Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Giugno 2022

# Ordinanza dell'UDSC relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel commercio di metalli preziosi bancari

Rapporto sui risultati della consultazione

# Indice


1. Situazione iniziale ..... 3
2. Punti essenziali del progetto ..... 3
3. Procedura di consultazione ..... 4
3.1 Panoramica dei pareri pervenuti ..... 4
3.2 Pareri espressi sui singoli articoli ..... 4
4. Elenco dei partecipanti ..... 8

## 1. Situazione iniziale

Il 19 marzo 2021 il Parlamento ha approvato la revisione della legge del 10 ottobre 1997[1] sul riciclaggio di denaro (LRD)[2]. La revisione migliora il dispositivo di difesa della Svizzera nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e tiene conto delle principali raccomandazioni emerse dal rapporto del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) sulla Svizzera di dicembre 2016[3]. In totale sono stati adeguati cinque atti normativi.

Oltre agli adeguamenti dell'ordinanza dell'11 novembre 2015[4] sul riciclaggio di denaro (ORD), vengono proposte modifiche dell'ordinanza del 17 ottobre 2007[5] sul registro di commercio (ORC), dell'ordinanza dell'8 maggio 1934[6] sul controllo dei metalli preziosi (OCMP), dell'ordinanza del 6 novembre 2019[7] sugli emolumenti per il controllo dei metalli preziosi (OEm-CMP) e dell'ordinanza del 25 agosto 2004[8] sull'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (OURD). Tali basi giuridiche vengono adeguate e completate nel quadro di in un pacchetto sotto la direzione della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI).

La vigilanza ai sensi della LRD sui saggiatori del commercio e sulle società del gruppo secondo il nuovo articolo 42$^{bis}$ della legge del 20 giugno 1933[9] sul controllo dei metalli preziosi (LCMP) è delegata all'Ufficio centrale di controllo dei metalli preziosi (Ufficio centrale) annesso all'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC)[10] e non è più di competenza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA); in tal modo la competenza di concretizzare gli obblighi di diligenza definiti nel secondo capitolo della LRD viene trasmessa dalla FINMA all'UDSC.

Fondandosi sull'articolo 17 capoverso 1 lettera d nLRD e sull'articolo 42$^{ter}$ capoverso 4 nLCMP, l'UDSC emana la presente ordinanza dell'UDSC relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel commercio di metalli preziosi bancari (ordinanza UDSC sul riciclaggio di denaro, ORD-UDSC).

Affinché la prassi della FINMA possa continuare a essere mantenuta senza interruzioni, come richiesto nel messaggio concernente la modifica della LRD, il disegno di ordinanza si basa sull'ordinanza FINMA del 3 giugno 2015[11] sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA), rinunciando all'elaborazione di un'ordinanza concettualmente a sé stante.

## 2. Punti essenziali del progetto

Il commercio professionale di metalli preziosi bancari è un'attività sottoposta alla LRD. I saggiatori del commercio che esercitano tale attività sono considerati intermediari finanziari secondo l'articolo 2 LRD. Con l'introduzione del regime previsto dalla legge del 15 giugno 2018[12]

---

[1] RS **955.0**

[2] FF **2021** 668

[3] Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Suisse, Rapport d'évaluation mutuelle, dicembre 2016 (disponibile soltanto in francese e inglese); www.sif.admin.ch > Politica e strategia dei mercati finanziari > Integrità della piazza finanziaria oppure http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf.

[4] RS **955.01**

[5] RS **221.411**

[6] RS **941.311**

[7] RS **941.319**

[8] RS **955.23**

[9] RS **941.31**

[10] Fino al 31 dicembre 2021: Amministrazione federale delle dogane (AFD)

[11] RS **955.033.0**

[12] RS **954.1**

sugli istituti finanziari (LIsFi), essi sono stati sottoposti allo stesso regime di vigilanza applicato ai gestori patrimoniali e ai trustee secondo l'articolo 17 LIsFi.

Nel quadro della revisione della LRD, è stato deciso che l'Ufficio centrale sarà l'autorità competente per il rilascio delle autorizzazioni nonché per la vigilanza ai sensi della LRD sui saggiatori del commercio e sulle società del gruppo che commerciano metalli preziosi bancari. Nell'ambito della consultazione per la revisione della LRD ciò è stato richiesto in particolare dal settore interessato. A tale proposito, nella LCMP sono stati inseriti i nuovi articoli 42$^{bis}$ (Autorizzazione complementare per il commercio di metalli preziosi bancari) e 42$^{ter}$ (Vigilanza sul commercio di metalli preziosi bancari). Il rilascio e la revoca della nuova autorizzazione complementare per il commercio di metalli preziosi bancari sono disciplinati nell'OCMP.

La nuova attività di vigilanza delegata all'Ufficio centrale e gli obblighi di diligenza sono stati concretizzati nella presente ordinanza posta in consultazione. Il nuovo atto normativo si basa ampiamente sulle disposizioni finora applicate agli assoggettati alla vigilanza conformemente alla LIsFi.

## 3. Procedura di consultazione

### 3.1 Panoramica dei pareri pervenuti

La procedura di consultazione concernente la nuova ordinanza si è svolta dal 1° ottobre 2021 al 17 gennaio 2022, conformemente all'articolo 3 capoverso 2 della legge del 18 marzo 2005[13] sulla consultazione (LCo).

L'UDSC ha ricevuto 30 risposte: 24 Cantoni, 3 partiti politici, l'Unione delle città svizzere e 3 associazioni nazionali dell'economia. Nove partecipanti hanno espressamente rinunciato a formulare un parere[14]. La lista dei partecipanti si trova in allegato. I singoli pareri sono consultabili in Internet[15].

Il presente rapporto sui risultati riassume i pareri pervenuti.

### 3.2 Pareri espressi sui singoli articoli

#### Articolo 2 Campo d'applicazione

L'**Associazione svizzera dei fabbricanti e commercianti di metalli preziosi (ASFCMP)** fa notare che le materie da fondere lavorate o commerciate dai saggiatori del commercio non vengono esclusivamente acquistate o vendute, ma vi sono anche altre attività commerciali, ad esempio il *toll refining*. Al fine di garantire un'applicazione uniforme ed evitare lacune, l'articolo 2 va completato in modo da includere anche le altre attività commerciali nel campo d'applicazione dell'ordinanza. Nella prassi, i saggiatori del commercio che commerciano con metalli preziosi bancari già oggi interpretano il campo d'applicazione della LRD in maniera più ampia, ovvero oltre solo l'acquisto e la vendita.

#### Articolo 6 Informazioni necessarie

Per il Cantone ZH le informazioni indicate come necessarie non sono sufficienti per identificare in modo univoco le persone fisiche. Dato che, ai sensi dell'articolo 10 capoverso 2, una copia del documento di identificazione presentato è acquisita agli atti, il Cantone ZH propone di completare l'articolo 6 capoverso 1 lettera a con le informazioni sul luogo e sul Paese di nascita nonché con il numero del documento di identificazione utilizzato.

---

[13] RS **172.061**

[14] Cantoni GL, UR, GR, BL, SG, ZG, Unione delle città svizzere, Associazione dei datori di lavoro e Centre Patronal.

[15] Procedure di consultazione concluse – 2021 (admin.ch)

**Articolo 12 Rinuncia all'attestazione di autenticità e mancanza dei documenti di identificazione**

Il Cantone ZH teme che la possibilità di poter rinunciare a proprio piacimento a un'attestazione di autenticità possa vanificare i numerosi requisiti posti dall'articolo 11 sull'attestazione di autenticità. Tale possibilità genera incertezza del diritto, creando un notevole potenziale di abuso. Pertanto, il Cantone ZH propone di stralciare l'articolo 12 capoverso 1.

**Articolo 17 Principio**

Il Cantone TI formula un'indicazione redazionale che riguarda unicamente la versione italiana (correzione della punteggiatura).

**Articolo 20 Principio**

ASFCMP suggerisce di adeguare il capoverso 1 lettera d ai sensi della sua proposta di modifica dell'articolo 30 capoverso 2 lettera c.

**Articolo 21 Informazioni necessarie**

Conformemente alle osservazioni relative all'articolo 6, il Cantone ZH propone di completare anche l'articolo 21 capoverso 1 con le informazioni sul luogo e sul Paese di nascita nonché con il numero del documento di identificazione utilizzato; propone inoltre di acquisire agli atti una copia del documento di identificazione.

**Articolo 30 Relazioni d'affari che comportano un rischio elevato**

Per quanto riguarda il capoverso 3, il Cantone ZH chiede di inserire tra le relazioni d'affari che comportano un rischio elevato anche i casi di cui all'articolo 20 capoverso 3, per i quali sussistono elementi di sospetto di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo. ASFCMP fa notare che questa disposizione, ispirata dall'articolo 13 capoverso 2 ORD-FINMA, non tiene sufficientemente conto del modello aziendale dei saggiatori del commercio, dato che il modello aziendale delle banche va distinto da quello dei saggiatori del commercio. Visto che la clientela dei saggiatori del commercio è composta principalmente da persone giuridiche e da imprese minerarie con sede all'estero nonché da altre imprese operative nell'industria, chiede che questa disposizione venga modificata, tenendo conto di quanto segue.

- Capoverso 2 lettera c: nel caso dei saggiatori del commercio operativi a livello internazionale l'assenza di un contatto personale è una circostanza del tutto normale. Gli scambi non si fanno con gli azionisti della persona giuridica, bensì con i rappresentanti o gli impiegati.
- ASFCMP propone di inserire una nuova lettera d nel capoverso 2, nella quale riprendere la disposizione dell'articolo 13 capoverso 2 lettera d ORD-FINMA, in quanto l'indicazione del tipo di prestazioni o di prodotti è rilevante.
- Capoverso 2 lettere d ed e: i saggiatori del commercio hanno a che fare con importanti volumi di metalli preziosi. Il criterio dell'ammontare dei valori patrimoniali apportati o dell'ammontare dei loro afflussi e deflussi sarebbe sempre soddisfatto e la disposizione non raggiungerebbe il proprio obiettivo. L'ammontare dipende dalla produzione annuale di ogni controparte. Il criterio del carattere inusuale sarebbe più opportuno.
- Se le proposte di ASFCMP sono adottate, ciò comporta l'adeguamento, nel capoverso 6, dei rimandi alle disposizioni dell'articolo.

**Articolo 31 Transazioni che comportano un rischio elevato**

Se la terminologia proposta da ASFCMP viene ripresa nell'articolo 30 capoverso 2, l'associazione afferma che questa deve essere adeguata anche nell'articolo 31 capoverso 2.

Analogamente alla richiesta relativa all'articolo 30 capoverso 3, il Cantone ZH chiede di completare l'articolo 31 capoverso 3 con le transazioni che comportano un rischio elevato secondo l'articolo 13 capoverso 3 e l'articolo 22 capoverso 2, per le quali sussistono elementi di sospetto di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.

ASFCMP fa notare che il capoverso 3 deve essere adeguato al particolare modello aziendale dei saggiatori del commercio e che occorre aggiungere criteri adeguati, come le modalità di trasporto o la logistica per le forniture fisiche dell'oro. Nella prassi la soglia di 100 000 franchi viene raggiunta sistematicamente. Inoltre, il capoverso 3 va completato con le transazioni che comportano un rischio elevato secondo l'articolo 14 capoverso 3 ORD-FINMA.

**Articolo 32 Chiarimenti complementari in caso di rischi elevati**

Il Cantone ZH ritiene la formulazione «a seconda delle circostanze» del capoverso 2 non sufficientemente vincolante e chiede di lasciare solo «occorre chiarire segnatamente».

In modo da tenere maggiormente conto della struttura dei clienti dei saggiatori del commercio, ASFCMP chiede di sostituire la formulazione «avente economicamente diritto dell'impresa o dei valori patrimoniali» con «avente economicamente diritto della società di sede o dei valori patrimoniali».

**Articolo 33 Mezzi di chiarimento**

Il Cantone ZH ritiene la formulazione «a seconda delle circostanze» del capoverso 1 non sufficientemente vincolante e chiede di utilizzare solo l'espressione «occorre chiarire segnatamente».

**Articolo 36 Responsabilità dell'organo superiore di direzione in caso di rischio elevato**

Per quanto riguarda il capoverso 2, ASFCMP chiede di sostituire l'espressione «attività di gestione patrimoniale» con «commercio di metalli preziosi bancari».

**Articolo 37 Sorveglianza delle relazioni d'affari e delle transazioni**

ASFCMP critica il proposto sistema informatico di identificazione e sorveglianza delle transazioni che comportano un rischio elevato. Una simile imposizione risulta inadeguata poiché non tiene conto dei differenti rischi legati all'eterogenea struttura dei clienti dei saggiatori del commercio. Una verifica dei rischi individuale è più adeguata e soddisfa i requisiti. Per contro, l'articolo 20 capoverso 2 ORD-FINMA richiede un simile sistema informatico solo alle banche e alle società di intermediazione mobiliare regolamentate in modo molto severo e che, a differenza dei saggiatori del commercio, devono sorvegliare molte relazioni d'affari e transazioni (operazioni di massa). Di conseguenza, ASFCMP chiede di riformulare i capoversi 1 e 3 e di stralciare i capoversi 2, 4 e 5.

**Articolo 39 Interruzione della relazione d'affari**

In caso di un importante prelievo di valori patrimoniali in seguito all'interruzione di una relazione d'affari dubbiosa, ASFCMP chiede di tenere conto del fatto che i valori patrimoniali interessati

sono consegnati fisicamente e che pertanto è necessario fondarsi sulla relativa documentazione.

**Articolo 42 Ulteriori compiti del servizio di lotta contro il riciclaggio di denaro**

ASFCMP chiede, in caso di ripresa delle sue proposte di modifica dell'articolo 37, di adeguare di conseguenza anche l'articolo 42 capoverso 1 lettera b.

**Articolo 44 Direttive interne**

ASFCMP chiede, in caso di ripresa delle sue proposte di modifica dell'articolo 30 capoverso 2 lettere e ed f, di adeguare di conseguenza anche l'articolo 44 capoverso 2 lettera i.

Chiede inoltre che il capoverso 2 lettera i faccia riferimento all'articolo 30 capoverso 2 lettere d (ammontare dei valori patrimoniali apportati) ed e (ammontare degli afflussi e dei deflussi) dei valori patrimoniali. Ciò non è necessario se viene dato seguito alla proposta di ASFCMP di precisare l'articolo 30 capoverso 2 lettere e ed f.

Inoltre è necessario adeguare il capoverso 2 lettere i e j conformemente alla proposta di modifica dell'articolo 31 capoverso 3 e precisare il carattere inusuale.

**Articolo 47 Sorveglianza globale dei rischi giuridici e di reputazione**

ASFCMP fa presente che il termine di «saggiatore del commercio» non è conosciuto a livello internazionale e che pertanto occorre adeguare la terminologia nei capoversi 1 e 4.

ASFCMP richiama l'attenzione su quanto indicato nel rapporto esplicativo riguardo all'articolo 47, ovvero sulla rinuncia, per motivi di opportunità, a riprendere la disposizione della seconda parte dell'articolo 6 capoverso 2 lettera a ORD-FINMA «non è obbligatoria né la costituzione di una banca dati centralizzata delle controparti e degli aventi economicamente diritto a livello del gruppo, né un accesso centralizzato degli organi di sorveglianza interni del gruppo alle banche dati locali». Al fine di eliminare qualsiasi dubbio, ASFCMP chiede di riprendere l'aggiunta nell'articolo 47 capoverso 2 lettera a.

**Articolo 52 Modalità**

Per quanto concerne il capoverso 2, ASFCMP chiede di sostituire il termine «organe de surveillance» con «Ufficio centrale» (riguarda solamente la versione francese).

Ritiene inoltre che nel capoverso 4 la portata del rapporto non sia chiara e che occorre aggiungere una precisazione.

**Articolo 53 Verifica da parte di incaricati della verifica**

ASFCMP chiede di aggiungere un capoverso 5, nel quale si specifica che l'Ufficio centrale è responsabile della proporzionalità dei costi in caso di incarico affidato a terzi.

**Articolo 55 Segreto d'ufficio (nuovo articolo)**

ASFCMP chiede di aggiungere un nuovo articolo secondo il quale gli incaricati della verifica sottostanno al segreto d'ufficio, in analogia con l'articolo 14 capoverso 4 della legge del 22 giugno 2007[16] sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA).

[16] RS **956.1**

## 4. Elenco dei partecipanti

### Cantoni

| | |
|---|---|
| AG | Regierungsrat |
| AI | Landammann und Standeskommission |
| AR | Regierungsrat |
| BE | Regierungsrat |
| BL | Regierungsrat |
| BS | Regierungsrat |
| FR | Conseil d'Etat |
| GE | Conseil d'Etat |
| GL | Finanzen und Gesundheit |
| GR | Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden |
| LU | Regierungsrat |
| NE | Conseil d'Etat |
| NW | Landammann und Regierungsrat |
| OW | Landstatthalter |
| SG | Regierung |
| SO | Regierungsrat |
| SZ | Regierungsrat |
| TG | Staatskanzlei |
| TI | Consiglio di Stato |
| UR | Finanzdirektion |
| VD | Conseil d'Etat |
| VS | Conseil d'Etat |
| ZG | Regierungsrat |
| ZH | Regierungsrat |

### Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale

| | |
|---|---|
| I Verdi | Partito ecologista svizzero |
| PSS | Partito socialista svizzero |
| UDC | Unione democratica di centro |

### Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

| | |
|---|---|
| UCS | Unione delle città svizzere |

**Associazioni mantello nazionali dell’economia**

| | |
|---|---|
| ASFCMP | Associazione svizzera dei fabbricanti e commercianti di metalli preziosi |
| | Unione svizzera degli imprenditori |
| CP | Centre Patronal |