



---

**Rapporto del Dipartimento federale delle finanze (DFF) sui risultati dell'indagine conoscitiva concernente l'ordinanza sul riciclaggio di denaro (ORD)**

11.11.2015

---

## 1. Situazione iniziale

Nel mese di febbraio del 2012 il Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) ha pubblicato gli standard internazionali riveduti relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (Raccomandazioni del GAFI). La legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012 (RU 2015 1389), adottata dalle Camere federali il 12 dicembre 2014, ha permesso di attuare a livello legislativo le rivedute Raccomandazioni del GAFI in Svizzera. Gli adeguamenti della legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD; RS 955.0) e del Codice civile (CC; RS 210) decisi nella stessa occasione dal Parlamento hanno reso necessarie disposizioni d'esecuzione e modifiche a livello di ordinanza. In particolare, spetta al Consiglio federale concretizzare i nuovi obblighi di diligenza e di comunicazione cui sottostanno i commercianti che, nell'ambito della loro attività commerciale, ricevono più di 100 000 franchi in contanti (art. 2 cpv. 1 lett. b, art. 8a e 15 nLRD). A tal fine si propone di emanare una nuova ordinanza sul riciclaggio di denaro (ORD), nella quale integrare anche la già esistente ordinanza del Consiglio federale concernente l'esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione finanziaria (OAIF; RS 955.071).

La nuova ORD è suddivisa in 3 capitoli: il primo capitolo («Disposizioni generali») disciplina l'oggetto e il campo d'applicazione. Per gli intermediari finanziari vengono riprese le corrispondenti normative dell'OAIF e, laddove necessario, adeguate. Le disposizioni sull'oggetto e il campo d'applicazione sono completate con una regolamentazione per i commercianti che sono ora contemplati nella LRD (art. 1 lett. b e art. 2 cpv. 1 lett. b ORD). Il secondo capitolo («Intermediari finanziari») disciplina l'attività degli intermediari finanziari. Anche in questo caso le disposizioni esistenti dell'OAIF sono inserite nell'ORD e in parte modificate. Nel terzo capitolo («Commercianti») sono disciplinati gli obblighi di diligenza e di comunicazione previsti per i commercianti, con le relative spiegazioni. Infine, nell'allegato all'ordinanza sono contenute le modifiche dell'ordinanza sul registro di commercio (ORC; RS 221.411) e dell'ordinanza sull'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (OURD; RS 955.23).

## 2. Indagine conoscitiva

L'invito alle cerchie interessate è stato trasmesso mediante comunicato stampa. Sono inoltre stati interpellati direttamente i seguenti attori e le associazioni mantello del settore: Associazione svizzera dei banchieri (ASB), Credit Suisse SA, UBS SA, Schweizer Verband Unabhängiger Effekthändler (SVUE), Association romande des intermédiaires financiers (ARIF), Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire (EXPERTsuisse), Associazione delle banche estere in Svizzera (ABES), Unione delle Banche Cantionali Svizzere (UBCS), Association Suisse des Banques de Crédit et Etablissements de Financement (ASBCEF), Schweizer Verband der Investmentgesellschaften (SVIG), Associazione di Banche Svizzere di Gestione Patrimoniale ed Istituzionale (ABG), Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni (ASG), Forum OAD, Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen (VQF), Organisme d'autorégulation des gérants de patrimoine (OAR-G), Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino (OAD FCT), PolyReg Associazione Generale di Autodisciplina, Association importateurs suisses d'automobiles (auto-suisse), Verband freier Autohandel Schweiz (VFAS), Galleria Fischer Casa d'Aste SA, Verband Schweizerischer Auktionatoren von Kunst- und Kulturgut, Commercio Svizzera, Association des Commerçants d'Art de Suisse (ACAS), Association Marché d'Art Suisse (AMAS), Sindacato Svizzero degli Antiquari e Commercianti d'Arte (SSACA), Associazione delle gallerie svizzere (AGS), Association Suisse des Constructeurs Navals (ASCN), Federazione dell'industria orologiera svizzera, Association Suisse des magasins spécialisés en Horlogerie et Bijouterie (ASHB), economiesuisse, Società svizzera degli impiegati di commercio (SIC Svizzera), Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), Associazione Svizzera delle PMI (ASPMI), Association faitière des fondations d'utilité publique de Suisse (proFonds), Associazione delle fondazioni donatrici svizzere (Swiss Foundations), Conferenza delle autorità del registro di commercio, Conferenza centra-

le cattolica romana della Svizzera, Fédération des Eglises protestantes de Suisse (FEPS), Unione sindacale svizzera (USS), Travail.Suisse, Unione svizzera degli imprenditori, Federazione Svizzera degli Avvocati (FSA) e Federazione Svizzera dei Notai (FSN), come pure l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA).

Hanno inviato il proprio parere: ASG, UBCS, ASB, il Cantone di Appenzello Interno (AI), la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI CDS), USAM, VFAS, la Diocesi di Coira (BOC), VQF, Forum OAD, EXPERTsuisse, FSA unitamente a FSN e all'Organismo di autodisciplina della Federazione Svizzera degli Avvocati e della Federazione Svizzera dei Notai OAD FSA/FSN (di seguito FSA/FSN), ASHB, USS, AMAS, la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), ARIF, SVIG, economiesuisse, Centre Patronal (CP), la Fédération des Entreprises Romandes (FER), VISCHER SA (VISCHER), CMS von Erlach Poncet SA (CMS), la FINMA e l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS).

ASG rimanda al parere di USAM mentre economiesuisse condivide il parere di ASB. VQF e il Forum OAD hanno elaborato un parere comune.

### **3. Principali risultati dell'indagine conoscitiva**

#### **3.1 Osservazioni generali**

Le osservazioni generali sul progetto riguardano principalmente i nuovi obblighi di diligenza e di comunicazione per i commercianti conformemente all'ORD. Nessuno dei partecipanti all'indagine conoscitiva respinge in maniera generale la normativa. Il progetto viene fondamentalmente accolto in modo favorevole, anche se in alcuni punti sono state formulate delle critiche. ASB ed economiesuisse approvano le concretizzazioni delle nuove disposizioni nell'ORD e nell'OURD poiché considerate opportune. CI CDS riconosce l'impegno legislativo profuso nella lotta contro il riciclaggio di denaro, ritenendo tuttavia sproporzionate le risorse previste a tale scopo. Anche FER deplora il dispendio supplementare al quale si dovrà far fronte.

USAM, UBCS, ASB e ARIF sono dell'avviso che i concetti utilizzati nell'ORD dovrebbero essere armonizzati in base alla terminologia contenuta nell'ORD-FINMA, attualmente anch'essa oggetto di revisione. VQF, Forum OAD, economiesuisse e SVIG propongono di integrare nella nuova ORD il contenuto della Circolare FINMA 2011/01 («Attività di intermediazione finanziaria ai sensi della LRD»). USAM critica l'analisi d'impatto della regolamentazione.

#### **3.2 Pareri riguardanti le singole disposizioni dell'ORD**

##### *Art. 2 Campo d'applicazione*

Riguardo al campo d'applicazione, CMS propone di non far dipendere l'assoggettamento dal domicilio o dalla sede, bensì dall'esercizio dell'attività in Svizzera anche per gli intermediari finanziari. Secondo le considerazioni di VISCHER l'applicazione territoriale per i commercianti deve essere precisata. CI CDS chiede di prevedere eccezioni per le situazioni in cui non sussiste alcun indizio di riciclaggio di denaro.

##### *Art. 6 Altre attività*

Da diversi partecipanti all'indagine conoscitiva (ASB, UBCS, VQF, Forum OAD, USAM, SVIG, economiesuisse) è stata formulata la proposta di completare il concetto di «società di domicilio», come ripreso dall'OAIF, con una norma derogatoria per le società holding e le società che perseguono in particolare un scopo ideale, politico, scientifico o culturale.

### *Art. 7 Criteri generali*

L'aumento della soglia a partire dalla quale è possibile definire un'attività a titolo professionale e prendere in considerazione l'attività svolta per persone prossime viene perlopiù accolto favorevolmente (VQF, Forum OAD, SVIG, economiesuisse); soltanto ARIF preferisce mantenere la soglia di 20 000 franchi. In considerazione degli sviluppi sociali, alcuni partecipanti chiedono di inserire anche i concubini nella definizione delle persone prossime (VQF, Forum OAD, economiesuisse, ARIF).

### *Art. 9 Operazioni di trasferimento di denaro o di valori*

La proposta di rinunciare all'aumento della soglia che permette di prendere in considerazione l'attività per persone prossime nelle operazioni di trasferimento di denaro o di valori (contrariamente al principio enunciato all'art. 7) viene perlopiù rifiutata (USAM, UBCS, SVIG, VQF, Forum OAD, economiesuisse, ARIF).

### *Art. 12 Uscita ed espulsione da un OAD*

In caso di uscita o espulsione da un OAD, gli intermediari finanziari che vogliono continuare a esercitare la loro attività a titolo professionale devono presentare, entro due mesi, una richiesta di affiliazione a un altro OAD oppure una richiesta di autorizzazione alla FINMA. Per garantire il rispetto di tale termine, la nuova ORD prevede in generale di far riferimento al momento della presentazione della richiesta. Questo disciplinamento chiaro viene accolto favorevolmente (VQF, Forum OAD, SVIG). FSA/FSN ritengono che se un intermediario finanziario viene espulso, bisognerebbe far dipendere il calcolo del termine dal passaggio in giudicato della decisione di espulsione.

### *Art. 17 Identificazione della controparte*

Riguardo all'obbligo dei commercianti di identificare la controparte, diversi partecipanti considerano questi obblighi troppo eccessivi, affermando in particolare che non si può anche esigere l'identificazione di un eventuale rappresentante. L'identificazione dovrebbe inoltre avvenire in occasione della conclusione del contratto e non dell'esecuzione dello stesso (ASB, VQF, Forum OAD, economiesuisse, ASHB). ASHB chiede che debbano essere accertate solo le indicazioni menzionate nel passaporto.

Nel caso in cui l'operazione di compravendita venga eseguita da un rappresentante della controparte, ASHB e AMAS sono contrari al fatto che il rappresentante debba presentare un documento ufficiale della controparte in originale o in copia.

### *Art. 18 Accertamento dell'avente economicamente diritto*

ASHB respinge l'obbligo di presentare una dichiarazione scritta nel caso in cui la controparte non corrisponda all'avente economicamente diritto. Ritiene inoltre l'introduzione di un modulo per i clienti una soluzione sproporzionata e atipica per il settore.

USAM, UBCS, ASB e ARIF propongono, nel caso di persone giuridiche operative, di formulare la definizione dell'avente economicamente diritto analogamente a quella dell'intermediario finanziario.

Secondo FSA/FSN, l'ordinanza dovrebbe disciplinare esplicitamente il caso di una società che non dispone di alcuna persona avente economicamente diritto ai sensi della LRD a causa della sua forma giuridica.

### *Art. 19 Chiarimenti particolari*

Riguardo all'articolo 19 viene in particolare sollevata la critica che nel caso di due indizi è necessario conoscere l'esistenza di compravendite avvenute in passato con la stessa persona. Nella maggior parte dei casi i collaboratori coinvolti non sarebbero in grado di ricostruire il fatto che una persona abbia già effettuato compravendite simili in passato (ASHB).

*Art. 20 Obbligo di comunicazione*

ASB e UBCS temono che la definizione del sospetto fondato possa suscitare importanti incertezze e domande da chiarire, rischiando inoltre una riduzione ingiustificata della soglia determinante per definire tale sospetto. FSA/FSN sono del parere che la definizione del sospetto fondato vada oltre quanto previsto dalla legge.

*Art. 22 Incarico affidato a un ufficio di revisione*

USAM e VFAS chiedono che solo le imprese già obbligate a sottoporre a revisione il conto annuale ed eventualmente il conto di gruppo debbano incaricare un ufficio di revisione della verifica. Secondo AMAS e ASHB, affidare l'incarico a un ufficio di revisione comporta un inutile dispendio supplementare.

### **3.3 Pareri riguardanti gli altri atti normativi**

In relazione alla modifica dell'ORC (art. 181 a Disposizioni transitorie) viene criticato in particolare l'obbligo di presentare un atto pubblico per l'iscrizione nel registro di commercio (AI). Per BOC l'iscrizione nel registro di commercio, pur causando un onere supplementare, permette tuttavia di rafforzare le fondazioni ecclesiastiche.

Per quanto riguarda la modifica dell'OURD, le critiche sollevate si riferiscono soprattutto all'articolo 13 lettera c in relazione allo scambio di informazioni con le autorità estere. In base alle osservazioni di USAM, VQF, Forum OAD ed economistesuisse la lettera c va eliminata, poiché questa disposizione costituisce un'estensione illecita dell'assistenza amministrativa.

\*\*\*