

Rapporto annuale 2008



Impressum

Editore:

fino al 31 dicembre 2008:

Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro

dal 1° gennaio 2009:

Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FINMA

Schwanengasse 2 (fino al 30 giugno 2009)

Einsteinstrasse 2 (a partire dal 1° luglio 2009)

CH-3003 Berna, Svizzera

Telefono +41 31 327 91 00

Fax +41 31 327 91 01

E-mail info@finma.ch

Internet www.finma.ch

Distribuzione:

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica UFCL

Vendita pubblicazioni federali

CH-3003 Berna, Svizzera

Fax +41 31 325 50 58

E-mail verkauf.zivil@bbl.admin.ch

Internet www.bundespublikationen.admin.ch

Realizzazione:

Webteam AFF, P+I

Stampa:

Jost Druck AG, Hünibach

N° di pubblicazione:

612.008.d (tedesco)

612.008.f (francese)

612.008.i (italiano)

612.008.en (inglese)

Prefazione di Peter Siegenthaler, Direttore dell'Amministrazione federale delle finanze AFF



Con l'entrata in vigore della Legge sul riciclaggio di denaro il 1° aprile 1998, la vigilanza su intermediari finanziari e OAD nel settore non bancario è stata assunta dall'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro. A suo tempo, i primi

obiettivi conseguiti erano stati il riconoscimento degli organismi di autodisciplina, i quali a loro volta esercitano un'attività di sorveglianza diretta su circa 6500 membri nell'ambito dell'autodisciplina guidata. Questo sistema è unico nel suo genere a livello mondiale, e a posteriori è possibile affermare che ha dato pienamente prova della sua validità. Non a caso, nel 2005 il sistema di autodisciplina ha riscosso un importante riconoscimento internazionale per la Svizzera nell'ambito dell'esame dei paesi. Un chiaro vantaggio è stato prodotto anche dall'attività di autorizzazione e di vigilanza esercitata dall'Autorità di controllo sui 434 intermediari finanziari ad essa attualmente assoggettati, che ha consentito all'Autorità stessa di acquisire il necessario know-how e affinare costantemente la prassi relativa all'ambito di applicazione della Legge sul riciclaggio di denaro. È stato inoltre possibile conseguire importanti obiettivi negli ambiti della legislazione esecutiva e dell'interpretazione della legge. In questo contesto, vanno ricordate le ordinanze dell'Autorità di controllo in materia di esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione finanziaria e di elaborazione dei dati, nonché l'Ordinanza sul riciclaggio di denaro, tutte sottoposte nel frattempo a revisione. Recentemente è stata pubblicata anche la versione

rivista della compilazione di assoggettamento che contiene le disposizioni pratiche sul campo di applicazione della Legge sul riciclaggio di denaro nell'ambito dell'art. 2 cpv. 3 LRD negli ultimi 10 anni e che, in quanto tale, rappresenta uno strumento di lavoro fondamentale per gli assoggettati a vigilanza nel settore non bancario. L'Autorità di controllo ha inoltre ottenuto un largo consenso in Svizzera e all'estero non solo grazie alla direzione del coordinamento delle autorità, ma anche in virtù della partecipazione attiva sia alla revisione della Legge sul riciclaggio di denaro, sia alla delegazione svizzera in seno al Gruppo di azione finanziaria internazionale, nei gruppi di lavoro dedicati alla lotta contro il finanziamento del terrorismo, la corruzione e la criminalità finanziaria.

La crisi finanziaria, che ha scosso fin dalle fondamenta la fiducia nelle grandi banche, contribuisce a far sì che un numero sempre maggiore di clienti si rivolga a operatori finanziari indipendenti nel settore non bancario, i quali sono in grado di offrire una consulenza individuale e servizi su misura per le esigenze della clientela. Per questo motivo è in continua crescita anche il numero di intermediari finanziari in questo ambito. Questi ultimi fanno grande affidamento sulla professionalità e sulla conduzione ineccepibile dei loro incarichi, i quali a loro volta sono tenuti a implementare una sorveglianza altamente competente, peraltro essenziale per la reputazione della piazza finanziaria svizzera al pari della vigilanza sugli istituti bancari e assicurativi.

Per l'Amministrazione federale delle finanze non è stato facile prendere commiato dall'Autorità di controllo, le cui mansioni dal 1° gennaio 2009 sono state rilevate dalla FINMA, tanto più alla luce

degli ottimi risultati con cui questa efficiente istanza ha contribuito in misura sensibile all'evoluzione positiva del mercato dei servizi finanziari nel settore non bancario. Non nutro tuttavia alcun dubbio circa la capacità della FINMA di proseguire in questa opera nell'interesse della piazza finanziaria, tenendo in debita considerazione le peculiarità di questo segmento di mercato e delle sue potenzialità di sviluppo.

Desidero esprimere un sentito ringraziamento personale alle collaboratrici e ai collaboratori dell'Autorità di controllo e alla sua direzione per il lavoro pluriennale e l'impegno nel difficile settore della vigilanza finanziaria come paladini dell'obbligo di garanzia dei soggetti sottoposti a sorveglianza, e faccio loro i miei migliori auguri per la loro attività futura.

Berna, marzo 2009 *Peter Siegenthaler*

FINMA

Le tre autorità accorpate

Con effetto dal 1° gennaio 2009 la Commissione federale delle banche, l'Ufficio federale delle assicurazioni private e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro sono state riunite nell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA). La fusione assicura la sorveglianza statale su banche, imprese di assicurazione, borse, commercianti di valori mobiliari e altri intermediari finanziari attraverso un unico organo.

Base legale

La nuova autorità di vigilanza integrata trova il suo fondamento giuridico nella legge federale sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA), approvata dalle Camere federali il 22 giugno 2007.

Profilo

In veste di autorità di vigilanza indipendente la FINMA si prefigge la protezione dei clienti dei mercati finanziari, in particolare dei creditori, degli investitori e degli assicurati. Essa contribuisce in tal modo a rafforzare la fiducia in una piazza finanziaria svizzera funzionante, integra e competitiva.

Organizzazione

La FINMA è stata costituita come ente di diritto pubblico con una propria personalità giuridica dotata di autonomia funzionale, istituzionale e finanziaria. Come tale non è più inserita nell'Amministrazione federale centrale, ma rappresenta un'entità giuridicamente indipendente con competenze specifiche. L'intero finanziamento avviene attraverso le tasse e gli emolumenti degli assoggettati alla vigilanza¹. La FINMA presenta un assetto moderno con un consiglio di amministrazione, una direzione e un organo di revisione. Il consiglio di amministrazione è l'organo strategico

della FINMA. È responsabile delle linee strategiche da seguire, decide in merito a questioni di ampia portata, emana ordinanze nel suo ambito di competenza, dirama circolari, svolge la sorveglianza della direzione e assicura la conduzione al vertice della FINMA.

Entrata in vigore parziale

Con l'entrata in vigore di una parte delle disposizioni organizzative della LFINMA il 1° febbraio 2008, la FINMA ha acquisito personalità giuridica propria e ha potuto intraprendere tutte le procedure necessarie alla sua strutturazione.

Consiglio di amministrazione

Parallelamente all'entrata in vigore parziale della LFINMA il Consiglio federale ha nominato, sempre con effetto dal 1° febbraio 2008, sette membri del consiglio di amministrazione della FINMA. L'organo è presieduto da Eugen Haltiner (finora presidente della Commissione delle banche). In base al decreto del Consiglio federale del 21 maggio 2008 i membri sono stati aumentati a nove dal 1° gennaio 2009. Per il periodo di carica compreso tra il 2009 e la fine del 2011 sono state istituite, in via eccezionale, due vicepresidenze.

Direttore e direzione

Il consiglio di amministrazione decide in merito alla nomina del direttore, fatta salva l'approvazione del Consiglio federale. Al fine di individuare una personalità in grado di svolgere in modo ottimale questa funzione, in dicembre 2007 è stato avviato il processo di reclutamento con l'indizione di un pubblico concorso. In data 8 maggio 2008 il consiglio di amministrazione ha operato la sua scelta, designando Patrick Raaflaub quale direttore della FINMA. Il Consiglio federale ha ratificato tale nomina nella sua seduta del 21 maggio 2008. Le procedure di assunzione a livello di direzione della FINMA sono cominciate

¹ cfr. art. 15 LFINMA

all'inizio di marzo 2008. La designazione dei membri della direzione da parte del consiglio di amministrazione, non subordinata all'approvazione del Consiglio federale, è avvenuta l'8 maggio 2008.

Processo di reclutamento

Una volta conclusa l'assegnazione delle cariche di direttore e di membro della direzione, è stato avviato il processo di reclutamento interno. Tutti i posti da occupare sono stati messi a concorso internamente. Nel quarto trimestre 2008 sono stati allestiti i contratti di lavoro della FINMA.

Lavori del progetto

Durante tutta la fase della costituzione e fino all'avvio dell'attività operativa della FINMA, il consiglio di amministrazione ha seguito i lavori di attuazione e ha preso le decisioni necessarie. Dapprima ha provveduto a definire il primo livello direttivo della nuova struttura organizzativa, che è stato suddiviso in sette settori: grandi banche, banche/intermediari finanziari, vigilanza integrata delle assicurazioni, rami assicurativi, mercati, diritto/enforcement/affari internazionali e servizi. L'ulteriore strutturazione dei singoli settori è stata messa a punto di concerto con la direzione della FINMA. Il consiglio di amministrazione ha inoltre emanato il regolamento organizzativo e gestionale, il codice di condotta, i regolamenti riguardanti il personale e ha approvato il bilancio preventivo 2009. L'armonizzazione dei diversi lavori di progetto e dell'attività di vigilanza delle tre autorità finora attive ha rappresentato una sfida particolarmente impegnativa. Data l'estrema complessità della gestione delle varie interfacce e della coordinazione dei lavori del progetto in termini di contenuto e di tempo, l'intero processo si è svolto sotto la stretta supervisione del presidente del consiglio di amministrazione.

Costi del progetto

I costi relativi al progetto di fusione sono stati imputati al bilancio 2008 dalle tre autorità, proporzionalmente alla loro dimensione, per una somma complessiva di 3,5 milioni di franchi. L'ammontare finale delle spese si è mantenuto entro i limiti preventivati. Per coprire gli investi-

menti preliminari della FINMA, l'Amministrazione delle finanze ha concesso un prestito di 7,5 milioni di franchi. La maggior parte delle spese sono state sostenute nel settore informatico.

Statuto del personale

Ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 LFINMA, la FINMA assume il suo personale conformemente al diritto pubblico. Il legislatore ha concesso alla FINMA la facoltà di disporre di un proprio statuto del personale. Il consiglio di amministrazione disciplina, secondo l'art. 13 cpv. 2 LFINMA, il rapporto di impiego mediante un'ordinanza, approvata dal Consiglio federale in data 27 agosto 2008. Rispetto all'Amministrazione federale, a parità di flessibilità, nell'ordinanza sul personale FINMA il consiglio di amministrazione ha accentuato l'orientamento alle prestazioni.

Normative di applicazione relative alla LFINMA

Il Consiglio federale ha approvato due ordinanze di esecuzione afferenti alla LFINMA che sono entrate in vigore il 1° gennaio 2009: l'ordinanza sulla riscossione di emolumenti e tasse da parte della FINMA e l'ordinanza sugli audit dei mercati finanziari. Gli emolumenti e le tasse sono pressoché analoghi a quelli fissati nelle regolamentazioni finora adottate dalla Commissione federale delle banche, dall'Ufficio federale delle assicurazioni private e dall'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro. La pratica finanziaria e contabile della FINMA mira, per quanto possibile, all'imputazione dei costi secondo un principio di causalità. L'ordinanza sugli audit dei mercati finanziari raccoglie in un solo testo le disposizioni in materia nell'ambito dei mercati finanziari.

Avvio dell'attività operativa della FINMA

Con l'entrata in vigore della LFINMA nella sua integralità, in data 1° gennaio 2009, la FINMA ha iniziato la sua attività operativa nelle rispettive sedi delle tre autorità confluite nella nuova entità. Per il secondo trimestre 2009 è previsto l'insediamento della FINMA nella sede comune della Einsteinstrasse a Berna.

Indice

Elenco delle abbreviazioni	8
Compendio	11
1 Introduzione	15
2 Aspetti relativi al personale	16
3 Basi legali	17
3.1 Revisione della Legge sul riciclaggio di denaro LRD	17
3.2 Revisione dell'Ordinanza dell'Autorità di controllo sul riciclaggio di denaro, ORD AdC	18
3.3 Rielaborazione del commento alla prassi dell'Autorità di controllo	18
3.4 Sentenza del Tribunale federale in materia di assoggettamento delle attività di factoring/forfaiting	18
3.5 Sentenza del Tribunale federale in materia di tasse di vigilanza	19
4 Rapporti con gli organismi di autodisciplina (OAD)	21
4.1 Standard di revisione degli OAD	21
4.2 Procedure di indagine in ambito OAD	21
4.3 Colloqui consuntivi nell'ambito della vigilanza OAD nel 2008	21
4.4 Conferenza di coordinamento	22
5 Intermediari finanziari direttamente assoggettati	23
5.1 Introduzione e aspetti generali	23
5.2 Revisioni ai sensi della LRD nel 2008	23
5.2.1 Risultati delle revisioni ai sensi della LRD e constatazioni	24
5.2.2 Panoramica delle carenze riscontrate	24
5.3 Provvedimenti dell'Autorità di controllo/Sanzioni	25
5.3.1 Revoca dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di intermediario finanziario; sentenza del Tribunale amministrativo federale del 23 giugno 2008	25
5.3.2 Provvedimenti finalizzati al ripristino della situazione conforme	26
5.4 Progetto per il cambiamento dell'ufficio di revisione ai sensi della LRD	27
6 Vigilanza del mercato	29
7 Revisione	30
Aggiornamento della banca dati dei responsabili di mandato accreditati e registrazione come revisore LRD presso l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori	30
8 Coordinamento con altre autorità	31
8.1 Coordinamento fra autorità	31
8.2 FINMA	31
9 Attività internazionali	32
9.1 Gruppo di azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di denaro (FATF/GAFI)	32
9.2 Esame dei paesi GRECO	33
10 Statistiche	34
10.1 Autorità di controllo	34
10.1.1 Atti dispositivi	34
10.1.2 Denunce penali	34
10.1.3 Revisioni effettuate dall'Autorità di controllo	34
10.1.4 Aziende e istituti assoggettati	34
10.1.5 Ricorsi	34
10.2 OAD	34
10.2.1 Intermediari finanziari affiliati (stato 20.12.2008)	34
10.2.2 Sanzioni	35
10.2.3 Ripartizione percentuale per settore di attività degli intermediari finanziari direttamente assoggettati e/o affiliati	35
11 Considerazioni conclusive	37

Elenco delle abbreviazioni

AdC LRD	Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro	GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption (Gruppo di stati contro la corruzione)
AFD	Amministrazione federale delle dogane	IFDS	Intermediario/i finanziario/i direttamente sottoposto/i
AFF	Amministrazione federale delle finanze	LFINMA	Legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, RS 956.1)
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori	LRD	Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (Legge sul riciclaggio di denaro, RS 955.0)
CBD	Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche	MPC	Ministero pubblico della Confederazione
CFB	Commissione federale delle banche	MROS	Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro ai sensi dell'art. 23 LRD (Money Laundering Reporting Office Switzerland)
CFCG	Commissione federale delle case da gioco	OAD	Organismo/i di autodisciplina riconosciuto/i ai sensi dell'art. 24 LRD
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)	ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	ORD AdC	Ordinanza dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro del 10 ottobre 2003 relativa agli obblighi degli intermediari finanziari che le sono direttamente sottoposti (Ordinanza AdC sul riciclaggio di denaro, AS 2003 4403), abrogata dall'art. 47 dell'ORD FINMA 3 del 6.11.2008
DFP	Dipartimento federale delle finanze		
DTAF	Decisione del Tribunale amministrativo federale		
FEDPOL	Ufficio federale di polizia		
FINMA REI	FINMA Diritto/Enforcement/Affari internazionali		
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari		
GAFI/FATF	Gruppo di azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di denaro/Financial Action Task Force on Money Laundering		

ORD-FINMA 3 Ordinanza dell’Autorità federale di vigilanza del 6 novembre 2008 sui mercati finanziari sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo negli altri settori finanziari (Ordinanza 3 FINMA sul riciclaggio di denaro; RS 955.033.0)

RS Raccolta sistematica del diritto federale

SAP Servizio di analisi e prevenzione (direzione del DDPS)

SVIG Schweizerischer Verband der Investmentgesellschaften (Associazione svizzera delle società d’investimento)

TAF Tribunale amministrativo federale

UFAP Ufficio federale delle assicurazioni private

Compendio

Basi legali

Revisione dell'Ordinanza sul riciclaggio di denaro: nell'ambito dell'attuazione delle raccomandazioni riviste formulate dal GAFI e nel contesto del suo terzo rapporto di valutazione sul sistema svizzero di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, è stata effettuata la revisione della Legge sul riciclaggio di denaro. Di conseguenza, anche l'Autorità di controllo ha sottoposto l'Ordinanza sul riciclaggio di denaro a una revisione totale. L'Ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo negli altri settori finanziari (Ordinanza 3 FINMA sul riciclaggio di denaro, ORD-FINMA 3) è entrata in vigore il 1° gennaio 2009 e comprende adesso anche gli aspetti legati alla prevenzione del finanziamento a favore del terrorismo. L'Ordinanza introduce inoltre una nuova definizione del concetto di trasferimento di denaro e valori, agevolazioni nell'ambito dell'identificazione della controparte e semplificazioni organizzative.

Decisione di principio in materia di factoring/forfaiting: nel 2004, una cooperativa che svolge attività di factoring/forfaiting per conto dei suoi soci ha richiesto all'Autorità di controllo una decisione impugnabile in materia di assoggettamento alla LRD. Sulla base del testo della LRD, che cita esplicitamente il factoring come attività subordinata a tale legge, l'Autorità di controllo ha dato parere positivo all'assoggettamento. Nella sentenza del 30 novembre 2007, il Tribunale federale ha accolto il ricorso della cooperativa contro la decisione dell'Autorità di controllo. In particolare, la sentenza è stata motivata con la considerazione secondo cui l'attività svolta dalla cooperativa costituisce un'attività creditizia per la quale da un punto di vista obiettivo non sussiste alcuna possibilità di riciclaggio di denaro. In futuro

sarà quindi necessario verificare di caso in caso in che modo la nuova interpretazione del Tribunale federale dovrà essere applicata.

Sentenza del tribunale federale in materia di tasse di vigilanza: In data 1° gennaio 2006, nella LRD è stata introdotta una tassa di vigilanza annua a carico di OAD e IFDS a copertura dei costi comportati dalle attività di sorveglianza. Nel 2006, 10 delle 11 OAD hanno presentato ricorso contro le disposizioni dell'Autorità di controllo concernenti la tassa di vigilanza. Nel mese di novembre 2007, il TAF ha sancito che il trasferimento dei costi di vigilanza è conforme alla volontà del legislatore, che l'entità dei costi trasferiti non è eccedibile e che l'ordinanza del Consiglio federale è fondata su una sufficiente base legale. Per contro, l'emittente dell'ordinanza ha ecceduto la propria discrezionalità nella ripartizione delle tasse di base e supplementari. Il TAF ha quindi ridefinito le tasse di vigilanza. Nell'autunno 2008, il Tribunale federale ha confermato nella sostanza il parere espresso del TAF, ribadendo che la costituzionalità era già stata verificata e convalidata dal legislatore. Il trasferimento della totalità dei costi agli assoggettati alla vigilanza risulta infatti conforme alla legge. Per quanto concerne la tassa di base, il Consiglio federale ha tuttavia superato il proprio margine di discrezionalità. È stato pertanto disposto il ricalcolo delle singole tasse da parte dell'Autorità di controllo, la quale a novembre 2008 ha emesso le nuove disposizioni al riguardo. In futuro, la tassa di vigilanza sarà applicata sulla base dell'Ordinanza sugli emolumenti e sulle tasse della FINMA.

Organismi di autodisciplina

Standard di revisione degli OAD: al fine di incrementare ulteriormente l'uniformità e la significatività dei rapporti di revisione degli OAD, l'Autorità di controllo ha proposto l'elaborazione di raccomandazioni valide a livello generale, da sottoporre all'attenzione del Forum OAD per la

successiva discussione. In particolare sono state messe a punto proposte di soluzione che fissano in dettaglio i contenuti del rapporto di revisione, il grado di dettaglio dei risultati e le modalità di redazione dei documenti di lavoro. La decisione del Forum OAD in merito alla relativa implementazione è prevista nel corso del 2009.

Colloqui consuntivi nell'ambito della vigilanza OAD nel 2008: in luogo della revisione annuale ordinaria, quest'anno è stato svolto con ogni OAD un colloquio consuntivo, nell'ambito del quale sono state fornite soprattutto informazioni sulla FINMA e sulla futura forma di vigilanza. Inoltre, a seguito dei cambiamenti intervenuti a livello di basi legali (soprattutto LRD e ORD AdC), è stato affrontato il tema della rielaborazione del quadro normativo OAD, con l'obiettivo di creare su entrambi i versanti i requisiti ottimali per il passaggio alla FINMA.

Conferenza di coordinamento: alla conferenza di coordinamento del 2 dicembre 2008 hanno partecipato tutti gli undici OAD. Al posto degli workshop che hanno caratterizzato le scorse edizioni, quest'anno sono state tenute tre relazioni. Nella prima, Jean-Christophe Oberson, membro del consiglio direttivo dell'OAR-G, ha parlato delle esperienze di un OAD in relazione all'attività di sorveglianza dell'Autorità di controllo. La seconda relazione, tenuta da Alain Robert, direttore generale e responsabile di Wealth Management & Business Banking presso UBS Svizzera, è stata incentrata sul tema della crisi del settore finanziario in Svizzera. Nella terza relazione Eugen Haltiner, presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, e Urs Zulauf, responsabile del settore FINMA REI, hanno parlato del ruolo svolto dalla FINMA nel mercato finanziario elvetico. Nelle sue considerazioni conclusive Peter Siegenthaler, direttore AFF, ha ripercorso le tappe fondamentali dell'attività decennale

dell'Autorità di controllo, esprimendo infine un sentito ringraziamento per la proficua collaborazione con gli OAD.

Intermediari finanziari direttamente assoggettati

Autorizzazioni: nel 2008 sono state rilasciate 59 autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di intermediario finanziario, una quota pressoché analoga a quella dell'anno precedente; sono state quindi superate le aspettative formulate per l'anno da poco concluso. Non è stata respinta alcuna domanda di autorizzazione. Per una richiesta è stata invece decisa la non entrata in materia, in quanto al momento della sua presentazione era già stata approvata la decisione di liquidazione del richiedente da parte della CFB.

Revisioni ai sensi della LRD per il 2008: nel 2008 l'Autorità di controllo ha direttamente sottoposto per l'ultima volta gli intermediari finanziari ad essa assoggettati a revisioni ordinarie ai sensi della LRD, al fine di verificare il rispetto degli obblighi di diligenza. In tale ambito, è stato constatato che, salvo poche eccezioni, l'osservanza degli obblighi di diligenza funzionano bene, in molti casi molto bene. Le poche carenze gravi riscontrate riguardavano soprattutto l'identificazione delle controparti, la determinazione dell'avente diritto economico, l'adempimento di determinati obblighi di accertamento particolari, i doveri di documentazione e di informazione. Non hanno invece presentato particolari problemi il risk management e l'ottemperanza all'obbligo di notifica e al blocco patrimoniale per i casi verificati.

Progetto per il cambiamento dell'ufficio di revisione ai sensi della LRD: la FINMA stessa non opererà come società di audit (nuova terminologia ai sensi della LFINMA, in precedenza «ufficio di revisione»), né svolgerà alcuna attività

di revisione ordinaria LRD. Conformemente alle nuove disposizioni LRD entrate in vigore il 1° gennaio 2009, gli intermediari finanziari devono pertanto dotarsi di una società di audit esterna autorizzata dalla FINMA. Al fine di garantire un passaggio ineccepibile al nuovo sistema, l'Autorità di controllo ha invitato già nel corso del 2008 gli IFDS a designare una società di revisione esterna; in questo modo, salvo poche eccezioni motivate, è stato possibile portare a termine il cambio di sistema già entro fine 2008.

Delibere / Provvedimenti dell'Autorità di controllo / Sanzioni

Revoca dell'autorizzazione/Sentenza del Tribunale amministrativo federale del 23 giugno 2008: nel 2006, a causa di gravi violazioni della LRD, l'Autorità di controllo aveva revocato l'autorizzazione e disposto lo scioglimento di una società che operava prevalentemente nel campo della costituzione e gestione di società di domicilio. Con sentenza del 23 giugno 2008, il Tribunale amministrativo federale ha accolto il ricorso di tale società, revocando pertanto la decisione dell'Autorità di controllo. La sentenza è stata motivata con il fatto che le gravi carenze sono state nel frattempo colmate, con la conseguenza che nel momento contingente la decisione dell'Autorità di controllo sarebbe da considerarsi inadeguata.

Provvedimenti finalizzati al ripristino della situazione conforme: la maggior parte delle violazioni agli obblighi di diligenza è stata di natura meramente formale, oppure riguardava soltanto lievi carenze materiali; di conseguenza, è stato possibile evadere questi casi mediante lo strumento della lettera per richieste supplementari, una comunicazione scritta con carattere dispositivo. In altri casi è stato possibile fare a meno di un atto dispositivo, in quanto nell'ambito

del diritto di audizione gli intermediari avevano già dichiarato il proprio assenso ai provvedimenti intimati.

Vigilanza del mercato

Retrospectiva su otto anni di attività di vigilanza sul mercato: dall'aprile 2000, ovvero dall'inizio dell'obbligo di autorizzazione e/o dell'obbligo di affiliazione a un OAD per gli intermediari finanziari, l'Autorità di controllo ha svolto un'intensa attività di vigilanza di mercato, conformemente al suo mandato legale. L'obiettivo di tale attività di vigilanza consisteva da un lato nell'autorizzazione a posteriori e/o nell'affiliazione degli intermediari finanziari a un OAD oppure nell'avvio di una procedura di liquidazione o di cancellazione, dall'altro nella prevenzione attraverso una presenza attiva sul mercato. Gli interventi si sono sempre basati su informazioni provenienti dal mercato finanziario stesso oppure fornite da altre autorità. Oltre a questa sorveglianza di tipo reattivo, l'Autorità di controllo ha svolto anche una vigilanza di mercato «proattiva», basata sulle proprie ricerche specifiche per settore o area geografica.

Revisione

Aggiornamento della banca dati dei responsabili di mandato accreditati e registrazione come revisore LRD presso l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori: in vista del trasferimento dei dati alla FINMA, l'Autorità di controllo ha provveduto ad aggiornare i propri dati relativi ai responsabili di mandato accreditati per la revisione mediante un sondaggio condotto presso tutti gli uffici di revisione ai sensi della LRD (nuova definizione: società di audit). Da tale sondaggio è peraltro risultato che quasi tutte le persone finora accreditate presso l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori risultano ammesse in via definitiva o provvisoria.

Coordinamento con altre autorità

In occasione di tre riunioni, le autorità federali che si occupano di lotta contro il riciclaggio di denaro (AdC LRD, UFAP, CFB, CFCG, MROS, FEDPOL/SAP, MPC) hanno provveduto a scambiarsi una serie di informazioni rilevanti. Questa collaborazione dovrà proseguire in forma adeguata anche dopo la creazione della FINMA. A partire dal 1° febbraio 2009, in queste attività è coinvolta anche l'AFD, tra le cui mansioni, previste dalla legge, rientra segnatamente la partecipazione alla lotta contro il riciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo.

Attività internazionali

Gruppo di azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di denaro (FATF/GAFI): il numero dei membri del GAFI è invariato a 32 stati e due organizzazioni; le procedure di affiliazione di Corea del Sud e India sono attualmente ancora in corso. Nell'ambito della terza sessione di verifiche nazionali, nel corso di quest'anno l'assemblea plenaria del GAFI ha ricevuto e pubblicato sei rapporti realizzati da altrettanti stati membri. Nel

2008 la Svizzera ha presentato per la seconda volta una relazione sui progressi compiuti e nel 2009 inoltrerà il rapporto finale/conclusivo.

Nell'anno in rassegna, il GAFI ha diffuso una dichiarazione pubblica su diversi stati concernente la carente implementazione degli standard internazionali in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

Sotto la presidenza brasiliana (da luglio 2008) è stata inoltre avviato il processo di revisione dei principi del GAFI. Per quanto possibile, non dovrebbero tuttavia essere apportate modifiche, soprattutto alle raccomandazioni 40+9, prima che sia stato completato il terzo ciclo di verifica dei singoli stati.

Ulteriori iniziative svolte dal GAFI nell'anno in rassegna comprendono un «best practice paper» in materia di lotta al riciclaggio di denaro negli scambi commerciali e un approfondito rapporto tipologico nel contesto delle risoluzioni varate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU in materia di finanziamento della proliferazione per le armi di distruzione di massa.

1 Introduzione

L'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro è stata fino al 31 dicembre 2008 l'organo di vigilanza sugli intermediari finanziari nel settore non bancario che, a titolo professionale, accettano o custodiscono valori patrimoniali di terzi o forniscono aiuto per investirli o trasferirli. Per poter esercitare la loro attività, questi intermediari finanziari devono essere affiliati a un OAD riconosciuto o disporre di un'apposita autorizzazione rilasciata dall'Autorità di vigilanza. Il compito dell'autorità è di natura preventiva, e l'attività di vigilanza è limitata al rispetto degli obblighi definiti nella Legge sul riciclaggio di denaro.

Il presente Rapporto annuale persegue lo scopo di fornire un'informazione completa e trasparente sulle attività dell'Autorità di controllo nel 2008. Con l'integrazione delle mansioni di competenza dell'Autorità di controllo nella FINMA a partire dal 2009, queste informazioni continueranno pertanto ad essere fornite nell'ambito della rendicontazione della FINMA.

2 Aspetti relativi al personale

Nel corso del 2008, in relazione con il progetto per l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, all'interno dell'Autorità di controllo sono stati apportati vari cambiamenti a livello di organico e di struttura. A partire dal 2009, le diverse funzioni dell'Autorità di controllo saranno espletate all'interno di diversi settori e divisioni della FINMA; di conseguenza, l'Autorità di controllo ha cessato ufficialmente la propria attività al 31 dicembre 2008. In futuro, gli intermediari finanziari ad essa direttamente assoggettati (IFDS) saranno sottoposti a vigilanza da parte del settore Banche/Intermediari finanziari, mentre gli organismi di autodisciplina saranno di competenza del settore FINMA REI. Inoltre, le attività di enforcement saranno separate da quelle di sorveglianza su IFDS e OAD.

Da agosto a dicembre 2008, l'Autorità di controllo ha registrato l'uscita di 16 collaboratori, gran parte dei quali hanno assunto nuovi incarichi all'interno dell'amministrazione federale o nell'amministrazione pubblica cantonale, ma anche nell'economia privata. Grazie all'encomia-

bile impegno dei collaboratori rimasti, coadiuvati da personale assunto a tempo determinato e da ausiliari temporanei, è stato comunque possibile portare a termine gli incarichi correnti. In questo contesto, oltre alla gestione ordinaria di tutte le altre mansioni dell'Autorità di controllo, una sfida particolarmente impegnativa è stata costituita dall'emanazione delle decisioni sui costi per le tasse di vigilanza a carico di tutti gli assoggettati. Per gli IFDS questi oneri riguardavano gli anni 2007 e 2008, mentre per gli OAD dal 2006 al 2008. Inoltre, è stato necessario concludere il processo di recupero di tutti gli atti da archiviare nell'Archivio federale, per un volume complessivo di circa 2000 dossier.

Desideriamo cogliere questa occasione per ringraziare sentitamente le nostre collaboratrici e i nostri collaboratori per l'eccellente lavoro svolto e per il mantenimento della piena operatività nonostante la situazione di oggettiva difficoltà. Siamo convinti che, alla luce delle loro eccellenti qualifiche, il prosieguo del loro futuro professionale sarà costellato da importanti successi.

3 Basi legali

3.1 Revisione della Legge sul riciclaggio di denaro LRD

Nel corso del 2008 sono stati emanati due atti legislativi che comportano una modifica parziale della Legge sul riciclaggio di denaro. Da un lato, con decisione del 15 ottobre 2008 il Consiglio federale ha posto definitivamente in vigore dal 1° gennaio 2009 la FINMA. Alcune disposizioni di questa legge, che peraltro hanno consentito l'allestimento dell'organizzazione FINMA nel corso del 2008, erano già entrate in vigore a partire dal 1° febbraio 2008. Dall'altro, il 3 ottobre 2008 il Parlamento ha approvato la Legge federale concernente l'attuazione delle raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria internazionale (Legge di attuazione GAFI). Salvo un'unica eccezione (art. 41 Emanazione delle disposizioni di esecuzione da parte del Consiglio federale), questa legge e gli emendamenti alla LRD in essa contenute entreranno in vigore il 1° febbraio 2009.

Principali modifiche apportate dalla LFINMA alla LRD

- La terminologia utilizzata dalla legge viene adeguata in funzione del mutato contesto organizzativo comportato dalla creazione della FINMA. Le autorità di vigilanza in materia di lotta al riciclaggio di denaro sono adesso la FINMA (nata dall'accorpamento di CFB, UFAP e AdC LRD) e la CF CG. Di conseguenza, è stato necessario adeguare anche le disposizioni in materia di competenze.
- In conformità alla nuova terminologia della LFINMA, anche il concetto di «ufficio di revisione» è stato sostituito da quello di «società di audit», e l'autorizzazione come società di audit LRD è ora disciplinata all'interno della LRD.
- Viene creata una base legale per l'introduzione di un elenco elettronico, pubblicamente accessibile, di tutti gli intermediari finanziari affiliati a un OAD.

- In futuro, FINMA e OAD potranno infatti operare uno scambio reciproco di dati pertinenti alle rispettive esigenze operative.
- Il reato di violazione dell'obbligo di notifica è ora passibile di una comminatoria penale più elevata ed è inasprito in virtù dell'estensione alla configurazione di negligenza.
- Nella LFINMA sono ora altresì regolamentate in modo più severo le fattispecie penali relative all'esercizio dell'attività senza autorizzazione e di infrazione di un atto dispositivo.

Principali modifiche apportate dalla Legge di attuazione GAFI alla LRD

- L'oggetto della Legge sul riciclaggio di denaro viene ora esteso alla lotta contro il riciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo.
- Nella procedura di identificazione di una persona giuridica come controparte, deve essere attestata l'identità della persona fisica che agisce per conto di tale soggetto ed è necessario prendere conoscenza delle disposizioni concernenti le procure della controparte.
- La tipologia e la finalità della relazione d'affari desiderata devono essere individuate mediante un approccio commisurato al rischio.
- In caso di relazioni d'affari concernenti soltanto valori modesti e per le quali non sussistono elementi di sospetto è possibile rinunciare al rispetto degli obblighi di diligenza.
- L'obbligo di notifica sussiste ora già in caso di interruzione delle trattative contrattuali.
- Il divieto di informazione non sussiste nei confronti degli intermediari finanziari in grado di bloccare valori patrimoniali, sia all'interno del gruppo che nei confronti degli altri intermediari finanziari che intrattengono un rapporto di collaborazione contrattuale con tale controparte in relazione agli stessi valori patrimoniali.
- L'esclusione della responsabilità penale e civile dell'intermediario finanziario che effettua la notifica non trova più applicazione soltanto in caso di atti compiuti con la dovuta diligenza,

bensi anche per notifiche avvenute in buona fede. Tale esclusione trova ora applicazione anche per gli OAD.

- L'Ufficio di comunicazione non può trasmettere ad autorità estere preposte al perseguimento penale il nominativo dell'intermediario finanziario che ha effettuato la notifica, ovvero i nominativi del personale di quest'ultimo.
- Il Consiglio federale è ora responsabile per l'emanazione delle disposizioni esecutive relative alla LRD. Ai fini delle disposizioni di esecuzione di modesta portata o nelle questioni di natura tecnica è possibile una delega a favore della FINMA e/o della CFCG.

3.2 Revisione dell'Ordinanza dell'Autorità di controllo sul riciclaggio di denaro, ORD AdC

A seguito della revisione della LRD conseguente al recepimento delle 40 raccomandazioni del GAFI, l'Autorità di controllo ha deciso di attuare una revisione parziale della rispettiva ordinanza. Le modifiche previste dovrebbero pertanto codificare anche la prassi attualmente applicata.

Un cambiamento a livello strategico ha fatto sì che dalla prevista revisione parziale dell'ordinanza si sia passati a una revisione totale. L'Ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo negli altri settori finanziari (Ordinanza 3 FINMA sul riciclaggio di denaro, ORD-FINMA 3) è entrata in vigore il 1° gennaio 2009 ad eccezione delle disposizioni che, ai sensi dell'art. 49 dell'Ordinanza rivista, sono entrate in vigore il 1° febbraio 2009 unitamente alla nuova versione della Legge sul riciclaggio di denaro.

Analogamente all'ordinanza da essa sostituita, anche l'ORD-FINMA 3 trova applicazione per gli intermediari finanziari ai sensi dell'art. 2 cpv. 3 LRD. La nuova ordinanza è caratterizzata

dall'esplicita inclusione del finanziamento al terrorismo e dalla nuova definizione del concetto di trasferimento di denaro e di valori. Prevede inoltre uno snellimento delle procedure di identificazione della controparte, raccolta di informazioni sulle relazioni d'affari e adozione di misure organizzative.

3.3 Rielaborazione del commento alla prassi dell'Autorità di controllo

Nel 2008 l'Autorità di controllo ha sottoposto a un'approfondita revisione il proprio commento sull'ambito di applicazione della LRD nel settore non bancario, rielaborandolo in funzione sia della nuova legislazione del Tribunale federale in materia di assoggettamento, sia alla prassi operativa finora non pubblicata. In tale ambito, oltre alle modifiche di natura materiale è stata strutturata in modo più lineare per gli utenti la suddivisione tematica del commento ed è stata migliorata la sua chiarezza complessiva. Inoltre, la raccolta della prassi relativa all'art. 2 cpv. 3 LRD è stata dotata di note a piè di pagina contenenti rimandi e commenti. La pubblicazione sul sito web ha lo scopo di offrire agli intermediari finanziari e agli OAD nel settore non bancario un valido strumento di lavoro, offrendo al contempo un supporto concreto nell'interpretazione della legge, nell'ottica della continuità dopo il passaggio delle mansioni dell'Autorità di controllo all'interno della FINMA.

3.4 Sentenza del Tribunale federale in materia di assoggettamento delle attività di factoring / forfaiting

Nell'estate 2004 una cooperativa che contestava la propria qualità di intermediaria finanziaria ai sensi dell'art. 2 cpv. 3 LRD ha richiesto all'Autorità di controllo una decisione impugnabile in materia di assoggettamento alla LRD.

Nello specifico, la cooperativa era la destinataria delle fatture relative a merci consegnate ai suoi singoli soci, Pagava cioè l'importo dovuto ai fornitori emittenti della fattura, previa deduzione di un indennizzo contrattualmente convenuto; in seguito, faceva pervenire la fattura originale al socio direttamente interessato, il quale provvedeva poi a saldare il suo debito nei confronti della cooperativa stessa. Il rischio del credere era quindi in capo alla cooperativa.

Alla luce del fatto che si trattava palesemente di factoring e che la Legge sul riciclaggio di denaro indica esplicitamente questa attività come assoggettata alla normativa stessa (art. 2 cpv. 3 lett. a LRD), l'Autorità di controllo ha deciso di equiparare la suddetta cooperativa a un intermediario finanziario. In disaccordo con tale decisione, la cooperativa ha deciso di presentare ricorso presso il Servizio giuridico dell'Amministrazione federale delle finanze e successivamente presso il Tribunale federale.

Nella sentenza del 30 novembre 2007 (2A.62/2007), il Tribunale federale ha stabilito che l'attività svolta dalla cooperativa non è soggetta alla Legge sul riciclaggio di denaro. Nelle sue considerazioni, il Tribunale ha preso in esame individualmente i rapporti contrattuali intrattenuti nel perimetro del factoring, valutandoli in termini di assoggettamento. Il Tribunale federale è quindi giunto alla conclusione che i rapporti contrattuali tra la cooperativa e i diversi fornitori configurano effettivamente un'attività creditizia. Dal punto di vista del rischio di riciclaggio di denaro comportato da tali operazioni in occasione del pagamento di interessi e ammortamenti, un assoggettamento alla LRD sarebbe pertanto di per sé giustificato. Poiché tuttavia il flusso di denaro procede soltanto dalla cooperativa ai fornitori e poiché questi, in base al conteggio effettuato, non rimborsano né gli interessi né gli ammortamenti, i fornitori stessi non avrebbero oggettivamente la possibilità per

riciclare denaro. Per questo motivo è stato respinto l'assoggettamento alla Legge sul riciclaggio di denaro.

Nella sua sentenza, il Tribunale federale ha pertanto riconosciuto allo spirito e allo scopo della legge un interesse più elevato rispetto alla sua lettera. Non appare tuttavia opportuno mettere in dubbio l'intera prassi di assoggettamento dell'Autorità di controllo soltanto a causa di questa sentenza. In futuro sarà quindi necessario verificare di caso in caso in che modo la nuova interpretazione del Tribunale federale dovrà essere applicata.

3.5 Sentenza del Tribunale federale in materia di tasse di vigilanza

Nell'ambito del programma di sgravio 2003 della Confederazione, nella LRD è stata introdotta la base per una tassa di vigilanza a copertura dei costi di sorveglianza. Tale disposizione è entrata in vigore il 1° gennaio 2006. Conformemente alle disposizioni di esecuzione del Consiglio federale, la tassa di vigilanza degli OAD è costituita da una tassa di base e da una supplementare. Per la prima, il 25% dei costi rilevanti per gli OAD è ripartito in modo equanime fra tutti gli organismi di autodisciplina. Ai fini della ripartizione del restante 75% sono invece determinanti il numero di intermediari finanziari affiliati e i proventi lordi dell'anno precedente.

Nel 2006, 10 delle 11 OAD hanno presentato un ricorso amministrativo presso il DFF contro le disposizioni dell'Autorità di controllo concernenti la tassa di vigilanza. In particolare, è stato obiettato che la tassa di vigilanza costituisce un'imposta anticostituzionale, che le sue modalità di calcolo sono errate e che la formula dell'ordinanza contiene fattori non previsti dalla legge. Secondo la volontà del legislatore, con la tassa di vigilanza possono essere coperti soltanto i costi effettivi di sorveglianza, ma non le spese eccedenti generate dall'Autorità di controllo. Nella sua risposta al

ricorso, l'Autorità di controllo ha presentato in dettaglio il calcolo alla base della tassa di vigilanza, specificando che tale calcolo risponde alla volontà del legislatore volta a trasferire tutti i costi dell'Autorità di controllo agli assoggettati alla sorveglianza.

In data 1° gennaio 2007, le procedure in sospenso sono state riprese dal nuovo Tribunale amministrativo federale, creato nell'ambito della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale. Nella sua sentenza del mese di novembre 2007, il TAF ha stabilito che la trasmissione dei costi di vigilanza è conforme alla volontà del legislatore, ovvero allo spirito e allo scopo dell'art. 22 LRD. Poiché le leggi federali sono vincolanti per tutte le autorità chiamate ad applicare il diritto, è stato deciso di lasciare aperta la questione relativa alla costituzionalità. Sempre secondo il TAF, anche la portata dei costi trasmessi a valle dall'Autorità di controllo risulta conforme alla volontà del legislatore; per contro, la tassa di base fissa non risponde ai criteri di calcolo e comporta un trattamento giuridicamente iniquo. Per gli OAD di dimensioni minori, la tassa di base ammonta infatti all'82% degli oneri complessivi di vigilanza, cosicché la parte preponderante delle tasse di loro competenza risulta calcolata secondo criteri per cui manca un'effettiva base legale. Il TAF conclude pertanto che l'emittente dell'ordinanza ha ecceduto la propria discrezionalità ai sensi dell'art. 22 cpv. 3 LRD e che la regolamentazione della tassa di base viola il principio di legalità e in quanto tale non può essere applicata. La decisione del TAF ha pertanto ridefinito le tasse di vigilanza per ogni

OAD ricorrente in funzione del numero di intermediari finanziari affiliati e dei proventi lordi degli OAD stessi.

Sia gli OAD che l'Autorità di controllo hanno impugnato questa decisione, portandola all'attenzione del Tribunale federale. Nell'autunno 2008, il Tribunale federale ha confermato nella sostanza il parere espresso del TAF. Recentemente questo approccio è stato ulteriormente ribadito; inoltre, l'art. 22 LRD è stato ripreso nella LFINMA. Il trasferimento della totalità dei costi agli assoggettati alla vigilanza risulta infatti conforme alla legge. Per quanto concerne la tassa di base, il Tribunale federale è giunto alla conclusione che il Consiglio federale è andato oltre al margine di manovra concessogli nell'ambito dell'art. 22 LRD. La tassa di vigilanza dovuta dagli OAD per il 2006 deve pertanto essere ricalcolata secondo le stesse regole per tutti gli organismi di autodisciplina (anche quelli che non avevano interposto ricorso), con una successiva ripartizione in capo ai singoli OAD. Il Tribunale federale ha pertanto rinviato la questione all'Autorità di controllo per il calcolo delle singole tasse dovute.

A novembre 2008, l'Autorità di controllo ha ridefinito l'ammontare delle tasse di vigilanza in funzione del numero di intermediari finanziari affiliati e dei proventi lordi degli OAD. Un organismo di autodisciplina ha interposto ricorso contro queste disposizioni. In futuro, la tassa di vigilanza sarà applicata sulla base dell'Ordinanza sugli emolumenti e sulle tasse della FINMA.

4 Rapporti con gli organismi di autodisciplina (OAD)

4.1 Standard di revisione degli OAD

Per i rapporti di revisione, ogni OAD dispone di un proprio modello specifico. Poiché numerosi revisori svolgono verifiche per conto di diversi OAD e la significatività dei rapporti presenta delle differenziazioni, l'Autorità di controllo ha proposto agli OAD di istituire un gruppo di lavoro per discutere i requisiti posti ai rapporti di revisione, sottoponendo poi il risultato di questi lavori al Forum OAD. Al riguardo, non vi è alcuna intenzione di imporre agli OAD delle prescrizioni circa la strutturazione di forma e di contenuto dei rapporti di revisione, bensì si punta ad elaborare raccomandazioni che contribuiscono alla creazione di uno standard comune per tali documenti. Basandosi su una proposta dell'Autorità di controllo, il gruppo di lavoro ha elaborato una serie di proposte di soluzione, concernenti in particolare le caratteristiche del rapporto di revisione, il grado di dettaglio delle carenze, l'allestimento di documenti di lavoro e l'accertamento delle operazioni di revisione e delle attività svolte dall'intermediario finanziario, nonché della struttura della clientela. Una decisione circa l'adozione e l'implementazione di queste misure sarà assunta nel corso del 2009 da parte del Forum OAD.

4.2 Procedure di indagine in ambito OAD

In relazione agli importanti processi penali a carico di membri di OAD per presunti reati in materia di stupefacenti e di corruzione di pubblici ufficiali esteri, parallelamente è stato possibile avviare indagini e procedure sanzionatorie da parte degli OAD grazie a un buon coordinamento fra autorità nell'ambito della procedura di assistenza amministrativa. Per determinate categorie di servizi finanziari, come il trasferimento di denaro e di valori, devono essere attuati miglioramenti specifici, in modo da registrare sistematicamente tutto il personale ausiliario e da inibire la costituzione di subagenzie. Il giro di vite sui controlli in questo ambito è essenziale per la reputazione del settore, in quanto questo opera in un importante

segmento dei servizi per il traffico dei pagamenti. Inoltre, in singoli casi relativi ai servizi per il traffico dei pagamenti in ambito fiduciario è necessario prestare maggiore attenzione agli scostamenti rispetto al profilo del cliente e ai rischi superiori, con particolare riferimento al frazionamento in tranche di importi elevati. In questi casi è importante procedere all'accertamento del retroscena economico delle transazioni in questione. A tale proposito, si ricorda che in caso di sospetto di violazione dei regolamenti di un OAD è obbligatorio chiarire le circostanze specifiche in modo da poter adottare tempestivamente le opportune sanzioni. Ai fini dell'attuazione dei regolamenti, dal canto suo l'Autorità di controllo può emanare le disposizioni necessarie per il ripristino della situazione conforme, ovvero può ordinare lo svolgimento di accertamenti o l'adozione di decisioni circa la procedura successiva nell'ambito degli organismi di autodisciplina.

4.3 Colloqui consuntivi nell'ambito della vigilanza OAD nel 2008

La revisione annuale costituisce un importante elemento di vigilanza dell'Autorità di controllo nei confronti degli undici OAD riconosciuti, come del resto messo in evidenza dall'ultimo esame a cui il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ha sottoposto la Svizzera. La situazione specifica di questo anno ha richiesto l'adozione di una forma diversa di revisione. A differenza del passato, la verifica dei meccanismi e delle particolarità nel periodo successivo all'ultima revisione non ha costituito il principale nodo tematico. Nell'ambito dei colloqui consuntivi con ogni OAD tenutisi nel mese di ottobre 2008, questi ultimi sono stati informati circa lo stato dei preparativi per la fusione delle tre autorità nella FINMA; inoltre, è stato possibile fornire i primi ragguagli concreti circa la forma futura di vigilanza che sarà esercitata dalla nuova istanza. Un secondo importante tema è stata la rielaborazione dei regolamenti degli OAD a seguito degli adegua-

menti apportati a LRD, ORD AdC, CDB 08 (già entrata in vigore nell'estate 2008) e ORD CFB, che in parte avranno effetti concreti anche sul settore parabancario. Al fine di pianificare anche le proprie risorse, l'Autorità di controllo era interessata ad apprendere ulteriori dettagli circa la portata e la tempistica dei cambiamenti ai regolamenti. Infine, i colloqui consuntivi hanno offerto anche la possibilità per affrontare aspetti individuali, riguardanti ad esempio piccole questioni ancora in sospeso o cambiamenti a livello di organico. Sia da parte degli OAD che dell'Autorità di vigilanza, l'obiettivo dei colloqui è stato quello di creare i presupposti ottimali per un passaggio ineccepibile alla FINMA.

4.4 Conferenza di coordinamento

Il 2 dicembre 2008 l'Autorità di controllo ha organizzato già per la settima volta la conferenza di coordinamento annuale, alla quale hanno partecipato tutti gli undici OAD riconosciuti. Rispetto alle edizioni precedenti, il programma è stato modificato per tenere in considerazione il fatto che la conferenza si teneva per l'ultima volta sotto l'egida dell'Autorità di controllo. Di conseguenza, a differenza del passato, il mattino non si sono svolti i consueti workshop, ma sono state tenute tre relazioni che hanno riscosso un notevole interesse. Nella prima, Jean-Christophe Ober-

son, membro del consiglio direttivo dell'OAR-G, ha parlato delle esperienze di un OAD in relazione all'attività di sorveglianza dell'Autorità di controllo. È stata poi la volta della relazione incentrata sul tema della crisi nel settore finanziario in Svizzera, tenuta da Alain Robert, direttore generale e responsabile di Wealth Management & Business Banking presso UBS Svizzera. Nel pomeriggio, Eugen Haltiner, presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, assieme a Urs Zulauf, responsabile del settore FINMA REI, hanno chiuso la serie di presentazioni con una relazione sul ruolo svolto dalla FINMA sul mercato finanziario svizzero. Nelle sue considerazioni conclusive Peter Siegenthaler, direttore AFF, ha ripercorso le tappe fondamentali dell'attività decennale dell'Autorità di controllo, esprimendo un sentito ringraziamento per la proficua collaborazione con gli OAD. Da parte del Forum OAD è stato espresso un sincero apprezzamento per il lavoro svolto dall'Autorità di controllo negli ultimi dieci anni e al contempo, con un'acclamazione dei partecipanti, è stato preso commiato dall'Autorità di controllo stessa come reparto dell'Amministrazione federale delle finanze. Al termine della Conferenza di coordinamento, i rappresentanti degli OAD sono stati invitati a un cocktail con accompagnamento musicale del gruppo jazz Sweet Lorraine e della cantante Birgit Ellmerer.

5 Intermediari finanziari direttamente assoggettati (IFDS)

5.1 Introduzione e aspetti generali

Nel 2008, 62 persone hanno presentato all'Autorità di controllo domanda per la concessione dell'autorizzazione all'esercizio di un'attività come intermediario finanziario. Nello stesso periodo, le autorizzazioni rilasciate in tal senso sono state 59. Il numero di domande evase nel 2008 è stato pressoché analogo a quello dell'anno precedente, anche se in occasione della pianificazione per il 2008 era stata prevista una flessione. Non è stata respinta alcuna domanda di autorizzazione. Le domande che probabilmente sarebbero state ruscate per motivi di natura materiale sono state ritirate, con un loro conseguente stralcio definitivo. Lo scorso anno, per la prima volta è stato deciso di non entrare in materia in relazione a una domanda di autorizzazione. La decisione in questo senso è stata presa in quanto il termine per la presentazione della domanda fissato dalla Commissione federale delle banche era scaduto, e al momento dell'inoltro della domanda appariva già chiaro che la CFB avrebbe disposto la liquidazione dell'intermediario finanziario in questione.

In numerosi casi le domande di autorizzazione sono risultate incomplete o addirittura del tutto prive di documentazione. In particolare, i richiedenti hanno riscontrato difficoltà nel presentare l'attestazione richiesta dall'Autorità di controllo relativa all'attuazione degli obblighi di diligenza. Tuttavia, l'Autorità di controllo non si è avvalsa della facoltà di non entrata in materia prevista dalla Legge federale sulla procedura amministrativa. Questa opzione innalzerebbe infatti il rischio di attività illegali e quindi non soggette a sorveglianza, comportando una serie di procedure non necessarie. L'Autorità di controllo ha invece concesso ai richiedenti un termine suppletivo per il completamento delle rispettive domande, sottolineando il loro obbligo di collaborazione nella determinazione delle circostanze. Lo svantaggio di questo approccio è una possibile protrazione di

determinate procedure per periodi insolitamente estesi, qualora gli intermediari finanziari richiedano una proroga per i termini fissati o qualora debba essere avviata una procedura di sollecito in caso di inadempienza.

Nell'atto di autorizzazione, agli intermediari finanziari viene ricordato esplicitamente che eventuali modifiche apportate ai requisiti preliminari devono essere notificate tempestivamente all'Autorità di controllo ai fini della relativa approvazione, allegando l'apposita documentazione; va inoltre fatto presente che un'eventuale pubblicazione al riguardo non esonera l'intermediario finanziario da questo obbligo di informazione. Devono essere notificate non solo le modifiche apportate all'organizzazione operativa interna, il cambio dell'ufficio di revisione ai sensi della LRD e il cambio delle istanze di controllo interno o del servizio specialistico LRD, ma anche le variazioni di indirizzo, i trasferimenti di sede o la liquidazione, le cancellazioni o i fallimenti di intermediari finanziari direttamente sottoposti all'Autorità di controllo. Anche nel 2008 questi obblighi di informazione non sono stati rispettati in modo soddisfacente. L'omissione delle notifiche all'Autorità di controllo ha peraltro comportato un inutile carico di lavoro supplementare e quindi l'applicazione di emolumenti più elevati rispetto a quanto previsto in caso di corretta applicazione degli obblighi.

5.2 Revisioni ai sensi della LRD nel 2008

Nel 2008 l'Autorità di controllo ha direttamente sottoposto per l'ultima volta gli intermediari finanziari ad essa assoggettati a revisioni ordinarie ai sensi della LRD, al fine di verificare il rispetto degli obblighi di diligenza. Gli altri intermediari finanziari sono stati sottoposti a verifica da parte degli uffici di revisione LRD da essi prescelti e le relazioni di revisione LRD sono state inoltrate

all'Autorità di controllo per la relativa verifica. Sulla base dei risultati delle verifiche è possibile trarre un bilancio prevalentemente positivo.

5.2.1 Risultati delle revisioni ai sensi della LRD e constatazioni

I risultati delle revisioni LRD nel 2008 sono stati quasi esclusivamente positivi. L'attuazione degli obblighi di diligenza da parte degli intermediari finanziari evidenzia un buon funzionamento, in molti casi molto buono e, a dieci anni dall'entrata in vigore della Legge sul riciclaggio di denaro, rappresenta ormai una procedura di routine per la maggior parte degli intermediari stessi. Violazioni gravi o reiterate degli obblighi di diligenza sono constatate soltanto in casi isolati. Di conseguenza, l'Autorità di controllo ha dovuto svolgere un numero molto minore rispetto agli scorsi anni di procedure disciplinari volte al ripristino della situazione conforme.

Le carenze riscontrate erano soprattutto di natura formale nell'ambito dell'ottemperanza agli obblighi di diligenza, ovvero di carattere materiale ma di scarsa portata. Carenze materiali gravi sono state constatate soltanto in casi isolati e concernevano soprattutto l'attuazione degli obblighi di diligenza nell'ambito della identificazione della controparte, della determinazione dell'avente diritto economico, dell'adempimento di determinati obblighi di accertamento particolari e dell'obbligo di documentazione. Nel 2008, i provvedimenti di natura organizzativa che gli IFDS sono tenuti ad adottare per l'adempimento dei propri doveri hanno evidenziato lacune soltanto in casi isolati. A differenza del 2007, nell'anno in rassegna non sono stati infatti rilevati particolari problemi dovuti alla carente determinazione dei criteri per l'individuazione delle relazioni d'affari e delle transazioni a rischio superiore, nonché per

quanto riguarda l'applicazione pratica di questi aspetti. Nell'ambito del risk management è stato quindi possibile constatare un netto miglioramento rispetto all'anno precedente. Non è stata rilevata alcuna violazione dell'obbligo di notifica di casi sospetti all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) e di conseguenza anche nessuna violazione di provvedimenti di blocco patrimoniale. Anche l'obbligo di nuova identificazione della controparte o di determinazione dell'avente diritto economico non ha registrato casi di violazione. Tuttavia, dalla verifica dei rapporti di revisione ai sensi della LRD è emerso a più riprese che gli intermediari finanziari non hanno notificato correttamente (mediante la presentazione della necessaria documentazione) le modifiche apportate alla loro organizzazione interna suscettibili di incidere sulla costante osservanza dei requisiti di autorizzazione.

5.2.2 Panoramica delle carenze riscontrate

Le carenze riscontrate con la maggiore frequenza sono le seguenti.

Violazione dell'obbligo di identificazione:

la procedura di identificazione delle controparti non risultava conforme ai requisiti formali di legge. Invece di copie autenticate, nei dossier dei clienti si trovavano soltanto copie semplici di un documento di identità. In altri casi, mancavano la data, la firma o l'annotazione che l'originale era stato visionato.

Violazione dell'obbligo di determinazione

dell'avente diritto economico: In alcuni casi non è stato chiarito chi fosse la persona avente diritto economico, in altri casi nel «Formulario A» mancavano indicazioni obbligatorie e/o la firma era stata apposta direttamente dall'IFDS stesso.

Violazione degli obblighi di accertamento particolari: in alcuni casi, l'Autorità di controllo ha dovuto constatare l'inosservanza parziale o totale dell'obbligo di svolgimento di accertamenti particolari per le relazioni d'affari e/o le transazioni con rischi superiori. Da questi provvedimenti sono stati interessati soprattutto IFDS attivi nel settore del trasferimento di denaro e di valori (money transfer), oppure nel campo dell'assistenza e della gestione di strutture offshore, trust o società di sede. Questo ambito risulta tanto più problematico in quanto si tratta di attività particolarmente rischiose rispetto ad altre operazioni di intermediazione finanziaria contemplate dalla LRD. Come già negli anni precedenti, si è rilevato che, sebbene gli accertamenti particolari fossero stati effettivamente svolti, i relativi risultati non erano stati fissati per iscritto.

Violazione dell'obbligo di documentazione: nella maggior parte dei casi, la violazione dell'obbligo di documentazione è stata una conseguenza logica della violazione dell'obbligo di accertamento particolare. Infatti, se non vengono effettuati gli accertamenti è ovviamente impossibile attestarne anche i risultati per iscritto, comportando così un'automatica violazione dell'obbligo di documentazione.

Violazione dell'obbligo di informazione: come già riportato, in occasione della verifica dei rapporti di revisione ai sensi della LRD o delle verifiche in loco, l'Autorità di controllo ha dovuto constatare carenze e inadempienze nella notifica delle modifiche, apportate all'organizzazione interna degli intermediari finanziari senza richiederne l'apposita autorizzazione. Nella maggior parte dei casi, si trattava di cambiamenti in seno all'amministrazione o alla direzione, nonché a livello di persone che esercitano una cosiddetta «funzione LRD». L'Autorità di controllo ha finora

rinunciato all'apertura di una procedura disciplinare per violazione dell'obbligo di informazione. Per contro, l'Autorità di controllo ha avviato una procedura di mutazione a seguito delle modifiche apportate ai requisiti di autorizzazione, richiedendo agli intermediari finanziari in questione di presentare a posteriori all'Autorità stessa la documentazione integrativa necessaria per la verifica. Mediante un atto dispositivo di mutazione soggetto a spese, l'Autorità di controllo ha successivamente approvato i cambiamenti apportati all'organizzazione operativa interna. Non si è verificato alcun caso in cui sia stato necessario respingere la modifica dell'organizzazione interna attuata dall'intermediario finanziario.

5.3 Provvedimenti dell'Autorità di controllo / Sanzioni

5.3.1 Revoca dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di intermediario finanziario; sentenza del Tribunale amministrativo federale del 23 giugno 2008

Con decisione del 22 giugno 2006, l'Autorità di controllo ha revocato l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di intermediario finanziario a una società operativa prevalentemente nella costituzione e la gestione di società di domicilio. Poiché tale società svolgeva la propria attività principale nel campo dell'intermediazione finanziaria, il ritiro dell'autorizzazione da parte dell'Autorità di controllo ha comportato lo scioglimento della società stessa. L'Autorità di controllo ha motivato la propria decisione con la constatazione di gravi e ripetute violazioni contro la LRD.

La società in questione ha presentato ricorso contro questa decisione presso il TAF, il quale ha reso noto il proprio parere con sentenza del

23 giugno 2008. In linea di principio, il Tribunale ha riconosciuto che, al momento della revisione effettuata dall'Autorità di controllo, sussistevano effettivamente gravi violazioni contro la LRD. Tuttavia, il Tribunale amministrativo federale ha altresì constatato che nel frattempo tali carenze erano state rimosse. Al momento della sentenza, ovvero oltre due anni dopo la decisione dell'Autorità di controllo, la revoca dell'autorizzazione è stata pertanto giudicata inopportuna. Il Tribunale amministrativo federale ha pertanto revocato la decisione dell'Autorità di controllo, in favore di una nuova sentenza conforme alle sue considerazioni.

Questa sentenza del Tribunale amministrativo federale pone ora una interessante questione: In effetti, in caso di violazioni della normativa in materia di riciclaggio di denaro, l'Autorità di controllo è tenuta ad adottare provvedimenti per il ripristino di una situazione conforme alla legge (art. 20 LRD). Nel caso sopra menzionato, l'Autorità di controllo aveva effettivamente constatato gravi e ripetute violazioni della LRD, adottando gli opportuni provvedimenti per porvi rimedio. Poiché il procedimento antecedente all'istanza di ricorso si è protratto per oltre due anni, la parte ricorrente ha avuto a disposizione sufficiente tempo per ovviare a diverse carenze, modificando così le circostanze che hanno portato alla decisione dell'Autorità di controllo. Di conseguenza, è necessario chiedersi se la durata della procedura di ricorso e la considerazione di nuovi elementi non costituiscano un ostacolo oggettivo per un efficace intervento dell'Autorità di controllo sul mercato finanziario. Sicuramente, la considerazione di nuovi fatti è supportata dalla sopraindicata giurisprudenza del TAF. È tuttavia sorprendente che alla parte ricorrente sia stata concessa l'opportunità di conformarsi ai requisiti della LRD mentre era in corso la procedura. Peraltro, oltre a

revocare la propria decisione, l'Autorità di controllo ha dovuto corrispondere un indennizzo alla parte ricorrente. Una parte della giurisprudenza precisa che i nuovi elementi intervenuti durante la procedura di ricorso possono comportare conseguenze sui costi e sugli oneri a carico della parte ricorrente, nel caso in cui quest'ultima sia stata in grado di implementare tali elementi in un momento precedente (in *Procédure administrative*, Benoît Bovay, Editione Staempfli, Berna, 2000, pag. 495). Dal nostro punto di vista, i tribunali dovrebbero applicare questo principio per analogia qualora la parte ricorrente sfrutti il periodo di durata della procedura per rimuovere le carenze constatate.

5.3.2 Provvedimenti finalizzati al ripristino della situazione conforme

Come già indicato al punto 4.2, gli intermediari finanziari direttamente assoggettati all'Autorità di controllo hanno attuato i propri obblighi di diligenza in maniera perlopiù in linea con le disposizioni di legge. Soltanto in casi isolati, l'Autorità di controllo si è vista costretta ad aprire procedure disciplinari volte al ripristino della situazione conforme. Poiché la maggior parte delle violazioni rilevate era di natura meramente formale e/o riguardava soltanto lievi carenze materiali, di norma è stato possibile evitare l'emanazione di atti dispositivi e risolvere la questione mediante lo strumento della lettera per richieste supplementari, una comunicazione scritta con carattere dispositivo, che invita l'intermediario finanziario a fare o non fare uno o più atti. Nel 2008, l'Autorità di controllo ha inviato 25 lettere di questo tipo.

In taluni casi si è potuto rinunciare anche allo strumento della lettera per richieste supplementari, in quanto già dal rapporto di revisione o dalla presa di posizione presentata dall'IFDS riguardo ai rapporti di revisione risultava che gli intermediari

finanziari avevano avviato o addirittura già adottato provvedimenti per la rimozione delle carenze, su propria iniziativa e senza ulteriori sollecitazioni da parte dell'Autorità di controllo.

In altri casi è venuta meno la necessità di adottare provvedimenti per il ripristino della situazione conforme, in quanto nell'ambito del diritto di audizione gli intermediari finanziari in questione avevano già dichiarato il proprio assenso all'adozione dei provvedimenti intimati dall'Autorità di controllo. In particolare, queste misure consistevano nel ricorso a una persona esterna e indipendente per lo svolgimento della funzione del controllo interno.

In un caso, l'Autorità di controllo non è riuscita a prendere contatto scritto o telefonico con un intermediario finanziario attivo nel campo del money transfer. Poiché l'intermediario finanziario in questione è risultato irreperibile anche presso il suo indirizzo di domicilio e presso quello commerciale, non è stato possibile eseguire correttamente la revisione LRD 2007; di conseguenza, l'Autorità di controllo ha revocato l'autorizzazione a tale soggetto, disponendo la liquidazione della società.

L'Autorità di controllo non è riuscita a contattare telefonicamente o per iscritto un ulteriore IFDS, anch'esso attivo nel money transfer. Un'ispezione in loco ha evidenziato che il locale aziendale era stato abbandonato. L'Autorità di controllo ha pertanto ritirato l'autorizzazione all'IFDS in questione. In questo caso non è stato necessario procedere a una liquidazione, in quanto il money transfer non costituiva l'attività principale dell'IFDS.

5.4 Progetto per il cambiamento dell'ufficio di revisione ai sensi della LRD

Con l'entrata in vigore della LFINMA e con la contestuale integrazione dell'Autorità di controllo nell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), è stato deciso di operare un cambio di sistema per quanto concerne la verifica periodica e ordinaria ai sensi della LRD (revisione LRD) degli intermediari finanziari. Contrariamente all'Autorità di controllo, la FINMA non opererà direttamente come società di revisione (nuova definizione: società di audit LRD), né tanto meno svolgerà revisioni ordinarie ai sensi della LRD. In futuro, la FINMA effettuerà ispezioni direttamente in loco presso gli intermediari finanziari soltanto in caso di effettiva necessità, nell'ambito di una cosiddetta revisione straordinaria LRD. Secondo la nuova disposizione della Legge sul riciclaggio di denaro, entrata in vigore il 1° gennaio 2009 assieme alla LFINMA, ogni intermediario finanziario è tenuto a designare come ufficio di revisione ordinario LRD una società di audit esterna autorizzata dalla FINMA. Con la promulgazione della LFINMA, i requisiti di autorizzazione per le società di audit ai sensi della LRD sono ora regolamentati nella Legge sul riciclaggio di denaro.

A inizio del 2008, l'Autorità di controllo svolgeva il ruolo di ufficio di revisione ordinario LRD presso 78 dei circa 400 intermediari finanziari direttamente assoggettati. Con l'entrata in vigore della LFINMA il 1° gennaio 2009 e con il conseguente passaggio di sistema, per il 2009 questi intermediari finanziari avrebbero dovuto selezionare una nuova società di audit LRD ed effettuarne la notifica alla FINMA per la relativa approvazione. Al fine di agevolare alla FINMA l'avvio delle sue

attività operative, a titolo di misura preparatoria di integrazione, l'Autorità di controllo ha informato già nella primavera 2008 tutti gli intermediari finanziari in questione, invitandoli a designare entro metà 2008 una nuova società di audit LRD e a presentare all'Autorità di controllo stessa la dichiarazione di accettazione del mandato per la relativa ratifica. In seguito, l'Autorità di controllo ha approvato le scelte effettuate dagli intermediari mediante appositi atti dispositivi. In futuro, la

verifica relativa al rispetto dei requisiti di autorizzazione e degli obblighi di diligenza sarà effettuata soltanto da parte delle società di audit LRD esterne.

A fine 2008, il progetto per il cambiamento dell'ufficio di revisione ai sensi della LRD risultava portato a termine con successo: salvo poche eccezioni giustificate, il passaggio di sistema era infatti concluso già a fine anno.

6 Vigilanza del mercato

Dall'aprile 2000, ovvero da quando tutti gli intermediari finanziari attivi a livello professionale in Svizzera nel settore non bancario hanno dovuto affiliarsi a un OAD o sono stati tenuti a disporre di un'autorizzazione dell'Autorità di controllo, quest'ultima ha esercitato un'attività di vigilanza di mercato in conformità con il suo mandato legale. L'obiettivo di questa parte dell'attività di vigilanza dell'Autorità di controllo era quello di autorizzare a posteriori o di far affiliare a un OAD, mediante una procedura amministrativa ordinaria, gli intermediari finanziari attivi sulla piazza finanziaria in modo illegale, privi cioè di un'apposita licenza o di un'affiliazione a un OAD. In caso di gravi inadempienze, lo scopo era altresì quello di rimuovere in via definitiva gli intermediari dal mercato mediante l'avvio di una procedura di liquidazione o di cancellazione. Inoltre, nell'ambito della sua attività di vigilanza, l'Autorità di controllo puntava anche a conseguire un effetto preventivo attraverso una presenza attiva e chiaramente percepibile sul mercato.

A determinare l'avvio delle procedure da parte dell'Autorità di controllo sono state da un lato le informazioni provenienti dallo stesso mercato finanziario, sia dai clienti degli intermediari finanziari che dai loro concorrenti, dall'altro le segnalazioni effettuate da altre autorità, sia quelle attive sul mercato con funzioni di vigilanza che quelle preposte al perseguimento penale. Oltre a questa sorveglianza di tipo reattivo, l'Autorità di controllo ha svolto costantemente anche una propria attività di vigilanza di mercato «proattiva». Attraverso ricerche specifiche e mediante operazioni di investigazione mirate a livello settoriale o geografico è stata attuata un'efficace strategia di repressione degli intermediari finanziari abusivi. In particolare, questa attività di vigilanza proattiva e la conseguente percepibilità della presenza dell'autorità di vigilanza direttamente sulla piazza finanziaria hanno stimolato un

effetto di autoregolamentazione del mercato, rafforzando nel mercato regolamentato la consapevolezza che esistono strumenti concreti per poter procedere contro gli intermediari finanziari privi dei necessari requisiti e che l'autorità di vigilanza ha effettivamente agito in tal senso. Proprio su un mercato ampio ed eterogeneo come quello del settore non bancario, in cui è presente un elevato numero di intermediari finanziari con le caratteristiche più disparate, una delle principali mansioni dell'autorità consiste proprio in un'attività di vigilanza gestita in modo proattivo e in grado di segnalare una chiara presenza.

Negli otto anni di attività di vigilanza di mercato svolti dall'Autorità di controllo sono state avviate complessivamente 2073 procedure contro altrettanti intermediari finanziari presunti abusivi. Di queste procedure, 205 hanno portato a un'autorizzazione a posteriori o a un'affiliazione a un OAD. In 201 procedure, l'intermediario finanziario indagato ha presentato istanza di fallimento durante le indagini o ha interrotto le proprie attività nell'ambito di una procedura di liquidazione in conformità al diritto azionario o al diritto del registro di commercio. In 14 casi, l'Autorità di controllo ha disposto l'attuazione di una procedura di liquidazione e/o di cancellazione ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro. La quota di successo misurabile in modo diretto o indiretto si colloca quindi al di sopra della soglia del 20%. I feedback positivi provenienti dal mercato, soprattutto dagli stessi intermediari finanziari sottoposti a regolamentazione e dagli OAD, hanno dimostrato costantemente che l'attività di vigilanza di mercato esercitata dall'Autorità di controllo ha consentito, tra l'altro, di conseguire risultati soddisfacenti, anche se non direttamente misurabili, nell'opera di prevenzione.

7 Revisione

Aggiornamento della banca dati dei responsabili di mandato accreditati e registrazione come revisore LRD presso l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori

Varie motivazioni hanno indotto l'Autorità di controllo ad aggiornare la propria banca dati dei responsabili di mandato da essa accreditati per le revisioni presso gli IFDS. Sono state svolte le seguenti operazioni:

- consegna dei dati aggiornati all'unità organizzativa subentrante della FINMA;
- registrazione della denominazione supplementare di revisore LRD nella banca dati pubblicamente accessibile dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori;
- aggiornamento delle uscite non notificate di collaboratori degli organi di controllo accreditati.

Per questo motivo, tutti gli uffici di revisione LRD hanno ricevuto una comunicazione scritta in cui erano invitati a confermare all'Autorità di controllo i nominativi dei responsabili di mandato accreditati. Le risposte ricevute hanno consentito anche di constatare in quale misura i responsabili di mandato avevano già presentato richiesta presso l'Autorità di sorveglianza dei revisori per l'abilitazione come revisore o perito di revisione. A tale riguardo, è stato possibile constatare con soddisfazione che quasi tutte le persone accreditate risultano abilitate in via definitiva o provvisoria presso l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori. Un'eccezione è costituita soprattutto dai responsabili di mandato che, a causa della loro formazione in ambito giuridico, non possono rispondere ai criteri di ammissione. Finora, questo elemento non costituiva un problema ai fini dell'accreditamento come revisore LRD.

8 Coordinamento con altre autorità

8.1 Coordinamento fra autorità

Nell'ambito della piattaforma «Coordinamento fra autorità», nell'anno in rassegna gli enti federali impegnati nella lotta contro il riciclaggio (AdC LRD, UFAP, CFB, CFCG, MROS, FEDPOL/SAP, MPC) si sono scambiati reciprocamente informazioni rilevanti in occasione di tre riunioni, valutando assieme le problematiche attuali legate alla collaborazione. Anche se a seguito della creazione della FINMA tre delle autorità partecipanti a queste riunioni sono confluite in una nuova istanza a partire dal 2009, tutte le parti hanno sottolineato l'importanza di una prosecuzione di questa piattaforma anche in futuro. All'ultima riunione ha partecipato per la prima volta anche l'AFD. Il 1° febbraio 2009, la collaborazione alla lotta contro il riciclaggio di denaro e contro il finanziamento del terrorismo rientrerà anche fra le mansioni previste dalla legge per l'Amministrazione delle dogane.

8.2 FINMA

L'anno in rassegna ha visto i numerosi lavori di progetto avvicinarsi alla fase conclusiva. Il carico di lavoro a cui sono stati sottoposti i collaboratori è stato notevole in quanto, oltre alle loro attività all'interno delle diverse organizzazioni di progetto della FINMA, essi hanno dovuto garantire anche lo svolgimento delle attività quotidiane. Nonostante le condizioni di lavoro particolarmente difficili e l'intenso coinvolgimento nei lavori di progetto, l'Autorità di controllo è comunque riuscita a svolgere le proprie mansioni senza ripercussioni sostanziali sugli intermediari finanziari ad essa direttamente assoggettati e sugli OAD. A seguito della riorganizzazione della vigilanza del mercato finanziario sono state registrate complessivamente 13 uscite di collaboratori, con una conseguente perdita sostanziale di know-how. La massiccia riduzione del livello di organico ha comportato delle impasse operative che è stato possibile superare nell'ambito di un piano di austerità, senza penalizzare la qualità.

9 Attività internazionali

9.1 Gruppo di azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di denaro (FATF / GAFI)

Nell'anno in rassegna si sono tenute riunioni dei singoli gruppi di lavoro e plenarie del GAFI a febbraio a Parigi, a giugno a Londra, a settembre ad Ottawa (soltanto gruppi di lavoro) e a ottobre a Rio de Janeiro. In tutte queste occasioni, un rappresentante dell'Autorità di controllo è stato sempre presente come membro della delegazione svizzera. A luglio 2008 il testimone della presidenza è passato dall'Inghilterra al Brasile.

Da inizio 2008 il numero di membri del GAFI non ha subito variazioni, ed è attualmente pari a 32 stati e due organizzazioni. Le procedure di affiliazioni di Corea del Sud e India sono tuttora in corso. Otto ulteriori organizzazioni regionali strutturate in modo analogo al GAFI hanno inoltre lo status di membri associati. La posizione di queste organizzazioni all'interno del GAFI e il progetto comune di cooperazione per l'attuazione delle raccomandazioni del GAFI dovrebbero essere intensificati in futuro.

Nel quadro della terza sessione di verifiche nazionali, nel 2008 l'assemblea plenaria del GAFI ha ricevuto e pubblicato complessivamente sei rapporti (Singapore, Canada, Hong Kong, Russia, Giappone e Messico) realizzati da altrettanti stati membri. Poiché in tutti i paesi presi in esame sono state riscontrate diverse carenze nell'attuazione delle raccomandazioni, nell'ambito del processo ordinario di follow-up questi membri saranno chiamati nel 2010 a presentare al GAFI un rapporto sugli interventi migliorativi effettuati.

Nel corso del 2008, rapporti di questo tipo sono stati presentati complessivamente da 12 paesi, in parte per la prima volta, ma anche per la seconda o la terza. Dopo il 2007, la Svizzera ha illustrato

per la seconda volta i progressi compiuti, e a febbraio 2009 ha inoltrato il proprio rapporto finale.

A febbraio e ad ottobre 2008, il GAFI ha diffuso una dichiarazione pubblica concernente diversi stati e territori non aderenti al GAFI stesso, in cui si sottolinea la carente implementazione degli standard internazionali in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in tali aree geografiche. In particolare, per quanto concerne Iran e Uzbekistan, il GAFI ha messo in guardia dai rischi per il sistema finanziario internazionale provenienti da questi stati, con un conseguente invito a una particolare attenzione nella gestione delle operazioni finanziarie.

Sotto la presidenza brasiliana è stata avviata una fase di verifica relativa a meccanismi, processi e raccomandazioni del GAFI in termini di funzionalità, praticabilità ed efficienza. Al contempo, è stato deciso di non apportare modifiche soprattutto alle raccomandazioni 40+9 prima che si sia concluso il terzo ciclo di esame dei paesi, salvo nel caso in cui si verifichi una necessità oggettiva.

Come risultato della stretta collaborazione con il settore privato, nel 2008 è stato possibile pubblicare complessivamente sei relazioni contenenti linee guida sull'implementazione commisurata al rischio degli standard in diversi settori dell'intermediazione finanziaria (tra l'altro, professioni giuridiche e «trust and companies services providers»).

Al fine di migliorare le modalità di lotta al riciclaggio di denaro nel commercio (trade-based money laundering) è stato elaborato e pubblicato un apposito «best practice paper». Un rapporto pubblicato approfondisce inoltre la problematica del riciclaggio di denaro e del finanziamento al

terrorismo per quanto concerne le operazioni commerciali e i sistemi di pagamento basati su Internet. In relazione all'attuazione delle diverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU in materia di finanziamento della proliferazione per le armi di distruzione di massa, il GAFI ha redatto un approfondito rapporto tipologico.

9.2 Esame dei paesi GRECO

Nel 2007 la commissione GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) del Consiglio d'Europa ha sottoposto la Svizzera a una prima valutazione. Come risultato di questo esame, in occasione dell'assemblea generale del GRECO tenutasi nell'aprile 2008 è stata approvata la relazione in materia.

In tale documento si dà atto alla Svizzera di aver compiuto importanti sforzi nella prevenzione e nella lotta contro la corruzione. Al contempo, attraverso 13 raccomandazioni invita a potenziare ulteriormente il dispositivo di difesa. Entro ottobre 2009, la Svizzera dovrà poi elaborare e presentare al GRECO un apposito rapporto di attuazione.

Nello specifico, una delle raccomandazioni del GRECO invita a considerare come crimine i casi più gravi di corruzione fra privati, costituendo quindi un reato preliminare per il riciclaggio di denaro. Dal 1° luglio 2006 la corruzione fra privati è una fattispecie penale della Legge federale contro la concorrenza sleale (art. 4a LCSL) ed è classificata come delitto.

10 Statistiche

10.1 Autorità di controllo

10.1.1 Atti dispositivi

Nel 2008, l'Autorità di controllo ha emanato 1304 atti dispositivi. Gli ambiti interessati sono stati i seguenti:

(fra parentesi: dati dell'anno precedente)

a) Autorizzazioni e accreditamenti		
— Intermediari finanziari	59	(54)
— Uffici di revisione	3	(5)
— Domande respinte/Decisioni di non entrata in materia	1	(4)
b) Variazioni a livello di personale		
— OAD	17	(12)
— Intermediari finanziari	36	(41)
— Responsabili di mandato	13	(6)
c) Pratiche completate		
— Procedure di autorizzazione	13	(13)
— Procedure di vigilanza di mercato	131	(291)
d) Tassa di vigilanza	890	(439)
e) Varie		
— Statuti e modifiche dei regolamenti degli OAD	6	(12)
— Scadenza dell'autorizzazione	37	(31)
— Revoca dell'autorizzazione	2	(1)
— Liquidazione	1	(2)
— Altro	95	(56)
10.1.2 Denunce penali		
— A seguito di attività illegali	4	(5)
— Mancata osservanza di un atto dispositivo	0	(1)
— Altro	0	(0)

10.1.3 Revisioni effettuate dall'Autorità di controllo

— Revisioni OAD/colloqui consuntivi	10	(9)
— Revisioni di vigilanza di mercato	0	(0)
— Revisioni IFDS	81	(108)

10.1.4 Aziende e istituti assoggettati

— OAD	11	(11)
— IFDS	434	(412)
— Uffici di revisione accreditati	108	(106)

10.1.5 Ricorsi

Alcune disposizioni dell'Autorità di controllo sono state impugnate. Il quadro generale è il seguente:

— ricorsi in sospeso a fine 2007	11	(14)
— ricorsi presentati nel 2008	10	(13)
— ricorsi passati in giudicato o ritirati nel 2008	11	(8)
— ricorsi in sospeso a fine 2008	0	(14)

10.2 OAD

10.2.1 Intermediari finanziari affiliati (stato 20.12.2008)

— ARIF	484	(474)
— AOD FCT	536	(541)
— OAR-G	349	(314)
— PolyReg	837	(778)
— OAD Posta	3	(3)
— OAD FSA/FSN	1124	(1095)
— OAD FFS	10	(10)
— OAD ASSL	49	(45)
— OAD USF/STV	589	(573)
— OAD ASG	832	(809)
— VQF	1733	(1651)
Totale	6546	(6293)

10.2.2 Sanzioni

— Richiami, diffide e ammonimenti	166	(186)
— Sanzioni pecuniarie, multe	122	(114)
— Esclusioni	71	(48)
Totale	359	(348)

10.2.3 Ripartizione percentuale per settore di attività degli intermediari finanziari direttamente assoggettati e/o affiliati

— Gestione patrimoniale	40,9	(44,9)
— Attività fiduciarie, amministrazione di società (società di sede), trustee, pagamenti a nome e per conto di terzi, servizi per il traffico dei pagamenti	39,9	(39,7)
— Avvocati e notai	18,1	(18,6)
— Operazioni di credito, leasing, factoring, forfaiting	3,7	(3,7)
— Broker assicurativi	3,3	(3,4)
— Attività di cambio (ufficio di cambio, hotel, staz. di servizio)	2,4	(2,5)
— Operazioni su divise (forex)	2,4	(2,4)
— Trasferimento di denaro («money transfer»)	2,0	(2,0)
— Commercio di materie prime e metalli preziosi	1,4	(1,3)
— Trasporto valori e custodia di oggetti di valore	1,0	(0,9)
Totale	115,1	(119,4)

Sulla base delle sue attività operative, un intermediario finanziario può essere classificato al massimo in tre categorie.

11 Considerazioni conclusive

Non è consueto terminare un rapporto annuale con alcune considerazioni conclusive. In questo caso un'eccezione è del tutto giustificata, in quanto si tratta dell'ultimo rapporto annuale dell'Autorità di controllo, che con l'integrazione delle sue mansioni nell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari dal 1° gennaio 2009 cessa definitivamente la sua attività. Nel periodo iniziale compreso tra il 1998 e il 2001, l'Autorità di controllo si è trovata a svolgere il proprio lavoro in condizioni particolarmente impegnative. Nel frattempo sono stati costituiti gli OAD, che hanno ottenuto il riconoscimento dell'Autorità di controllo. Nel periodo 2002–2004, l'Autorità di controllo si è concentrata sulla creazione di una moderna struttura di sorveglianza e sulla regolamentazione degli aspetti relativi alla prevenzione del riciclaggio di denaro. In questo modo, dal 2005 e fino al momento della redazione del presente rapporto, l'Autorità ha potuto ottimizzare costantemente e rendere più efficiente il proprio lavoro, in collaborazione con i soggetti sottoposti alla sua vigilanza, alle autorità coinvolte e a tutti i collaboratori. La strada percorsa dall'entrata in vigore della Legge sul riciclaggio di denaro il 1° aprile 1998 è stata lunga e impegnativa, ma è stata segnata da importanti pietre miliari. Basti pensare all'autorizzazione di 11 OAD con circa 6500 membri e di oltre 430 IFDS, all'accREDITAMENTO di oltre 100 uffici di revisione, alla regolamentazione nell'ambito del riciclaggio di denaro

(ad es. Ordinanza sul riciclaggio di denaro dell'Autorità di controllo, l'Ordinanza dell'autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro sull'esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione nel settore non bancario, l'Ordinanza sull'elaborazione dei dati), alla redazione di un commento della prassi, all'assistenza amministrativa e ai relativi provvedimenti, alla partecipazione agli organi internazionali di GAFI, Banca Mondiale e ONU e alle attività di coordinamento fra autorità. Tracce indelebili sono state lasciate dai collaboratori che si sono costantemente impegnati non solo per far sì che le attività di vigilanza e regolamentazione si svolgessero in condizioni ottimali, ma anche affinché il sistema dell'autodisciplina, unico nel suo genere a livello mondiale, ottenesse il giusto riconoscimento in Svizzera e sul piano internazionale. Questo importante obiettivo è stato effettivamente raggiunto, non da ultimo grazie alla cooperazione di tutti gli associati e al sostegno da parte dell'Amministrazione federale delle finanze. Siamo molto fiduciosi che il supporto alla prevenzione professionale nel campo della lotta al riciclaggio di denaro darà ottimi frutti anche sotto l'egida della nuova Autorità di vigilanza sui mercati finanziari, apportando un contributo essenziale alla prosperità e alla buona reputazione degli intermediari finanziari in questo settore.

Stephan Stadler, Capo divisione a.i. AdC LRD 2008

