Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

29 novembre 2013

Rapporto del Dipartimento federale delle finanze sui risultati della procedura di consultazione concernente la revisione della legge sul riciclaggio di denaro (LRD)

Indice

1 Situazione iniziale 4
2 Procedura di consultazione 4
3 Principali risultati della consultazione 5
3.1 Posizione di principio dei partecipanti alla consultazione 5
3.2 Principali riserve dei fautori 6
3.3 Principali argomentazioni contrarie 7
3.4 Argomenti dei favorevoli alla sospensione del progetto 12
3.5 Proposte supplementari dei partecipanti alla consultazione 13
Allegato: elenco dei pareri inviati 16

Abbreviazioni

art.	articolo
CFCG	Commissione federale delle case da gioco
cpv.	capoverso
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
GAFI	Gruppo d'azione finanziaria
LBCR	Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (legge sulle banche; RS *952.0*)
LRD	Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (legge sul riciclaggio di denaro; RS *955.0*)
LSA	Legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (legge sulla sorveglianza degli assicuratori; RS *961.01*)
MROS	Money Laundering Reporting Office Switzerland – Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
OAD	Organismo di autodisciplina
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

1 Situazione iniziale

Secondo la strategia adottata dal Consiglio federale per la piazza finanziaria, l'obiettivo di una piazza finanziaria conforme sotto il profilo fiscale va raggiunto concludendo convenzioni sull'imposizione alla fonte, migliorando l'assistenza amministrativa e giudiziaria conformemente agli standard internazionali ed estendendo gli obblighi di diligenza.

Oggetto del presente avamprogetto è l'estensione degli obblighi di diligenza, che devono valere per tutti gli intermediari finanziari svizzeri che possono accettare e investire averi patrimoniali non dichiarati. La regolamentazione deve essere inserita nella legge sul riciclaggio di denaro poiché quest'ultima viene già applicata a tutti gli intermediari finanziari determinanti che già oggi devono adempiere obblighi di diligenza per impedire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Gli intermediari finanziari devono stabilire la conformità sotto il profilo fiscale dei valori patrimoniali accettati con un esame basato sul rischio in funzione di elementi definiti in precedenza. Elementi più dettagliati costituiranno l'oggetto di un'autodisciplina riconosciuta quale standard minimo dall'autorità di vigilanza in conformità con la legge sul riciclaggio di denaro. In caso di sospetto di mancanza di conformità sotto il profilo fiscale, gli intermediari finanziari devono rifiutarsi di accettare valori patrimoniali. Se sussiste già una relazione con il cliente, l'intermediario finanziario deve verificare la conformità sotto il profilo fiscale anche dei valori patrimoniali che il cliente ha investito in precedenza presso di lui. Il cliente deve eventualmente regolarizzare la sua situazione, in caso contrario l'intermediario finanziario scioglie la relazione.

2 Procedura di consultazione

Con lettera del 1° marzo 2013 sono stati invitati a partecipare alla procedura di consultazione i Governi dei 26 Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali, 13 partiti politici, 3 associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, 8 associazioni mantello dell'economia, come pure 23 altre organizzazioni o ambienti interessati.

Degli invitati alla consultazione hanno presentato un parere materiale 25 Cantoni (eccetto SG), di cui 7 condividono il parere della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF), 7 partiti politici (PBD, PPD, PEV, PLR, I Verdi, UDC, PS), 6 associazioni mantello dell'economia (economiesuisse, USAM, USC, ASB, USS, SIC Svizzera) e 7 rappresentanti degli ambienti interessati (Forum OAD, CDCF, OAD Fiduciari Suisse [OAD-FS], OAD della Federazione Svizzera degli Avvocati e della Federazione Svizzera dei Notai [OAD-FSA/FSN], OAD dell'Associazione Svizzera d'Assicurazioni [OAD-ASA], Camera fiduciaria, Associazione dei banchieri privati svizzeri [ABPS]).

Hanno inoltre inviato il loro parere 32 partecipanti (Alliance Sud, Associazione delle banche estere in Svizzera [ABES], Association romande des intermédiaires financiers [ARIF], Associazione svizzera degli impiegati di banca [ASIB], Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni [ASG], Banque privée Edmond de Rothschild SA [BPER], Camera di commercio Cantone Ticino [Cc-TI], Centre patronal [CP], Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève [CCIG], Chambre vaudoise des arts et métiers [CVAM], CSNLAW studio legale e notarile [CSNLAW], Dichiarazione di Berna [DB], Fédération des Entreprises Romandes [FER], Federazione Ticinese delle Associazioni di Fiduciari [FTAF], Forum PMI, Genève Place Financière [GPF], Groupement des Compliance Officers de Suisse romande et du Tessin [GCO], Groupement Suisse des Conseils en Gestion Indépendants [GSCGI], Città di Lugano [Lugano], Ordre des avocats de Genève [OAG], Ordre romand des experts fiscaux diplômés

[OREF], Organisme d'autorégulation des gérants de patrimoine [OAR-G], Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino [OAD-FCT], PD-Consulting GmbH [PD-Consulting], PLR.Les Libéraux-Radicaux Genève [PLR-GE], PostFinance, Raiffeisen Svizzera società cooperativa [Raiffeisen], Swiss Association of Trust Companies [SATC], Unione delle Banche Cantonali Svizzere [UBCS], UBS SA [UBS], Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen [VQF], Walder Wyss AG [WW]).

Due destinatari della procedura di consultazione hanno espressamente rinunciato a inoltrare il loro parere (Unione delle Città Svizzere, Unione svizzera degli imprenditori).

In considerazione dell'elevato numero di pareri pervenuti, non è possibile esporre in dettaglio tutte le proposte e le motivazioni presentate. Per ragioni di chiarezza nel presente rapporto vengono quindi riportate le principali osservazioni critiche espresse nei confronti delle proposte del Consiglio federale. Per i dettagli si rimanda ai pareri presentati, che sono resi accessibili al pubblico mediante consegna di copie o pubblicazione in forma elettronica (art. 9 cpv. 2 legge sulla consultazione, LCo)[1]. Le richieste devono essere indirizzate al Servizio giuridico della Segreteria generale del Dipartimento delle finanze (DFF).

3 Principali risultati della consultazione

3.1 Posizione di principio dei partecipanti alla consultazione

Il progetto di revisione è stato approvato senza riserva da tre Cantoni (BS, AI, NE), dal PBD e dall'USC. Ha altresì ottenuto il sostegno del Cantone TG, dell'USS e di PostFinance che si auspicano che vengano effettuate aggiunte e precisazioni.

I Cantoni ZH, LU, ZG, SO, SH, AR, AG, VD, GE, JU, la CDCF e i sette Cantoni che condividono il suo parere (UR, SZ, OW, GL, FR, BL, GR), SIC Svizzera e il GCO sono in linea di principio d'accordo sulle modifiche della LRD e sugli obiettivi perseguiti, ma sollevano alcune riserve importanti.

Il Cantone BE, I Verdi che appoggiano i pareri di Alliance Sud e della DB, il PS, Alliance Sud e la DB ritengono che il progetto vada nella giusta direzione ma che non si spinga abbastanza lontano.

La BPER, la CCIG, l'OAG, la SATC, e UBS si sono mostrati scettici. Hanno espresso un parere negativo sulla modifica di legge proposta.

Diversi partecipanti, di cui alcuni sostengono in linea di principio la strategia del Consiglio federale, hanno chiesto la sospensione, la non entrata in materia o perfino il ritiro del progetto a seguito in particolare dell'evoluzione in atto a livello internazionale e dell'affermarsi dello scambio automatico di informazioni quale standard internazionale (TI, VS, PPD, PEV, PLR, economiesuisse, ASB, Forum OAD, OAD-FS, OAD-FSA/FSN, OAD-ASA, Camera fiduciaria, ABPS, ABES, ASIB, ASG, Cc-TI, CP, FER, FTAF, Forum PMI, GPF, GSCGI, Lugano, O-REF, OAR-G, OAD-FCT, PD-Consulting, PLR-GE, Raiffeisen, UBCS, VQF e WW).

[1] RS **172.061**

Il Cantone NW, l'UDC, l'USAM, l'ARIF, la CVAM e CSNLAW respingono il progetto.

3.2 Principali riserve dei fautori

È stata ampiamente espressa la preoccupazione che venga imposta una regolamentazione che vada oltre gli standard internazionali e le regole adottate da altre importanti piazze finanziarie. Si temono ripercussioni negative sulla competitività della Svizzera. In caso di introduzione su scala mondiale di un sistema di scambio automatico di informazioni, si dovrebbe rinunciare agli obblighi di diligenza estesi (GCO).

Sarebbe inoltre opportuno comunicare chiaramente che le disposizioni si applicano anche ai clienti domiciliati in Svizzera.

Sono messe in discussione la fattibilità delle misure proposte e i costi di attuazione. A questo riguardo bisognerebbe trovare, nel quadro dell'autodisciplina, soluzioni pratiche che possano essere realizzate senza investimenti troppo importanti.

È stato fatto notare che il progetto non precisa né l'estensione dei chiarimenti che devono effettuare gli intermediari finanziari, né la procedura da seguire, né il tipo di informazioni da raccogliere. Si dubita pure che gli intermediari finanziari dispongano dei mezzi necessari per ottenere le informazioni desiderate (JU).

In linea generale si chiede che gli elementi che permettono di valutare il rischio rappresentato dal cliente siano formulati in modo più chiaro e preciso (LU, Alliance Sud). Per il PS occorre inoltre fissare una soglia più bassa per gli elementi che lasciano presumere un rischio superiore.

Le opinioni divergono per quel che riguarda l'autodichiarazione del cliente che attesta che i valori patrimoniali consegnati e i relativi redditi sono o saranno dichiarati. Per il PS e l'USS dovrebbe essere obbligatorio fornire tale documento. Il Cantone GE, per contro, approva il fatto che non lo sia. Secondo il Cantone SO non si tratta di un elemento valido per presumere che il rischio sia minore, mentre Alliance Sud precisa che la presentazione di un'autodichiarazione non dovrebbe dispensare l'intermediario finanziario dall'adottare altre misure di accertamento, in particolare per determinare la veridicità dell'autodichiarazione. Secondo PostFinance l'autodichiarazione deve avere il carattere di documento ai sensi dell'articolo 251 CP.

Secondo il Cantone LU il concetto di «poca entità» di cui all'articolo 7*a* dovrebbe essere definito a livello di legge, mentre il PS ritiene che l'importanza dei valori patrimoniali non sia determinante e che tale articolo potrebbe essere abrogato.

Anche il trattamento delle relazioni d'affari esistenti suscita pareri contraddittori. Il Cantone GE ritiene assolutamente necessario che venga regolarizzata la questione del passato e pertanto considera inaccettabile l'articolo 11*b*. Esso sottolinea il rischio che, anche dopo lo scioglimento della relazioni d'affari, i fondi restino depositati presso l'intermediario finanziario. In effetti, si pone la questione di cosa fare dei valori patrimoniali una volta che la relazione d'affari è stata sciolta, dato che è difficile per il cliente interessato trovare un altro intermediario finanziario disposto ad accettare i fondi (LU). È pure opportuno prevedere una soluzione per i clienti che nel loro Paese d'origine rischiano di incorrere in sanzioni penali contrarie all'ordine pubblico svizzero (LU). Per quel che concerne il campo d'applicazione, il PS auspica non soltanto che la conformità sotto il profilo fiscale dei valori patrimoniali attualmente de-

positati sia provata il più rapidamente possibile, ma anche che sia effettuato regolarmente un esame della conformità sotto il profilo fiscale di tutte le relazioni d'affari. Per contro, il GCO invita a rinviare l'esame di tutte le relazioni d'affari esistenti necessario per la conformità sotto il profilo fiscale fino a quando i Paesi dell'OCSE non avranno attuato norme equivalenti e applicato le disposizioni vincolanti in modo efficiente (principio del *level playing field*).

Infine, la legge dovrebbe trasferire alla FINMA la competenza di vigilare sul rispetto dei nuovi obblighi di diligenza e metterle a disposizione i mezzi necessari a tal fine (DB). La FINMA sarà tenuta a verificare periodicamente l'applicazione e il rispetto degli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari. L'attuazione dovrebbe in effetti essere sorvegliata rigorosamente e sanzionare drasticamente eventuali inadempienze (Alliance Sud).

3.3 Principali argomentazioni contrarie

Le argomentazioni degli scettici, a volte contraddittorie, coincidono in parte con quelle dei fautori della revisione.

In generale, gli scettici respingono una regolamentazione che non viene imposta a livello internazionale e che va oltre le regole adottate dalle altre grandi piazze finanziarie. Essa equivarrebbe a instaurare uno *swiss finish*. Per non svantaggiare la piazza finanziaria svizzera rispetto ai suoi concorrenti, sarebbe opportuno che prima di imporli agli intermediari finanziari gli obblighi di diligenza in materia di conformità sotto il profilo fiscale diventino una norma internazionale (principio del *level playing field*). Il progetto è stato giudicato prematuro o non pertinente (ZH, VD, PLR, USAM, Forum OAD, ASG, BPER, Cc-TI, CP, CCIG, CVAM, FER, FTAF, Forum PMI, GPF, GSCGI, Lugano, OAG, OREF, OAR-G, OAD-FCT, PLR-GE, Raiffeisen, UBCS, VQF, UBS, WW). Si teme pure che in tal modo la Svizzera possa ritrovarsi in una posizione sfavorevole nei negoziati condotti a livello internazionale (USAM, CP, FER, Forum PMI, GSCGI).

Secondo numerosi pareri, le regole proposte sono superflue. Da un lato, perché gli strumenti attualmente a disposizione sono sufficienti per garantire la trasparenza fiscale auspicata. In particolare si fa riferimento alla revisione del diritto penale fiscale, all'attuazione delle raccomandazioni del GAFI, all'estensione dell'assistenza amministrativa secondo il modello dell'OCSE, all'accordo FATCA (OAD-FS, OAD-FSA/FSN, CSNLAW, Lugano, PD-Consulting, VQF). Dall'altro lato, perché gli intermediari finanziari tengono già conto della strategia dell'emersione del denaro non dichiarato nella loro prassi (Raiffeisen, UBS). Viene inoltre messo in dubbio il legame tra piazza finanziaria credibile e tassazione degli averi (GSCGI).

Si deplora la mancanza di coordinamento tra i diversi progetti in corso, ossia attuazione delle raccomandazioni del GAFI, revisione del diritto penale fiscale, strategia per la piazza finanziaria, legge sui servizi finanziari (LSF), scambio automatico di informazioni, convenzioni di doppia imposizione secondo il modello dell'OCSE e così via, e in particolare con la strategia della Confederazione in materia di mercati finanziari (economiesuisse, OAD-FS, Raiffeisen). La revisione proposta della LRD non risulta più essere in linea con la suddetta strategia, va oltre tale strategia o è addirittura in contraddizione con gli obiettivi perseguiti (UDC, CP, Forum PMI, GPF, OREF).

Numerosi scettici deplorano il fatto che il Consiglio federale abbia posto in consultazione il progetto senza aver effettuato un'analisi preliminare delle conseguenze economiche, né un paragone delle regole in vigore o in preparazione sulle principali piazze finanziarie (economiesuisse, USAM, ASB, ABPS, Cc-TI, CP, CVAM, Forum PMI, OAD-FCT, PLR-GE).

È ampiamente diffuso il timore di vedere gli intermediari finanziari, con i nuovi obblighi di diligenza che incombono loro, trasformarsi in «ausiliari del fisco» (ZG, TI, VS, UDC, USAM, CDCF, OAD-FSA/FSN, ARIF, ASG, BPER, CP, CSNLAW, FTAF, GPF, Lugano, SATC, UBCS). Secondo la CDCF, appoggiata da più Cantoni (ZG, SO, AR, VS) e WW l'esame della conformità sotto il profilo fiscale spetta in primo luogo alle autorità fiscali competenti, mentre agli intermediari finanziari incombono obblighi sussidiari e complementari, in particolare per quel che concerne le persone domiciliate in Svizzera. La CDCF chiede inoltre che nel quadro della revisione del diritto penale fiscale siano messi a disposizione delle autorità fiscali gli strumenti supplementari necessari e che sia le fattispecie penali fiscali sia la procedura nel diritto penale fiscale siano adattate sistematicamente alla gravità dell'evasione fiscale.

Ancoraggio e grado di dettaglio della regolamentazione

Ancorare la nuova regolamentazione nella LRD è considerato un'estensione a scopi estranei a quello specifico perseguito dalla legge (USAM, OAD-FS, OAD-ASA, ASG, GSCGI, Lugano). Le misure che mirano a favorire la trasparenza fiscale devono chiaramente essere separate da quelle destinate alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Altrimenti vi sarebbe un elevato rischio di confusione non auspicata tra le questioni fiscali e quella di reato preliminare al riciclaggio di denaro (MPC, ARIF, ASG, Lugano). Anche concretizzare la base legale nella LRD non è giudicato opportuno perché la cerchia degli intermediari finanziari interessati dalle nuove misure non è limitata a quelli che accettano valori patrimoniali e ciò potrebbe causare incertezza giuridica (economiesuisse, Forum OAD, OAD-FS, FTAF, OAD-FCT, VQF). Per l'OAG il concetto di «conformità sotto il profilo fiscale» include i reati fiscali e le semplici infrazioni. Secondo il GAFI soltanto un reato fiscale qualificato costituirebbe un reato preliminare al riciclaggio. Non vi sarebbe quindi ragione di applicare la LRD ai delitti fiscali se non è applicata ai delitti comuni.

D'altro canto, numerosi pareri ritengono che le nuove disposizioni siano troppo dettagliate per la LRD. Essa sarebbe in effetti una legge quadro, che dovrebbe rimanere tale, pertanto dovrebbe limitarsi a emanare disposizioni relativamente generali, lasciando l'attuazione agli organismi di autodisciplina e alla FINMA (economiesuisse, ASB, Camera fiduciaria, ABPS, CP, CVAM, GPF, PD-Consulting, UBS). Una parte degli scettici del progetto crede in particolare che gli elementi indicanti un rischio superiore non debbano figurare nella legge ma che dovrebbero essere fissati nelle ordinanze di esecuzione o nel quadro dell'autodisciplina (ZG, PLR, ASB, Camera fiduciaria, ABPS, ABES, CCIG, FER, GPF, PLR-GE, UBS, WW). Per il PLR, tuttavia, gli elementi che permettono di escludere il rischio devono essere elencati nella LRD.

Concretizzazione tramite l'autodisciplina

Sulla questione del grado di dettaglio di legge, ordinanze e autodisciplina i pareri sono divisi (USAM, Camera fiduciaria, ABPS, CP, CVAM, GPF, GSCGI, OREF, PD-Consulting, SIC Svizzera, UBCS, UBS). Per alcuni la flessibilità e il margine di manovra lasciati all'autodisciplina sono insufficienti (ABPS, FER). Il Cantone NW fa notare che le nuove disposizioni prescrivono soltanto alla FINMA e alla CFCG la concretizzazione degli obblighi di diligenza, ma non agli OAD.

Inoltre, emergono chiaramente posizioni contrapposte per quel che riguarda il sistema di autodisciplina. Da un lato, il principio di autodisciplina deve essere consolidato, lasciando che le norme emanate dalla FINMA e dalla CFCG abbiano carattere sussidiario (CCIG). In questo caso, il GSCGI chiede che i criteri per l'ammissione e il funzionamento degli OAD siano ridefiniti. Dall'altro lato, il sistema è messo in dubbio e considerato insufficiente o poco credi-

bile. Un'attuazione omogenea delle misure proposte sembrerebbe difficile da garantire qualora la sorveglianza di una parte degli intermediari finanziari fosse lasciata agli OAD, con la conseguenza di compromettere la credibilità dei nuovi obblighi di diligenza. Viene fatto presente che il termine di autodisciplina è stato sostituito in Francia, Italia e nel Regno Unito con l'espressione «co-disciplina» (BE, GSCGI, UBS).

Obblighi di diligenza estesi

In generale, è messa in dubbio la fattibilità delle misure proposte (ZH, NW, ZG, AR, AG, VS, UDC, Forum OAD, CDCF, OAD-ASA, Camera fiduciaria, ARIF, ASG, CCIG, FER, Lugano, OAG, OAR-G, Raiffeisen, VQF). È stato osservato che le suddette misure non possono essere applicate conformemente alla LRD da tutti gli intermediari finanziari e che sono in particolare inapplicabili per il settore dell'assicurazione (OAD-ASA). Alcuni ritengono che queste misure vadano troppo oltre (PLR, UDC, OAD-FSA/FSN), mentre per la SATC un'attuazione rapida è praticamente impossibile.

La critica più aspra mossa dagli scettici al progetto è che le nuove misure creerebbero un sospetto generalizzato verso il cliente. Il principio di presunzione d'innocenza non verrebbe osservato, quello della buona fede violato, mentre la relazione di fiducia indispensabile tra clienti e intermediari finanziari sarebbe permanentemente compromessa. Si temono ripercussioni negative per la piazza finanziaria a causa del clima di sospetto creatosi (PLR, economiesuisse, USAM, ASB, Forum OAD, OAD-FS, OAD-FSA/FSN, ABPS, ABES, ARIF, ASG, BPER, CP, CVAM, FER, GPF, OAG, OREF, OAR-G, OAD-FCT, PD-Consulting, PLR-GE, Raiffeisen, VQF, WW).

Inoltre gli obblighi di diligenza richiesti agli intermediari finanziari non sarebbero sufficientemente chiari e si deplora il fatto che il progetto abbia taciuto sulle modalità con cui effettuare concretamente i chiarimenti (ZG, AR, VS, CDCF, Camera fiduciaria, ABES, WW). Le espressioni impiegate, in particolare quelle di «conformità sotto il profilo fiscale» e di «dichiarati» non sono ritenute né sufficientemente chiare, né precise e quindi creerebbero incertezza del diritto (FR, UDC, economiesuisse, USAM, Forum OAD, OAD-FS, OAD-ASA, Camera fiduciaria, ABPS, ABES, ARIF, BPER, CP, CVAM, GPF, GSCGI, OAG, OREF, OAD-FCT, PLR-GE, Raiffeisen, UBS, VQF). Per di più i nuovi obblighi di diligenza sono considerati in parte in contraddizione con gli obblighi in caso di sospetto di riciclaggio di denaro e ciò potrebbe rendere insicuri gli intermediari finanziari inducendoli a comunicare al MROS un numero maggiore di casi (NW, OAD-FS).

I mezzi a disposizione degli intermediari finanziari per esaminare la conformità sotto il profilo fiscale degli averi dei loro clienti sembrerebbero troppo limitati. Sarebbe inoltre problematico se gli intermediari finanziari dovessero valutare una situazione ipotetica futura poiché in alcuni casi i valori patrimoniali non sono ancora stati dichiarati al momento del loro deposito. In tal modo essi si vedrebbero costretti a garantire una futura conformità sotto il profilo fiscale dei clienti nuovi o esistenti. Non sarebbe possibile garantire la dichiarazione futura dei valori patrimoniali (Forum OAD, OAD-FS, OAD-ASA, ARIF, ASG, BPER, CCIG, FER, GPF, GSCGI, OAG, OAD-FCT, PLR-GE, VQF). In quest'ottica, l'assunzione della responsabilità, anche a livello penale, dell'intermediario finanziario e dei suoi impiegati si rivelerebbe una questione delicata e poco chiara (FR, SIC Svizzera, CDCF, OAD-FS, BPER, FTAF, GSCGI, Lugano, OAR-G). L'intermediario finanziario non potrebbe essere ritenuto responsabile della situazione fiscale del suo cliente, di cui spesso non ha che una panoramica incompleta perché è compito di quest'ultimo adempiere gli obblighi fiscali applicabili alla sua situazione (OAD-FS, BPER, FER, GPF, GSCGI, OREF, OAD-FCT, UBCS, UBS).

L'esame della conformità sotto il profilo fiscale non sarebbe sistematico, il che violerebbe il principio della proporzionalità. Gli obblighi di diligenza dovrebbero essere estesi soltanto se esiste il sospetto di valori patrimoniali non dichiarati (USAM, ASB, Forum OAD, OAD-ASA, ABPS, ABES, ASG, CP, CCIG, CVAM, FER, OREF, Raiffeisen, UBS, VQF, WW). Per l'OAG un intervento si impone soltanto in caso di sospetto fondato di riciclaggio di denaro, che copre pure i reati fiscali qualificati.

I provvedimenti organizzativi previsti e, in particolare, le conoscenze concernenti diversi sistemi fiscali richieste agli intermediari finanziari per adempiere ai loro obblighi di diligenza sarebbero sproporzionati e irrealizzabili (ZH, OAD-FS, OAD-ASA, ARIF, ASG, BPER, CP, CSNLAW, GPF, GSCGI, Lugano, OAG, OREF, OAR-G, OAD-FCT, PLR-GE, UBCS, UBS, VQF). Per l'UDC la formazione e i controlli previsti all'articolo 8 non bastano per esaminare in modo efficiente la conformità sotto il profilo fiscale.

I costi generati dall'introduzione di nuovi provvedimenti sono ritenuti troppo elevati o sproporzionati (ZH, AG, USAM, SIC Svizzera, Forum OAD, OAD-FSA/FSN, ASG, BPER, CSNLAW, FER, FTAF, Forum PMI, GPF, Lugano, OAR-G, VQF).

Gli elementi indicanti un rischio superiore, considerati difficilmente applicabili in pratica, non sarebbero definiti in maniera sufficientemente precisa. Lo stesso varrebbe per i nuovi concetti introdotti, come «strutture complesse», «senza ragioni comprensibili», «massima discrezione», «prodotti d'investimento esenti dall'imposta» (Forum OAD, OAD-FS, OAD-FSA/FSN, OAD-ASA, Camera fiduciaria, ASG, CP, CVAM, PLR-GE, UBCS, VQF). Viene fatto notare che determinati elementi servono anche gli interessi legali e legittimi del cliente, che deve però sottoporsi a una verifica senza motivo apparente (OAD-FSA/FSN). Si deplora pure che il progetto non preveda indizi che escludono ogni rischio (ASB, Raiffeisen, UBS).

Definire una società di domicilio come criterio non sarebbe appropriato, da un lato perché l'avente economicamente diritto non è necessariamente il partner contrattuale dell'intermediario finanziario, dall'altro perché l'utilizzo delle società di domicilio non costituisce in sé una struttura complessa (ASB, ABES, ARIF, ASG).

Si dovrebbe rinunciare al criterio relativo agli investimenti in prodotti esenti dall'imposta. Infatti, questi servono innanzitutto all'ottimizzazione fiscale, sono legali e devono rimanere tali. Non vi è alcuna necessità di farli divenire un indizio di rischio superiore, che equivarrebbe a compiere un primo passo verso la criminalizzazione di tali investimenti (ASB, OAD-ASA, ABES, ARIF, ASG, OAG, OREF, UBCS, WW). Inoltre, l'identificazione dei clienti che effettuano investimenti di questo tipo o che non richiedono estratti fiscali costituirebbe una sfida nella pratica (Camera fiduciaria).

Per quanto riguarda la presentazione di un'autodichiarazione, molti approvano il fatto che non sia resa obbligatoria (AG, USAM, ABPS, GPF), mentre altri lo criticano (BE). Anche la natura dell'autodichiarazione causa commenti (Camera fiduciaria, BPER, FTAF). Vi sono dubbi sul fatto che una dichiarazione di questo tipo possa fornire una garanzia sistematica all'intermediario finanziario, senza contare che, a seconda del domicilio del cliente, l'ottenimento di tale documento risulta difficile (Camera fiduciaria, BPER, GSCGI). Altri ritengono che in caso di presentazione di un'autodichiarazione l'intermediario finanziario debba essere dispensato da ogni altro tipo di verifica (OAD-FS, ASG, BPER).

Si dovrebbe rinunciare all'indizio che specifica un rischio minore se il cliente autorizza l'intermediario finanziario a rendere noti i propri dati all'autorità fiscale. Infatti, anche se il cliente concedesse una tale autorizzazione all'intermediario finanziario, quest'ultimo non potrebbe rivolgersi direttamente a un'autorità fiscale estera perché si renderebbe punibile ai

sensi dell'articolo 271 CP. Anche la validità legale di una tale rinuncia è messa in dubbio (ASB, OAD-ASA, BPER).

Il trattamento differenziato previsto per le persone che hanno la sede o il domicilio in Svizzera è approvato (ZG, AR, CDCF), alcuni ritengono tuttavia che non sia espresso abbastanza chiaramente, o che sia ancora troppo restrittivo (PPD, economiesuisse, USAM, ABPS, Cc-TI, GPF). La definizione del concetto di «cliente domiciliato in Svizzera» non specifica se si tratta della parte contraente o dell'avente economicamente diritto (Camera fiduciaria). La BPER ritiene che la discriminazione istituita con questa disposizione non sia giustificabile.

Per quanto riguarda le relazioni d'affari che concernono valori patrimoniali di poca entità, la condizione supplementare per la dispensa dagli obblighi di diligenza, ossia l'inesistenza del sospetto di riciclaggio di denaro, di finanziamento del terrorismo o di non conformità sotto il profilo fiscale, è considerata contraddittoria con lo spirito della disposizione (ASB, OAG, Raiffeisen, UBS). In relazione al valore minimo, alcuni ritengono che debba essere fissato nella legge stessa (OAD-FS, OAD-ASA, Camera fiduciaria, UBCS). L'ASG è contraria alla modifica dell'articolo 7*a* LRD.

Obblighi in caso di sospetto di non conformità sotto il profilo fiscale

L'espressione «sospetto fondato» appartiene alla terminologia della lotta contro il riciclaggio di denaro e non dovrebbe essere impiegata in materia di questioni fiscali poiché implica determinati provvedimenti da adottare, come una notificazione al MROS. Il suo impiego potrebbe causare confusione tra la situazione di sospetto di semplice non conformità sotto il profilo fiscale e quella di sospetto di reato fiscale qualificato (ABES, OAG).

È stato fatto notare che il rifiuto o lo scioglimento della relazione d'affari comporta semplicemente un trasferimento del problema a una banca estera (ASB, FER, WW). La prescrizione di rifiutare i valori patrimoniali, per contro, andrebbe oltre le raccomandazioni del GAFI (OAG).

Trattamento di relazioni d'affari esistenti

Si respinge ampiamente l'imposizione di nuovi obblighi di diligenza a relazioni esistenti. Conferirebbero un effetto retroattivo alla legge (PPD, PLR, UDC, economiesuisse, USAM, ASB, Forum OAD, OAD-FS, ABPS, BPER, CP, CVAM, CSNLAW, FER, GPF, GSCGI, OAG, OREF, PLR-GE, UBCS, VQF), giudicato contrario all'ordinamento giuridico svizzero e agli impegni presi dal Consiglio federale nella sua strategia (PLR-GE). Occorre dunque mantenere lo *status quo* o prevedere una clausola di salvaguardia per le relazioni esistenti (ABPS, GPF, GSCGI, VQF). Si pone pure la questione della prescrizione (OAD-FS, BPER).

Parallelamente si deplora che il progetto non contribuisca per niente alla regolamentazione del passato. È tuttavia indispensabile trovare una soluzione a tale questione, indipendentemente dall'introduzione di nuove misure (BE, VD, PLR, FER, Cc-TI, OAD-FCT, WW).

L'introduzione di un obbligo generale di chiarire le relazioni d'affari esistenti suscita timori ed è ritenuta contraria al principio della proporzionalità. L'obbligo imposto al cliente di dimostrare che i nuovi fondi sono stati tassati si spingerebbe troppo oltre (ASB, FTAF, UBS). Inoltre, numerosi partecipanti ritengono che l'articolo 11 capoverso 4 non sia sufficientemente preciso, o addirittura pericoloso. In effetti costringere l'intermediario finanziario a effettuare chiarimenti anche senza l'apporto di nuovi fondi da parte del cliente, violando il principio secondo cui gli obblighi in materia fiscale sono solo del cliente, sarebbe contrario alla certezza del di-

ritto, destabilizzante per i clienti e potrebbe comportare un danno irreparabile per la piazza finanziaria svizzera (Camera fiduciaria, ABPS, BPER, CP, OAG, OREF, UBCS, UBS).

Viene contestato lo scioglimento delle relazioni esistenti se non è stato possibile provare la conformità sotto il profilo fiscale degli averi, in particolare perché questa misura esporrebbe la Svizzera a rischi importanti in termini di reputazione e competitività (OAG, PD-Consulting). D'altro canto il suddetto scioglimento può rivelarsi difficile o impossibile, ad esempio nel settore dell'assicurazione sulla vita o del leasing, e, a seconda dei casi, costoso (economiesuisse, Forum OAD, OAD-FSA/FSN, OAD-ASA, ASG, OAD-FCT, VQF). Esso entra inoltre in conflitto con le disposizioni in materia di riciclaggio di denaro. Se non è possibile versare gli averi in contanti potrebbe succedere che la relazione sia effettivamente sciolta a livello legale, ma che continui di fatto perché gli averi rimangono depositati (ABES, ASG). I clienti svizzeri si troverebbero confrontati con la situazione inestricabile di non riuscire a trovare un altro intermediario finanziario disposto ad accogliere i fondi (UBS). Inoltre, l'attuazione dello scioglimento non è sufficientemente descritta, alla luce delle questioni che si pongono, in particolare se l'intermediario finanziario si trova di fronte a un cliente non cooperativo (Camera fiduciaria, ASG, UBCS). Ugualmente problematico è il fatto che l'intermediario finanziario possa essere reso penalmente responsabile in caso di restituzione o di trasferimento degli averi respinti (ASB, ABPS, ASG, UBS).

Gli oppositori chiedono che invece dello scioglimento della relazione di affari – da considerare come *ultima ratio* – siano ricercate altre soluzioni, come pure un trattamento differenziato dei clienti e dei termini di adeguamento per la regolarizzazione delle relazioni esistenti (VD, ASB, Camera fiduciaria, ARIF, CP, CCIG, FTAF, PD-Consulting, UBCS, UBS). L'obiettivo dovrebbe consistere nel sostenere il cliente a regolarizzare la sua situazione, tenendo conto del fatto che in alcuni Paesi può rivelarsi difficile (CSNLAW, PD-Consulting, UBS).

Infine, si temono anche i costi supplementari generati dalla verifica della conformità sotto il profilo fiscale dei clienti esistenti effettuata anche senza nuovi fondi (OAD-FSA/FSN, CSNLAW, UBCS).

3.4 Argomenti dei favorevoli alla sospensione del progetto

A livello internazionale il tema della lotta contro la frode fiscale continua a svilupparsi rapidamente. Stando agli ultimi sviluppi, lo scambio automatico di informazioni sarà il nuovo standard internazionale volto a garantire che i clienti degli intermediari finanziari siano in regola con il fisco. Sarebbe quindi prematuro o non opportuno imporre agli intermediari finanziari obblighi di diligenza supplementari che potrebbero rapidamente rivelarsi obsoleti.

Alcuni fautori della sospensione del progetto rifiutano esplicitamente che oltre allo scambio automatico di informazioni siano introdotti anche nuovi obblighi di diligenza (PLR, economiesuisse, Cc-TI).

Numerosi partecipanti ritengono che occorra innanzitutto definire la strategia in materia di mercati finanziari, attualmente affidata a un gruppo di esperti, prima di introdurre nuove norme (TI, PLR, ASG, Lugano, OAR-G).

3.5 Proposte supplementari dei partecipanti alla consultazione

Campo di applicazione

Il campo di applicazione e la portata dei nuovi provvedimenti, ossia il concetto di conformità sotto il profilo fiscale, dovrebbero essere precisati, in particolare per quanto concerne le persone interessate e la loro nazionalità, le imposte, i reati, la posizione dell'avente economicamente diritto degli averi rispetto alla parte contraente (FR, economiesuisse, ASB, Forum OAD, OAD-FS, OAD-ASA, Camera fiduciaria, ABPS, ABES, ARIF, BPER, CP, CVAM, GPF, GSCGI, OAG, OREF, OAD-FCT, PLR-GE, UBCS, VQF, WW). Si dovrebbe ancorare nella legge il principio di un'applicazione delle disposizioni limitato al territorio svizzero, ossia alle succursali svizzere degli intermediari finanziari e ai valori patrimoniali depositati presso di loro (GPF, UBS).

Le persone che hanno il domicilio o la sede in Svizzera dovrebbero essere escluse dal campo di applicazione dei nuovi provvedimenti, o almeno essere oggetto di un trattamento differenziato (PPD, economiesuisse, USAM, ABPS, Cc-TI, CSNLAW, GPF, PLR-GE).

Legge quadro e autodisciplina

Sarebbe opportuno formulare gli obblighi di diligenza estesi nella LRD in modo più generale, lasciando che i dettagli siano fissati nelle ordinanze di applicazione e di autodisciplina (ASB, GCO, PD-Consulting, UBS). L'introduzione di un solo articolo che enuncia i principi di base è auspicato da ASB e ABPS, che propongono entrambe il proprio testo.

Basi giuridiche

Le proposte dei contrari all'introduzione dei nuovi obblighi di diligenza nella LRD sono diverse. Alcuni ritengono che dovrebbero essere oggetto di una legge separata (NW, Forum OAD, OAD-ASA, PD-Consulting, VQF). Viene infatti suggerito di integrarli nella legge sulle banche[2] (LBCR), nella legge sulla sorveglianza degli assicuratori[3] (LSA) o nel progetto LSF (Forum OAD, OAD-ASA, ASG, OAD-FCT, VQF). Alcuni chiedono che le disposizioni penali siano definite in leggi fiscali oppure nel codice penale (OAD-FS, ASG, OAD-FCT, VQF).

Obblighi di diligenza estesi

Soltanto la presenza di indizi di un rischio superiore dovrebbe obbligare l'intermediario finanziario a effettuare ulteriori chiarimenti (FTAF). Per contro, l'estensione dei chiarimenti dovrebbe essere ridotta in caso di rischi minori (UBS). Al riguardo, UBS propone una procedura in due fasi: innanzitutto occorre verificare se esistono indizi che indicano che il cliente illecitamente non adempie ai suoi obblighi fiscali; in caso affermativo si effettuano ulteriori provvedimenti (UBS).

Affinché il progetto costituisca un vero approccio basato sui rischi, occorrerebbe riconoscere il concetto di relazione «a rischio neutro» a livello fiscale (OAD-FS, Raiffeisen).

[2] RS **952.0**

[3] RS **961.01**

PostFinance suggerisce che la conformità sotto il profilo fiscale sia verificata unicamente per le relazioni d'affari continue, escludendo la clientela di passaggio dagli obblighi di diligenza estesi.

Indizi che permettono di determinare il rischio

Gli indizi dovrebbero tener conto delle condizioni prevalenti nel Paese di domicilio delle persone interessate, in particolare per quel che concerne il regime politico, l'esistenza di corruzione o di una burocrazia poco trasparente (economiesuisse, ASG, UBCS).

Per quel che riguarda le società di domicilio, l'ASB suggerisce di indicare esplicitamente che l'avente economicamente diritto non coincide necessariamente con la parte contraente dell'intermediario finanziario. È stato pure proposto di precisare che vi è un obbligo di verifica se l'avente economicamente diritto esige il diritto esclusivo di disporre dei valori patrimoniali senza ragioni comprensibili (ASB, UBS).

Visto che si tratta di transazioni in contanti particolarmente frequenti, l'ASB e l'UBCS suggeriscono di indicare che si deve trattare soltanto di transazioni che non coincidono con il profilo del cliente e con la natura della relazione d'affari.

È stato proposto di dispensare l'intermediario finanziario dal verificare la conformità sotto il profilo fiscale dei valori patrimoniali nel caso in cui esista una convenzione sull'imposizione alla fonte o un equivalente, ad esempio FATCA (PPD, ASB, OREF). Per l'ASB dovrebbe valere anche per il caso in cui esiste una convenzione di doppia imposizione con una clausola di assistenza amministrativa secondo l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE.

Per quel che riguarda l'autodichiarazione, l'ASG sottolinea che numerosi Paesi non conoscono l'imposta sulla sostanza, motivo per cui la disposizione deve essere formulata diversamente.

Trattamento di relazioni d'affari esistenti

Il PS chiede espressamente che l'intermediario finanziario sia costretto a effettuare regolarmente una verifica della conformità sotto il profilo fiscale dei valori patrimoniali depositati.

È stato proposto di precisare che i sospetti si fondano sui chiarimenti di cui all'articolo 6*a* (ASB, UBS). Per l'ABPS occorre prevedere espressamente, analogamente all'articolo 5 capoverso 1 LRD, che l'accertamento relativo allo stato fiscale dovrà essere ripetuto se nel corso della relazione sorgono indizi sulla conformità sotto il profilo fiscale dei valori patrimoniali.

I contrari al progetto propongono per i clienti esistenti di adottare un cambiamento di comportamento del cliente come indizio legittimante una verifica della conformità sotto il profilo fiscale (ASB, CCIG, UBS).

Viene suggerito di cambiare l'obbligo di sciogliere la relazione di affari in un diritto di scioglimento (ABES, WW). In effetti, l'obiettivo consiste innanzitutto nell'ottenere dal cliente la regolarizzazione della sua situazione, poiché lo scioglimento della relazione rappresenta l'*ultima ratio*. Le diverse soluzioni dovrebbero essere regolamentate nel quadro dell'autodisciplina (UBS).

I negoziati per accordi a livello statale o progetti di amnistia dovrebbero rappresentare un rischio minore e non comportare lo scioglimento della relazione (UBS).

L'ASB e UBS suggeriscono di precisare che gli averi non sono tassati «illecitamente».

Dal canto suo, l'ASG propone di tener conto della situazione precaria che prevale in certi Paesi, precisando «[...] eines Neukunden oder einer Neukundin mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in einem Staat, der die Menschenrechte uneingeschränkt sowie die Sicherheit von Eigentum und Vermögen und die Kapitalverkehrsfreiheit in angemessen hoher Weise wahrt [...]».

Nel primo capoverso l'ASB e UBS propongono di precisare, come nell'articolo 11*a*, che i sospetti si basano sui chiarimenti di cui all'articolo 6*a*. Anche in questo caso occorrerà indicare che gli averi non sono tassati «illecitamente». Sarebbe pure opportuno sostituire il concetto di «effettuare chiarimenti sulla conformità sotto il profilo fiscale» rinviando all'articolo 6*a*. Il capoverso 2 dovrebbe obbligare l'intermediario finanziario ad adottare un determinato numero di provvedimenti, tra cui la fissazione di un termine per il cliente per fornire la prova della regolarizzazione della sua situazione fiscale (ASB, UBS).

Ai capoversi 2 e 4 nella versione tedesca la Camera fiduciaria suggerisce di completare la nozione di «begründeter Verdacht» con «das Wissen» (cpv. 2 «Ergibt sich aus der Abklärung der begründete Verdacht oder das Wissen [...]»; cpv. 4: «[...] zum begründeten Verdacht gelangt oder sicheres Wissen hat, [...]»).

Valori patrimoniali di poca entità

Secondo il Cantone LU il concetto di «poca entità» dovrebbe già essere definito a livello di legge. Il Cantone VD propone di prevedere una clausola bagatella effettiva, dato che l'articolo 7*a* va già oltre.

Per quel che riguarda la determinazione dei «valori patrimoniali di poca entità», vi sono diverse proposte che variano da 10 000 a 600 000 franchi, valore soglia definito in futuro nell'articolo 186 LIFD (OAG), passando da 25 000 (UBS), 50 000 (ASB, UBCS), 100 000 franchi per corrispondere alla garanzia del deposito (ABES, WW). Per la FER il valore soglia deve essere fissato in modo da tener conto delle particolarità di ogni settore di attività.

Allegato: elenco dei pareri inviati

Cantoni

ZH	Zurigo
BE	Berna
LU	Lucerna
UR	Uri
SZ	Svitto
OW	Obvaldo
NW	Nidvaldo
GL	Glarona
ZG	Zugo
FR	Friburgo
SO	Soletta
BS	Basilea Città
BL	Basilea Campagna
SH	Sciaffusa
AR	Appenzello Esterno
AI	Appenzello Interno
GR	Grigioni
AG	Argovia
TG	Turgovia
TI	Ticino
VD	Vaud
VS	Vallese
NE	Neuchâtel
GE	Ginevra
JU	Giura

Partiti politici

PBD	Partito borghese democratico
PPD	Partito popolare democratico
PEV	Partito evangelico svizzero
PLR	PLR.I Liberali
I Verdi	Partito ecologista svizzero
UDC	Unione Democratica di Centro
PS	Partito socialista svizzero

Associazioni mantello dell’economia

economiesuisse	economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USC	Unione svizzera dei contadini
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
USS	Unione sindacale svizzera

SIC Svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio

Ambienti interessati

MPC	Ministero pubblico della Confederazione
Forum OAD	Forum Svizzero degli Organismi di Autodisciplina
CDCF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
OAD-FS	Organismo di autodisciplina Fiduciari Suisse
OAD-FSA/FSN	Organismo di autodisciplina della Federazione Svizzera degli Avvocati e della Federazione Svizzera dei Notai
OAD-ASA	Organismo di autodisciplina dell'Associazione Svizzera d'Assicurazioni
Camera fiduciaria	Camera fiduciaria
ABPS	Associazione dei bancari privati svizzeri

Non invitati

Alliance Sud	Alliance Sud
ABES	Associazione delle banche estere in Svizzera
ARIF	Association Romande des Intermédiaires Financiers
ASIB	Associazione svizzera degli impiegati di banca
ASG	Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni
BPER	Banque privée Edmond de Rothschild SA
Cc-TI	Camera di commercio Cantone Ticino
CP	Centre Patronal
CCIG	Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève
CVAM	Chambre vaudoise des arts et métiers
CSNLAW	CSNLAW studio legale e notarile
DB	Dichiarazione di Berna
FER	Fédération des Entreprises Romandes
FTAF	Federazione Ticinese delle Associazioni di Fiduciari
Forum PMI	Forum PMI
GPF	Genève Place Financière
GCO	Groupement des Compliance Officers de Suisse romande et du Tessin
GSCGI	Groupement Suisse des Conseils en Gestion Indépendants
Lugano	Città di Lugano
OAG	Ordre des avocats de Genève
OREF	Ordre romand des experts fiscaux diplômés
OAR-G	Organisme d'autorégulation des gérants de patrimoine
OAD-FCT	Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino
PD-Consulting	PD-Consulting GmbH
PLR-GE	PLR.Les Libéraux-Radicaux Genève
PostFinance	PostFinance
Raiffeisen	Raiffeisen Svizzera società cooperativa
SATC	Swiss Association of Trust Companies
UBCS	Unione delle Banche Cantonali Svizzere
UBS	UBS SA
VQF	Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdiensleistungen
WW	Walder Wyss AG Rechtsanwälte