorta dell'analisi dei suoi rischi e della struttura delle sue relazioni d'affari secondo l'art. 25 cpv. 2 ORD-FINMA (o, nel caso

³³ Cfr. n. 2.1.12 del rapporto esplicativo sulla revisione totale dell'ORD-FINMA dell'11 febbraio 2015.

³⁴ Cfr. pagg. 92, 94 seg., 100 e 104 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016 («*To ensure appropriate risk mitigation measures are taken, supervisors should require financial intermediaries to strengthen the risk criteria they apply to their customers, taking account of the specific nature of different customer categories and particularly the distribution channel used, the nature of links with higher risk countries, and the underlying risks of the customer's sector of activity. They should also require that in high-risk sectors (e.g. private banking), financial intermediaries with a large number of customers use a sufficiently detailed series of risk categories for appropriate measures to be applied to all customers.*».)

dell'art. 75 ORD-FINMA, conformemente all'analisi dei rischi implicita nell'art. 6 LRD), deve stabilire singolarmente per ognuno dei criteri di cui all'art. 13 cpv. 2 se questi siano rilevanti o meno per le sue attività. L'intermediario finanziario deve obbligatoriamente applicare i criteri rilevanti per la sua attività commerciale ai fini della categorizzazione del rischio delle sue relazioni d'affari, deve cioè esplicitarli nelle sue direttive interne e considerarli effettivamente nella categorizzazione dei nuovi clienti. Al riguardo, in genere si considera rilevante ogni criterio che riguardi un numero significativo di relazioni d'affari dell'intermediario finanziario. Se l'intermediario finanziario non utilizza un criterio che riguarda un numero significativo delle sue relazioni d'affari, deve fornirne le motivazioni. Generalmente alcuni criteri di rischio, come, nello specifico, le relazioni con paesi considerati a rischio elevato a livello internazionale, riguardano un grande numero di relazioni d'affari. Affinché sia possibile mantenere un rapporto adeguato tra le relazioni d'affari che comportano rischi normali e quelle che comportano un rischio superiore, non ci si aspetta che ogni relazione d'affari che presenta un criterio di rischio riguardante un numero considerevole delle loro relazioni d'affari sia di per sé utilizzata dagli intermediari finanziari come criterio per determinare le relazioni d'affari che comportano un rischio superiore. A seconda delle circostanze, e l'attività svolta dall'intermediario finanziario può risultare opportuno – in modo analogo alla regolamentazione applicabile nei confronti di persone politicamente esposte in Svizzera (cfr. art. 13 cpv. 4 lett. a ORD-FINMA) – utilizzare un criterio di rischio riguardante un numero considerevole di relazioni d'affari in combinazione con uno o più criteri di rischio ulteriori. Se, oltre agli indizi in funzione della sua attività di cui al cpv. 2, per la categorizzazione dei rischi delle relazioni d'affari dell'intermediario finanziario sono rilevanti altri criteri, occorre tenerne parimenti conto. Gli intermediari finanziari devono documentare in ogni caso il risultato della loro analisi. La comprensibilità dell'analisi deve essere verificata dal revisore.

Non è escluso che, presso determinati intermediari finanziari, l'attuazione di tale disposizione possa generare un aumento del numero di relazioni d'affari che comportano un rischio superiore. Affinché gli intermediari finanziari che hanno un numero di relazioni d'affari a rischio superiore rispetto alle relazioni d'affari a rischio normale possano garantire una sorveglianza efficace delle proprie relazioni d'affari che comportano un rischio (cfr. art. 19 cpv. 1 lett. b ORD-FINMA), è possibile che, a seconda delle circostanze, debbano predisporre più di due categorie di rischio per le relazioni d'affari.³⁵

3.1.3.2 Transazioni che comportano un rischio superiore (art. 14 ORD-FINMA)

In ragione delle critiche mosse dal GAFI in riferimento alla Raccomandazione 19³⁶, l'elenco di esempi di indizi di transazioni che comportano un rischio

³⁵ Cfr. pagg. 92 e 95 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016.

³⁶ Cfr. pagg. 193 seg., 199 seg. e 238 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016 («Provisions applicable for taking account of higher-risk countries are inadequate, particularly as

superiore viene completato con il rischio derivante da un'elevata frequenza di pagamenti provenienti da o diretti in un paese considerato dal GAFI a rischio elevato o non cooperativo (art. 14 cpv. 2 lett. d ORD-FINMA). Inoltre, d'ora in poi, in conformità all'art. 13 cpv. 3 lett. b ORD-FINMA, le transazioni il cui ordinante o beneficiario risiede in un paese considerato dal GAFI a rischio elevato o non cooperativo e nei confronti del quale il GAFI esorta ad adottare maggiore diligenza, oppure effettuate tramite un istituto finanziario con sede in uno di tali paesi saranno sempre considerate transazioni che comportano un rischio superiore secondo l'art. 14 cpv. 3 lett. b ORD-FINMA.

Si è rinunciato ad ampliare ulteriormente l'elenco di esempi. Occorre tuttavia far presente che, a seconda dell'attività degli intermediari finanziari, le soglie statiche relative ai valori patrimoniali in entrata e in uscita, analogamente ai 100 000 franchi per l'apporto fisico di valori patrimoniali all'inizio della relazione d'affari, non sono criteri efficaci per il riconoscimento delle transazioni che comportano un rischio superiore durante la relazione d'affari, mentre possono essere necessari delle soglie dinamiche corrispondenti a transazioni abituali finora identificate nell'ambito di relazioni d'affari comparabili.

3.1.3.3 Momento in cui hanno luogo i chiarimenti complementari (art. 17 ORD-FINMA)

Nella versione francese dell'Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro, l'avverbio "unverzüglich" ("senza indugio") era stato erroneamente tradotto come "*le plus rapidement possible*". Questa traduzione è ora stata corretta in "*immédiatement*".

Inoltre, nella versione francese e italiana mancava la seconda parte della frase, che ora è stata aggiunta. Si tratta di correzioni di carattere linguistico, che non hanno effetti materiali.

3.1.3.4 Sorveglianza delle relazioni d'affari e delle transazioni (art. 20 cpv. 4 ORD-FINMA)

Ai sensi dell'art. 20 cpv. 4 ORD-FINMA, attualmente le banche e i commercianti di valori mobiliari che non dispongono di sistemi informatici di sorveglianza delle transazioni devono sottoporre il loro sistema di sorveglianza delle transazioni a una verifica annuale di ampiezza «audit». Ciò è in contrasto con la regolamentazione della Circolare FINMA 13/3 «Attività di audit», che prescrive la strategia di audit standard e le relative deroghe nell'ambito delle prescrizioni in materia di riciclaggio di denaro per le banche e per i commercianti di valori mobiliari.³⁷ Per questo motivo, tale disposizione viene stralciata. Per gli intermediari finanziari che rinunciano a un sistema informatico di sorveglianza delle transazioni, lo stralcio non implica alcuna modifica

regards the systematic application of enhanced measures to transactions with links to these countries.»)

³⁷ Cfr. in particolare nm. 29, 86-91 e 100.

materiale, in quanto la stessa 'ampiezza e profondità di audit è prevista nella strategia di audit standard (cfr. Allegato alla Circ. FINMA 13/3).

3.1.4 Provvedimenti organizzativi (capitolo 7)

Nell'ambito dell'efficacia del dispositivo anti-riciclaggio, nel suo rapporto di valutazione il GAFI ha criticato l'influenza in parte eccessiva delle unità orientate al profitto sulle decisioni in merito alla comunicazione o alla mancata comunicazione dei casi sospetti.³⁸ Per tale motivo, ora l'art. 25a ORD-FINMA esige che le decisioni in merito all'esercizio dell'obbligo di comunicazione secondo l'art. 9 LRD e del diritto di comunicazione secondo l'art. 305^{ter} cpv. 2 CP vengano prese solo dai membri della direzione generale e/o da persone con funzioni di controllo (non orientate al profitto). In questo modo si mira a evitare conflitti d'interesse nel quadro della decisione di comunicazione o mancata comunicazione, che possono verificarsi, per esempio, qualora i membri della direzione gestiscano personalmente relazioni con clienti soggetti all'obbligo di comunicazione. Ai sensi dell'art. 26 cpv. 2 lett. g ORD-FINMA, la competenza per le comunicazioni all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro continuano a dover essere disciplinate nelle direttive interne, che sottostanno all'approvazione del consiglio di amministrazione o dalla direzione generale.

3.1.5 Proseguimento della relazione d'affari e comunicazione (capitolo 9)

3.1.5.1 Relazioni d'affari dubbiose e diritto di comunicazione (art. 31 ORD-FINMA)

Gli articoli 31 cpv. 1 e 3 ORD-FINMA sono abrogati alla luce della giurisprudenza in materia di comunicazione, secondo la quale, ai sensi dell'art. 9 LRD, un sospetto che i valori patrimoniali potrebbero provenire da un crimine è fondato se un sospetto iniziale corrispondente non può essere fugato mediante i chiarimenti di cui all'art. 6 LRD.³⁹ Nella sua attività, la FINMA si basa su questa giurisprudenza.

3.1.5.2 Interruzione della relazione d'affari (art. 32 ORD-FINMA)

Nell'art. 32 cpv. 3 ORD-FINMA viene esplicitato che gli intermediari finanziari hanno la facoltà di interrompere la relazione d'affari esclusivamente su iniziativa del cliente e non dell'intermediario finanziario, anche se le condizioni per un obbligo di comunicazione sono soddisfatte o se l'intermediario finan-

³⁸ Cfr. pag. 102 del rapporto di valutazione del GAFI 2016 («Where responsibility for submitting a report to MROS lies with a collegial body, this body should make decisions in complete independence.»)

³⁹ Sentenza del Tribunale penale federale SK.2014.14 del 18 marzo 2015, considerando 4.5.1, confermata dal Tribunale federale TF 6B_305/2015 del 24 maggio 2016, cfr. anche rapporto annuale MROS 2016, capitolo 4.1.2.

ziario si è avvalso del diritto di comunicazione. Tale precisazione s'impone in quanto i destinatari dell'ORD-FINMA sono intermediari finanziari, e non i loro clienti. Tuttavia, con riguardo all'art. 9a LRD, essa non implica modifiche materiali.

3.2 Disposizioni particolari per banche e commercianti di valori mobiliari (titolo 2)

Ai sensi dell'art. 37 cpv. 4 ORD-FINMA, gli intermediari finanziari che effettuano operazioni quale banca corrispondente per conto di una banca estera sono espressamente tenuti ad assicurare che le informazioni ricevute sull'ordinante e sul beneficiario siano complete. Ciò presuppone che questi dispongano di misure atte a riconoscere ordini di bonifico contenenti informazioni incomplete sull'ordinante o sul beneficiario. Tale obbligo risulta dalla Raccomandazione 16 del GAFI.⁴⁰ L'aggiunta non implica modifiche materiali. Quest'obbligo è implicito nella versione vigente nel termine "trasmissione" contenuto nell'art. 37 cpv. 4 ORD-FINMA, tuttavia il GAFI ritiene che l'attuale regolamentazione non sia sufficientemente esplicita a questo proposito. In particolare, il GAFI critica il fatto che gli intermediari finanziari non siano tenuti ad adottare misure adeguate per riconoscere gli ordini di pagamento in cui le informazioni necessarie sull'ordinante o sul beneficiario non sono complete.⁴¹ Le spiegazioni relative alla verifica della completezza di cui all'art. 10 cpv. 1^{bis} ORD-FINMA (cfr. n. 3.1.2.4) si applicano per analogia.

L'attuazione degli obblighi di diligenza nell'ambito delle relazioni con banche estere per conto delle quali si effettuano operazioni quale banca corrispondente è un tema che da tempo è oggetto di ampie discussioni a livello internazionale. Gli intermediari finanziari hanno introdotto le cosiddette misure di *de-risking*, con le quali è possibile evitare le relazioni d'affari che presentano rischi particolarmente elevati. Ciò ha comportato un calo delle operazioni in qualità di banca corrispondente.⁴² Da un'indagine effettuata dal GAFI nel 2015 è emerso⁴³ che l'introduzione di misure di *de-risking* poggia su diverse motivazioni. Tra queste si citano, nello specifico, la redditività, i rischi di reputazione e di responsabilità, il calo della propensione al rischio, le elevate sanzioni pecuniarie in caso di inadempimenti in determinate giurisdizioni e i costi legati alle misure di *due diligence*. Il Consiglio per la stabilità finanziaria

⁴⁰ Cfr. Raccomandazione 16, Interpretative Note, nm. 17 («*An intermediary financial institution should take reasonable measures to identify cross-border wire transfers that lack required originator information or required beneficiary information. [...]»*).

⁴¹ Cfr. pag. 198 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016: «*there is no requirement for reasonable measures to identify the isolated incomplete electronic transfers, lacking the data of the originator and the beneficiary*». Cfr. anche pagg. 190 e 237 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016: «*The absence of a specific obligation for financial intermediaries to implement measures to control the quality of information contained in transfer orders constitutes a significant weakness in Switzerland's technical compliance for electronic transfers. [...] Taking reasonable measures is not imposed to identify the isolated incomplete wire transfers lacking originator or beneficiary's information. [...]»*).

⁴² FSB action plan to assess and address the decline in correspondent banking: Progress report to G20 Summit of July 2017, www.fsb.org/wp-content/uploads/P040717-3.pdf

⁴³ Cfr. § 2 del documento FATF-Guidance on correspondent banking services dell'ottobre 2016, www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-Correspondent-Banking-Services.pdf

(*Financial Stability Board*, FSB) segue questi sviluppi e nel 2017 ha pubblicato un rapporto relativo alle relazioni con banche corrispondenti.⁴⁴

Ai sensi del documento FATF-*Guidance on correspondent banking services*, pubblicato dal GAFI nell'ottobre 2016⁴⁵, un aumento delle misure di *de-risking* da parte degli intermediari finanziari comporta il rischio che le transazioni vengano effettuate tramite canali meno regolamentati o niente affatto controllati. Ciò, a sua volta, condurrebbe a dei flussi finanziari non trasparenti e porterebbe, in ultima analisi, all'emarginazione degli intermediari finanziari (*financial exclusion*). Una restrizione eccessiva dell'avvio o del proseguimento di relazioni con banche corrispondenti da parte degli istituti bancari può determinare un incremento della non trasparenza dei mercati finanziari, aumentando così i rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

Per incrementare la sicurezza giuridica per le banche interposte, il GAFI e il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria hanno esplicitato gli standard internazionali in materia di obblighi di diligenza nell'ambito del *correspondent banking*, in particolare per quanto riguarda le Raccomandazioni 13 e 16 del GAFI. Nell'allegato *Correspondent banking* delle linee guida *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism* del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria del febbraio 2016⁴⁶ e nel già citato documento FATF-*Guidance on correspondent banking services* dell'ottobre 2016 sono contenute nuove spiegazioni relative agli obblighi di diligenza delle banche interposte.⁴⁷

Tali linee guida chiariscono che le banche interposte devono adempiere i propri obblighi di diligenza nei confronti della banca ordinante e/o beneficiaria, ovvero, generalmente, non direttamente nei confronti dei clienti di tali banche.⁴⁸ Inoltre, le relazioni con banche estere per le quali un intermediario finanziario svizzero svolge operazioni quale banca corrispondente sono soggette a obblighi di diligenza superiori, ma è possibile effettuare una classificazione differenziata dei rischi a seconda delle relazioni con le banche corrispondenti. Determinati servizi esterni al traffico dei pagamenti transfrontaliero possono essere considerati come servizi che presentano rischi minori. Nelle linee guida internazionali del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e del GAFI, inoltre, è possibile trovare elenchi di criteri di rischio e informazioni legate ai chiarimenti da effettuare a proposito delle banche dei

⁴⁴ www.fsb.org/wp-content/uploads/P040717-4.pdf

⁴⁵ Cfr. pag. 4, § 1 del documento FATF-*Guidance on correspondent banking services* dell'ottobre 2016.

⁴⁶ www.bis.org/bcbs/publ/d405.htm

⁴⁷ *International Standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, the FATF Recommendations, Recommendation 13, Correspondent banking*, del febbraio 2013, FATF *Guidance, Correspondent Banking Services* dell'ottobre 2016 e *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism* del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria del febbraio 2016.

⁴⁸ Cfr. pag. 23, § 3 del documento *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism* del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria del febbraio 2016 und § 3 delle FATF-*Guidance on correspondent banking services* dell'ottobre 2016.

clienti, nonché alla decisione della direzione generale in merito all'avvio o al proseguimento di relazioni con banche corrispondenti. Tali pubblicazioni si esprimono inoltre sui chiarimenti da effettuare in presenza di relazioni con banche corrispondenti "annidate" (*nested correspondents*) e contengono informazioni legate alla sorveglianza delle relazioni d'affari e delle transazioni, precisazioni a proposito della verifica dei dati relativi ai bonifici e una descrizione delle misure da adottare in caso in cui le informazioni non siano corrette.⁴⁹

La FINMA accoglie con favore le precisazioni legate alle relazioni con banche corrispondenti contenute nelle linee guida internazionali del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e del GAFI, tuttavia non individua ulteriori necessità di regolamentazione per l'ORD-FINMA. L'art. 13 cpv. 3 lett. b ORD-FINMA classifica sì obbligatoriamente le relazioni d'affari con banche straniere, per conto delle quali gli intermediari finanziari effettuano operazioni quale banca corrispondente, come relazioni d'affari che comportano un rischio superiore, ma l'approccio basato sul rischio di cui all'art. 6 cpv. 1 LRD permette una considerazione differenziata dei rischi anche nell'ambito delle relazioni d'affari che comportano un rischio superiore. Gli obblighi di diligenza definiti nell'art. 37 ORD-FINMA relativi alle relazioni con banche corrispondenti estere, inoltre, collimano con le linee guida sopra citate. Le relazioni con banche provenienti da una giurisdizione in cui è presente una vigilanza forte, ad esempio, presentano rischi minori rispetto a quelle con paesi con un elevato rischio di riciclaggio di denaro. Inoltre è possibile procedere a una classificazione in base al tipo di servizio che la banca corrispondente offre.

3.3 Disposizioni particolari per direzioni dei fondi, società d'investimento ai sensi della LICol e gestori patrimoniali ai sensi della LICol e per gli IFDS (titoli 3 e 5)

Le soglie di cui agli artt. 40 cpv. 1, 41 cpv. 1 lett. c e 51 cpv. 1 lett. b ORD-FINMA, relativi alla sottoscrizione di investimenti collettivi di capitale svizzeri non quotati in borsa e alle operazioni in contanti con clienti occasionali, sono stati ridotti dai 25 000 franchi finora previsti a 15 000 franchi. Tale riduzione risulta dalla Raccomandazione 10 del GAFI, secondo cui per le transazioni occasionali (*occasional transactions*) è previsto una soglia di 15 000 dollari USA o euro.⁵⁰ A causa dell'andamento dei corsi di cambio del franco svizzero rispetto al dollaro USA e all'euro negli ultimi anni, la soglia di 25 000 franchi non è più giustificabile. Di conseguenza vengono modificati anche gli artt. 56 cpv. 5 e 61 cpv. 1 ORD-FINMA.

⁴⁹ Cfr. pag. 24, § 8 segg. del documento *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism* del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria del febbraio 2016 e i riferimenti ivi indicati.

⁵⁰ Cfr. pagg. 177, 236, 196 seg. e 238 del rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI 2016 («*threshold for occasional transactions is too high*»).

3.4 Disposizioni finali e transitorie (titolo 6)

Nelle disposizioni transitorie (art. 78a ORD-FINMA) viene esplicitato che il detentore del controllo deve essere accertato a posteriori, nel quadro delle disposizioni relative all'aggiornamento delle informazioni sui clienti, anche per relazioni d'affari già in essere prima del 1° gennaio 2016, salvo che ciò non sia già avvenuto in precedenza. Viene inoltre esplicitato che l'avente economicamente diritto deve essere verificato, nel quadro delle disposizioni relative all'aggiornamento delle informazioni sui clienti, anche per le relazioni d'affari già in essere prima dell'entrata in vigore dell'obbligo di verifica dell'avente economicamente diritto.

4 Conseguenze

4.1 Conseguenze per gli intermediari finanziari

L'ORD-FINMA sottoposta a revisione parziale ha conseguenze dirette dal punto di vista finanziario, del personale e/o organizzativo per gli intermediari finanziari.

In tale contesto potrebbero rivestire un ruolo primario le prescrizioni relative al regolare aggiornamento delle informazioni sui clienti, segnatamente nel caso di relazioni d'affari che comportano un rischio normale. L'aggiornamento periodico deve avvenire indipendentemente dal verificarsi di un evento. Mentre la maggior parte degli intermediari finanziari dispone di processi standard per l'aggiornamento legato al verificarsi di eventi ed esegue verifiche periodiche, quantomeno per determinati clienti a rischio elevato, molti di essi non analizzano le proprie relazioni con i clienti in modo capillare e indipendente dal verificarsi di eventi. Pertanto, l'aggiornamento periodico delle informazioni sui clienti sarà presumibilmente legato a un supplemento di spesa per alcuni intermediari finanziari. Le conseguenze maggiori per gli intermediari finanziari sono da attendersi nelle operazioni standardizzate con i clienti privati. Diversamente da quanto avviene nelle operazioni con i clienti privati più facoltosi e nelle operazioni con i clienti commerciali, in cui gli intermediari finanziari intrattengono regolarmente contatti personali con i clienti nel corso dei quali possono aggiornare le informazioni su di essi, nelle operazioni di massa con clienti individuali tale scambio individuale non ha luogo. Pertanto, per chiedere ai clienti se si siano verificati cambiamenti nella loro situazione, è necessario un processo standardizzato, legato a un certo numero di oneri aggiuntivi (revisione delle direttive e dei processi, adeguamento dei sistemi informatici, formazioni, controllo dei riscontri, chiarimenti aggiuntivi in caso di rischi superiori, ecc.). Nella strutturazione del processo di aggiornamento, tuttavia, agli intermediari finanziari viene concessa la massima flessibilità possibile. Anziché richieste personali ai clienti, per esempio, si può considerare un aggiornamento mediante modulo elettronico nell'*online-banking*. Agli intermediari finanziari viene inoltre lasciato un ampio

marginale di manovra per quanto riguarda la gestione dei costi attraverso la frequenza degli aggiornamenti.

Si prevede che l'obbligo di verifica dell'avente economicamente diritto comporti, rispetto al regolare aggiornamento, meno oneri aggiuntivi per gli intermediari finanziari. Anche per quanto attiene all'obbligo di verifica, le principali conseguenze saranno presumibilmente attese nelle operazioni di massa con clienti individuali. Ai sensi delle disposizioni vigenti in merito all'accertamento dell'avente economicamente diritto contenute nella LRD e nell'ORD-FINMA, gli intermediari finanziari attivi nel segmento delle operazioni con clienti individuali devono obbligatoriamente richiedere una dichiarazione della controparte sull'avente economicamente diritto solo in mancanza di un'identificazione della controparte e dell'avente economicamente diritto o in presenza di dubbi sulla stessa, nonché se sussistono indizi di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo oppure in caso di operazioni riguardanti considerevoli importi in contanti ed effettuate da clienti occasionali.⁵¹ Qualora rinuncino a richiedere una dichiarazione sull'avente economicamente diritto, gli intermediari finanziari devono documentare di non avere dubbi sul fatto che la controparte coincida effettivamente con l'avente economicamente diritto.⁵² Ciò significa che, nelle operazioni con clienti individuali, in alcuni casi gli intermediari finanziari, conformemente alle disposizioni in vigore sull'accertamento dell'avente economicamente diritto, possono scegliere se richiedere una dichiarazione sull'avente economicamente diritto o documentare di non avere dubbi sull'identità della controparte e dell'avente economicamente diritto.⁵³ Nella pratica, spesso gli intermediari finanziari che si occupano di operazioni di massa con clienti individuali richiedono in via standardizzata una dichiarazione sull'avente economicamente diritto, nonostante, secondo le disposizioni in vigore sull'accertamento dell'avente economicamente diritto, non siano strettamente tenuti a farlo. Qualora la controparte dichiarata di essere essa stessa l'avente economicamente diritto dei valori patrimoniali, come avviene nella maggior parte delle operazioni di massa con clienti individuali, all'apertura delle relazioni con i clienti gli intermediari finanziari verificano già oggi ampiamente se la dichiarazione della controparte in merito all'avente economicamente diritto sia coerente con le altre informazioni contenute nel profilo del cliente. Ciò risulta in linea con la giurisprudenza del Tribunale federale riguardo all'art. 305^{ter} cpv. 1 CP.⁵⁴ Tuttavia, in generale, questa fase non viene documentata. L'art. 9a ORD-FINMA esige ora una documentazione sistematica della verifica relativa alla coerenza delle informazioni sull'avente economicamente diritto con gli altri dati contenuti nel profilo del cliente, anche nei casi in cui è disponibile una dichiarazione della controparte sull'avente economicamente

⁵¹ Cfr. art. 4 cpv. 1 lett. a–c LRD; art. 59 cpv. 1 e 3 e art. 61 ORD-FINMA; art. 35 ORD-FINMA in combinato disposto con gli artt. 27 e 29 CDB 16.

⁵² Cfr. art. 4 cpv. 1 LRD («con la diligenza richiesta dalle circostanze»); art. 59 cpv. 4 ORD-FINMA; art. 35 ORD-FINMA in combinato disposto con l'art. 29 CDB 16.

⁵³ Cfr. anche il commento alla CDB 16 del 2016, seconda edizione, art. 29 («Qualora una banca opti per la raccolta in via generale di un formulario A, non sono necessari ulteriori documenti circa l'assenza di dubbi riguardo alla coincidenza tra contraente e avente diritto economico.»)

⁵⁴ DTF 125 IV 139, consid. 4.

diritto. Ciò può comportare oneri aggiuntivi per gli intermediari finanziari. Inoltre, come rilevato nelle spiegazioni concernenti l'art. 9a ORD-FINMA, è possibile che, a seconda delle circostanze, siano necessarie misure di verifica aggiuntive anche nel caso di clienti che comportano rischi normali. Nella scelta della tipologia e delle modalità di documentazione della verifica, tuttavia, gli intermediari finanziari godono della massima flessibilità possibile. Per esempio si può considerare la possibilità di documentare la verifica sulla richiesta di apertura mediante una nota agli atti interna o mediante un'indicazione nello storico del cliente.⁵⁵

In genere, gli intermediari finanziari nel segmento delle PMI non gestiscono operazioni di massa, bensì assistono individualmente i propri clienti. Il numero medio di relazioni d'affari presso gli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA (IFDS) è nettamente inferiore a quello presso le banche e i commercianti di valori immobiliari. Nelle operazioni di massa con un contatto impersonale con i clienti operano di norma le società di leasing e, in singoli casi, anche fiduciari. Tra gli IFDS, tali intermediari finanziari costituiscono una quota non rilevante. Lo stesso si può affermare per quanto concerne gli intermediari finanziari affiliati a un OAD. Per questo motivo, le possibili conseguenze sugli intermediari finanziari nel settore PMI sono relativamente contenute. Per gli IFDS che dispongono di meno di 20 relazioni d'affari continue e impiegano al massimo 20 o dieci persone esercitanti un'attività soggetta alla LRD, si applicano inoltre le agevolazioni di cui agli artt. 72 e 75 seg. ORD-FINMA.

L'obbligo di verifica delle informazioni nell'ambito del traffico dei pagamenti dovrebbe comportare un ridotto onere aggiuntivo per la maggior parte degli intermediari finanziari, dal momento che tali controlli coincidono già ampiamente con lo standard attuale. Il trasferimento corretto e completo delle informazioni sui clienti dalle banche dati sui clienti degli intermediari finanziari al sistema di pagamento SWIFT/SIC avviene principalmente mediante l'uso di mezzi informatici e il funzionamento dei sistemi informatici è soggetto alla verifica di un servizio indipendente.

L'obbligo di verificare le copie dei documenti d'identificazione per individuare indizi dell'utilizzo di documenti d'identità falsi o contraffatti potrebbe essere legato a oneri aggiuntivi per gli emittenti dei mezzi di pagamento che intendono rinunciare alla richiesta di un'attestazione di autenticità. Affinché possano adempiere il proprio obbligo di verifica, essi devono adottare delle misure atte a riconoscere eventuali indizi di frode e contraffazione. La scelta delle misure è lasciata alla discrezione degli emittenti dei mezzi di pagamento. Nella prassi, tali misure vengono spesso già adottate nell'ambito della verifica della solidità finanziaria. Non è richiesta l'applicazione delle ulteriori misure previste dalla Circ. FINMA 16/7 da parte degli intermediari finanziari che intendono rinunciare a richiedere un'attestazione di autenticità.

⁵⁵ Cfr. a tale proposito anche il commento alla CDB 16 del 2016, seconda edizione, art. 29.

L'ampliamento delle disposizioni relative alla classificazione del rischio delle relazioni d'affari e alla sorveglianza globale dei rischi giuridici e di reputazione comporta oneri aggiuntivi ridotti. Mentre gli intermediari finanziari che utilizzano già i criteri di rischio rilevanti per la classificazione del rischio non sono pressoché toccati dall'ampliamento delle disposizioni, per gli intermediari finanziari che non raggiungono il livello settoriale ciò determina una necessità di adeguamento. Per gli intermediari finanziari attivi nel settore delle PMI con un numero ridotto di relazioni d'affari o di collaboratori sono contemplate determinate agevolazioni, per esempio in relazione alla sorveglianza globale e alla classificazione del rischio delle relazioni d'affari. A loro si applicano le agevolazioni di cui agli artt. 72 e 75 seg. ORD-FINMA.

Alcuni adeguamenti dell'ORD-FINMA generano invece conseguenze immediate solo per determinati intermediari finanziari. L'abbassamento del valore di soglia per le operazioni di cassa, per esempio, riguarda principalmente i pagamenti nazionali allo sportello postale.

4.2 Conseguenze per le autorità di vigilanza

La FINMA esercita la vigilanza sugli intermediari finanziari secondo l'art. 2 cpv. 2 LRD e sorveglia così l'osservanza delle disposizioni sul riciclaggio di denaro. Gli intermediari finanziari di cui all'art. 2 cpv. 3 LRD che intendono esercitare la propria attività a titolo professionale necessitano di un'autorizzazione della FINMA o dell'affiliazione a un organismo di autodisciplina riconosciuto. Di conseguenza, la FINMA o l'organismo di autodisciplina ha il compito di vigilare sull'osservanza delle disposizioni sul riciclaggio di denaro. Nel secondo caso, la FINMA sorveglia l'attività degli organismi di autodisciplina.

Alla luce dei risultati emersi dall'analisi dell'efficacia, vi è motivo di ritenere che l'ORD-FINMA sottoposta a revisione parziale comporterà per la FINMA e per gli organismi di autodisciplina un limitato onere aggiuntivo per l'attività di audit.