

**Problemi di esecuzione della legge sul riciclaggio di denaro:
il controllo sugli intermediari finanziari ai sensi
dell'articolo 2 capoverso 3 LRD**

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 29 giugno 2001

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Punto della situazione

La legge relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (legge sul riciclaggio di denaro, LRD), approvata il 10 ottobre dall'Assemblea federale, è entrata in vigore il 1° aprile 1998. Il suo obiettivo è quello di combattere il riciclaggio di denaro nel settore finanziario e di garantire la diligenza richiesta agli intermediari nelle operazioni finanziarie. L'articolo 2 LRD suddivide gli intermediari finanziari in diverse categorie. Una prima categoria secondo il capoverso 2 è assoggettata a un'autorità di controllo a statuto giuridico particolare. Il controllo sulla seconda categoria di intermediari finanziari (prevista dal cpv. 3) è di competenza dell'autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (autorità di controllo). In questa categoria rientrano gli intermediari finanziari «che, a titolo professionale, accettano o custodiscono valori patrimoniali di terzi o forniscono aiuto per investirli o trasferirli». Nello stesso capoverso la legge elenca, a scopo illustrativo, le attività più importanti che rientrano in questo ambito. Gli intermediari finanziari, secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD, fatta eccezione per gli avvocati e i notai, dovevano scegliere, entro il 31 marzo 2000, se sottostare direttamente all'autorità di controllo (i cosiddetti intermediari finanziari subordinati direttamente) oppure di aderire a un organismo di autodisciplina riconosciuto (OAD). Questi organismi esercitano nei confronti degli intermediari finanziari lo stesso controllo attuato dall'autorità di controllo nei confronti degli intermediari finanziari subordinati direttamente. L'autorità di controllo e gli OAD devono vegliare sull'adempimento dei doveri di diligenza e degli obblighi a cui sono tenuti gli intermediari finanziari in caso di sospetto riciclaggio di denaro.

L'autorità di controllo concretizza gli obblighi di diligenza a cui sono tenuti gli intermediari finanziari subordinati direttamente e stabilisce le modalità di adempimento. Essa rilascia le autorizzazioni ai richiedenti che desiderano svolgere l'attività di intermediari finanziari dopo il 31 marzo 2001. Revoca l'autorizzazione agli intermediari finanziari che non hanno più i requisiti necessari o che sono venuti meno ai propri obblighi legali. Inoltre, si occupa della tenuta di un registro relativo agli intermediari finanziari subordinati direttamente e alle persone alle quali è stata rifiutata l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di intermediario finanziario.

Accanto a queste attività paragonabili a quelle degli OAD, l'autorità di controllo esercita anche il controllo sugli OAD. Essa svolge in particolare i compiti seguenti: attribuisce (ed eventualmente revoca) il riconoscimento agli OAD, ne sorveglia l'attività di controllo sugli intermediari finanziari subordinati, approva i regolamenti degli OAD e relative modifiche, vigila sull'osservanza dei doveri di informazione di questi ultimi nei confronti dell'autorità di controllo e gestisce l'amministrazione delle liste OAD (intermediari finanziari affiliati o respinti).

L'introduzione degli obblighi di diligenza stabiliti dalla legge per gli intermediari finanziari rappresenta una novità che riguarda un gruppo molto eterogeneo di persone le cui attività finora non erano state regolamentate. Per questa ragione il legislatore ha previsto *periodi transitori*. Gli OAD hanno avuto la possibilità, entro il 31

marzo 1999, di costituirsi, di presentare all'autorità di controllo una domanda di riconoscimento e di richiedere l'approvazione del loro regolamento. Il riconoscimento è stato conferito a 12 OAD e solo una domanda è stata respinta.

Da parte loro gli intermediari finanziari avevano due anni di tempo, precisamente fino al 31 marzo 2000, per associarsi a un OAD oppure per optare per la subordinazione diretta all'autorità di controllo. Per gli avvocati e per i notai dovevano affiliarsi al loro OAD entro il 31 marzo 2000. Allo stato attuale, circa 6000 intermediari finanziari fanno parte di OAD, mentre l'autorità di controllo ha ricevuto 550 domande di subordinazione diretta. Nuove domande continuano a pervenire sia alle autorità di controllo, sia agli OAD, presentate in parte da intermediari finanziari già attivi, passibili di pena a causa della ritardata presentazione dell'istanza.

La LRD ha comminato pene nei casi seguenti: esercizio dell'attività senza autorizzazione da parte di un intermediario finanziario (art. 36 LRD), violazione dell'obbligo di comunicazione con il sospetto di riciclaggio di denaro (art. 37 LRD), disobbedienza a decisioni (art. 38 LRD). A fine ottobre 2000, l'autorità di controllo aveva presentato 28 denunce. L'autorità incaricata del perseguimento e del giudizio è il Dipartimento federale delle finanze, concretamente il suo servizio giuridico.

1.2 Mandato e obiettivo dell'ispezione

In pratica, già poco tempo dopo l'entrata in vigore dei punti principali della LRD, è apparso chiaramente che l'esecuzione della legge avrebbe presentato alcune difficoltà. I problemi riguardanti l'istituzione degli OAD, la mancata accettazione da parte di ampie fasce di intermediari finanziari e i problemi di risorse dell'autorità di controllo sono all'origine dell'interesse che la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha per l'esecuzione della LRD dal momento dell'entrata in vigore.

La CdG-N si era occupata dell'argomento in occasione della consultazione per il rapporto di gestione del Consiglio federale per l'anno 1998. In seguito, la sottocommissione DFF/ DFE della CdG-N, composta dai consiglieri nazionali Brigitta M. Gadiant (presidente), Stephanie Baumann, Serge Beck, Walter Bosshard, Maurice Chevrier, Walter Decurtins, Hugo Fasel, Rudolf Imhof, Peter Jossen-Zinsstag, Otto Laubacher e René Vaudroz, si è ulteriormente occupata dell'argomento, nel senso di un'alta vigilanza concomitante dei servizi interessati dell'Amministrazione federale.

Queste analisi avevano dunque lo scopo di seguire e valutare l'esecuzione della legge da parte delle autorità interessate. Per questo motivo è stato necessario individuare i problemi dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare e, all'occorrenza, fornire, secondo le possibilità della CdG, un contributo al funzionamento della LRD.

Individuali i problemi principali – in parte conosciuti da tempo – e preso atto delle sue limitate possibilità di influire sulla insoddisfacente condizione dell'esecuzione tramite i precedenti contatti e i pareri, la sottocommissione ha deciso di sottoporre alla CdG-N un rapporto sulla situazione e sulla sua prevedibile evoluzione, formulando un certo numero di raccomandazioni.

1.3

Procedura

Nel maggio 2000, in occasione di un colloquio con il consigliere federale Kaspar Villiger sul rapporto di gestione 1999 del Consiglio federale, la CdG-N ha discusso una prima volta la situazione degli organismi di autodisciplina e dell'autorità di controllo. Scaduto il termine del 31 marzo 2000 e diventando sempre più problematica l'attuazione della LRD, la sottocommissione DFF/DFE ha nuovamente ripreso la tematica. Le sue domande si fondavano sul rapporto di attività 1998/1999 dell'autorità di controllo e su un breve rapporto sulla situazione che era stato richiesto all'autorità di controllo (stato fine aprile 2000). In seguito, oltre all'aggiunta di ulteriori informazioni scritte, sono stati sentiti:

- il 24 novembre 2000, Peter Sigenthaler (direttore dell'Amministrazione federale delle finanze, AFF) e Raoul Sidler (collaboratore giuridico dell'autorità di controllo);
- il 27 febbraio 2001, due esperti, rappresentanti di tre OAD e Niklaus Huber (direttore dell'autorità di controllo);
- il 10 maggio 2001, Barbara Schaerer (vicedirettrice, responsabile del servizio giuridico del DFF), Niklaus Huber (direttore dell'autorità di controllo fino a metà giugno 2001), Peter Siegenhaler (direttore del DFF) e Peter Nobel (presidente del consiglio consultivo);
- il 26 giugno 2001, Armand A. Meyer (nuovo direttore ad interim dell'autorità di controllo).

Inoltre, il 14 maggio 2001, su mandato della sottocommissione, la presidente ha incontrato il consigliere federale Kaspar Villiger per informarlo sulle conclusioni a cui era giunta la sottocommissione e sulle questioni più urgenti da trattare. In occasione della verifica del rapporto di gestione del Consiglio federale per l'anno 2000, il consigliere federale Villiger ha espresso un giudizio sulla situazione attuale.

La sottocommissione ha inoltre ricavato informazioni dal rapporto di NOVO Business Consultants e dal rapporto francese del 21 febbraio 2001 della «Mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la repression de délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe». Per chiarire un certo numero di questioni giuridiche, ha chiesto un parere legale all'Ufficio federale di giustizia (UFG), le cui conclusioni sono state integrate nel numero 2.3.

Dopo aver dato al capo del DFF la possibilità di pronunciarsi sulla forma e sul contenuto del rapporto, la sottocommissione ha sottoposto il suo rapporto alla CdG-N il 29 giugno 2001. Esso è stato approvato all'unanimità e se ne è decisa la pubblicazione.

Il presente rapporto è organizzato in funzione delle problematiche principali emerse nel corso delle diverse analisi. La cronologia è seguita soltanto laddove è di particolare importanza la descrizione degli sviluppi temporali.

2

Problemi individuali

I problemi che saranno esposti qui di seguito sono in parte in stretta relazione tra loro. Spesso si sono accentuati reciprocamente.

2.1 Varietà dei compiti e problematica delle risorse in seno all'autorità di controllo

2.1.1 Compiti dell'autorità di controllo

I compiti dell'autorità di controllo menzionati nell'introduzione non danno un quadro completo delle attività esercitate realmente e del carico di lavoro che ne deriva. Da un lato, l'autorità di controllo esercita altre attività, come l'assistenza amministrativa e, dall'altro, le attività menzionate causano all'autorità di controllo spesso grandi oneri amministrativi. Fino agli inizi del 2001 le risorse di personale dell'AD sono state fortemente sollecitate, in particolare per via dell'elaborazione di standard minimi per i regolamenti dell'organismo di autodisciplina (OAD), per il riconoscimento vero e proprio dell'OAD e soprattutto per l'attuazione degli obblighi dell'OAD. L'autorità di controllo ha dovuto accompagnare la maggior parte degli OAD nella loro fase di costituzione e si sono dovuti sollecitare ripetutamente singoli OAD affinché soddisfacessero le condizioni imposte all'atto del riconoscimento. Alcuni OAD hanno fatto ricorso contro determinate condizioni. Tra l'autorità di controllo e determinati OAD la comunicazione è risultata difficile. Da parte di tali OAD è mancata in parte la disponibilità alla collaborazione. Per esempio, sono state chieste informazioni sull'obbligo legale di affiliazione, sebbene le autorità di controllo avessero già chiarito tali questioni e resi pubblici i principi in materia. Un OAD sembra essersi permesso addirittura di accordare agli intermediari finanziari affiliati una proroga del termine contraria alla legge per l'adempimento degli obblighi di diligenza, cercando di esercitare pressione presso i responsabili contro relative sanzioni da parte dell'autorità di controllo. Ad altri OAD mancavano semplicemente le risorse di personale necessarie (tensioni sul mercato del lavoro, mancanza di specialisti) che permettessero di garantire il regolare adempimento degli obblighi. Di conseguenza, finora gli OAD hanno avviato pochissime procedure volte a sanzionare gli intermediari finanziari a essi assoggettati.

A questo punto, per meglio comprendere la situazione, occorre ricordare il particolare statuto degli OAD. Essi hanno spesso dovuto costituirsi in un clima economico in cui mancava da parte degli intermediari finanziari l'accettazione per la LRD e spesso anche la sensibilità per il problema del riciclaggio di denaro¹. Questi OAD si sono trovati nella situazione di dover conquistare gli intermediari finanziari come «clienti». Inoltre hanno dovuto autofinanziarsi sin dall'inizio con i contributi degli intermediari finanziari affiliati. Gli OAD esercitano nei confronti degli intermediari finanziari una sorveglianza stabilita dalla legge. Se gli intermediari finanziari non comprendono le ragioni di tale sorveglianza, è evidente che ai loro occhi gli OAD non apportano nessun valore aggiunto e viene a mancare qualsiasi motivazione ad affiliarsi a un OAD (o a un'autorità di controllo). Gli OAD si trovano quindi in una

¹ Contrariamente alla situazione degli intermediari finanziari presentata in questa sede, la convenzione di diligenza dell'Associazione svizzera dei banchieri è scaturita dalla volontà stessa degli ambienti bancari. La sua accettazione non ha quindi posto alcun problema.

difficile condizione, tra l'autorità di controllo, che esige che vengano rispettati gli obblighi legali, e gli intermediari finanziari, che vorrebbero essere poco regolamentati e, quindi, contenere l'onere amministrativo. Proprio quest'ultimo punto risulta particolarmente importante per le piccole e medie imprese (PMI). Non sorprende, quindi, che alcuni OAD abbiano collocato in primo piano gli interessi degli intermediari finanziari a loro affiliati, con conseguente maggior lavoro per l'autorità di controllo che deve procedere a un grande numero di correzioni. Mentre finora il sistema di autodisciplinamento si trovava ancora in una fase di costruzione, in futuro gli OAD denunciati dall'autorità di controllo dovranno essere chiamati per nome, così come previsto dalla Commissione federale delle banche (CFB) per gli istituti a essa assoggettati.

Va osservato con maggiore attenzione anche il trattamento delle *richieste di assoggettamento diretto*. Mentre fino al 31 marzo 2000 gli intermediari finanziari potevano scegliere se assoggettarsi a un OAD o all'autorità di controllo, dal 1° aprile 2000 anche gli intermediari finanziari rimasti o quelli di nuova costituzione potranno scegliere se assoggettarsi all'autorità di controllo o a un OAD. Oltre a ragioni senza dubbio legittime, molti intermediari finanziari hanno probabilmente chiesto un assoggettamento diretto all'autorità di controllo poiché non rispettavano le condizioni per affiliarsi a un OAD, oppure nella consapevolezza del sovraccarico di lavoro dell'autorità di controllo, perché volevano ritardare il più possibile l'assoggettamento alla sorveglianza. Presso l'autorità di controllo si sono quindi accumulati numerosi casi delicati la cui verifica risulta particolarmente onerosa. In numerosi casi le richieste contenevano indicazioni sommarie e hanno obbligato l'autorità di controllo a chiedere a ogni singolo richiedente di completare i dati. Dopo la scadenza del termine sono state inoltrate oltre 100 richieste. È alquanto dubbio che al momento attuale tutti gli intermediari finanziari sottoposti alla LRD abbiano fatto richiesta di assoggettamento.

Ai sensi dell'articolo 18 capoverso 2 LRD, l'autorità di controllo può effettuare controlli sia presso l'OAD che direttamente sul posto presso gli intermediari finanziari. Si sono ad esempio effettuati alcuni di questi controlli presso distributori di benzina e alberghi. In alcuni casi l'autorità di controllo ha accertato un'attività di intermediario finanziario assoggettata alla LRD e ha sporto denuncia.

In qualità di organo di vigilanza, l'autorità di controllo deve occuparsi anche di *questioni di assoggettamento*, ovvero se una persona o l'attività di quest'ultima rientri nel campo d'applicazione della legge. I problemi che ne risultano saranno descritti in seguito, ma possiamo già sottolineare il notevole impiego di risorse che ne risulta.

In relazione all'applicazione delle nuove prescrizioni legali, un'altra mansione molto importante dell'autorità di controllo è l'*informazione* degli OAD e degli intermediari finanziari. Al fine di poter garantire col tempo norme minime omogenee e l'accettazione della LRD bisogna coordinare e informare costantemente. Sarebbe inoltre utile promuovere anche la *comunicazione* non solo tra l'autorità di controllo e gli OAD o tra l'autorità di controllo e gli intermediari finanziari, bensì anche tra gli stessi OAD. L'autorità di controllo dà grande importanza a questo aspetto delle sue mansioni. Essa ha allestito sin dall'inizio una homepage informativa, ha inviato numerose circolari sia agli OAD che agli intermediari finanziari a essi assoggettati e ha messo a disposizione i regolamenti modello per gli OAD e le check-list per gli intermediari finanziari. Con l'aiuto di Niklaus Huber, responsabile dell'autorità di

controllo, si è fondato anche il forum degli OAD come piattaforma informativa. Dalla sua fondazione, il forum si è riunito diverse volte e ha dato all'autorità di controllo e all'Amministrazione federale delle finanze (AFF) l'opportunità di informare e di discutere su punti importanti con i rappresentanti degli OAD. Si è così potuta migliorare anche la comunicazione inizialmente non ottimale tra gli OAD e l'autorità di controllo/AFF. Proprio quando un settore viene regolamentato per la prima volta – come in questo caso –, gli interessati si trovano spesso di fronte a dubbi. In veste di autorità responsabile, l'autorità di controllo doveva chiarire queste incertezze e stabilire una linea di condotta chiara, che andava spiegata agli interessati. In tal modo ha contribuito a garantire la certezza del diritto. Tratteremo in seguito in dettaglio i problemi venutisi a creare.

2.1.2 Risorse di personale

Inizialmente, per svolgere i numerosi compiti dell'autorità di controllo erano previsti 10 posti. Anche se il confronto con la Commissione federale delle banche (CFB) è proponibile solo in parte – poiché contrariamente all'autorità di controllo quest'ultima esercita una sorveglianza prudenziale globale –, la notevole differenza nelle risorse di personale tra i due organismi è alquanto sorprendente².

Nella primavera del 2000, l'autorità di controllo occupava 6,5 posti, con il mezzo posto occupato solo a titolo temporaneo. Temporaneamente sono state impiegate anche persone del servizio giuridico dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Per vari motivi, la ricerca di candidati qualificati per occupare i posti vacanti è risultata molto ardua. Da un lato, il mercato del lavoro era alquanto prosciugato per via del buon andamento della congiuntura. Anche banche, studi legali, ecc. erano interessati al reclutamento di economisti e giuristi competenti in economia, in particolare se con esperienza professionale. Questa situazione ha influito sui salari a un punto tale che gli stipendi medi che potevano essere offerti dall'Amministrazione federale non erano concorrenziali. Lo si è constatato soprattutto al momento di assumere un revisore esperto. Secondo le informazioni del consigliere federale Kaspar Villiger (27 giugno 2001), nel frattempo si è riuscito ad assumere un collaboratore qualificato, che entrerà in funzione il 1° agosto 2001.

L'effettivo regolarmente autorizzato non è mai stato raggiunto. A seguito di varie *dimissioni*, nella primavera del 2001 il personale dell'autorità di controllo era composto solo da Niklaus Huber e da due collaboratrici della segreteria. Le ragioni delle partenze sono state diverse. Stando alle lettere di ex collaboratori, un aspetto determinante della decisione di dare le dimissioni era l'eccessivo carico di lavoro. Inoltre, il fatto che il lavoro dell'autorità di controllo era poco apprezzato all'esterno, mentre all'interno dei vari uffici dell'Amministrazione occupati nella lotta contro il riciclaggio di denaro vi erano opinioni contrastanti in merito a determinati aspetti della LRD ha causato frustrazione tra i collaboratori. Senza dubbio sulle partenze anche le migliori condizioni finanziarie offerte dall'economia privata. Le numerose dimissioni commentate dalla stampa dovrebbero avere ridotto ulteriormente l'attrattiva dell'autorità di controllo come datrice di lavoro.

² La segreteria della Commissione federale delle banche conta circa 100 collaboratori.

Queste partenze hanno dato vita a tutta serie di problemi: dapprima si è verificata una perdita di know-how, ovvero a una concentrazione delle conoscenze su Niklaus Huber. Di fatto, il campo d'attività dell'autorità di controllo si è ristretto ulteriormente rallentando lo smaltimento dei casi pendenti. All'inizio i nuovi collaboratori non sono in grado di svolgere autonomamente il proprio lavoro. Niklaus Huber non poteva dedicarsi interamente all'adempimento diretto dei compiti, in quanto doveva istruire i nuovi arrivati. Questo sostanziale concentrazione del sapere presso il responsabile dell'autorità di controllo ha fatto dipendere la messa in pratica della LRD in gran parte da una sola persona. Le dimissioni di Niklaus Huber a metà giugno 2001 hanno accentuato ulteriormente la problematica del know-how. Il posto di consulente specializzato assunto temporaneamente dall'ex direttore dell'autorità di controllo permette di alleviare la situazione.

Secondo la Commissione della gestione, la sproporzione tra compiti e risorse di personale (personale effettivo e personale autorizzato) è una delle cause principali dei ritardi e della realizzazione ancora incompiuta della LRD. Per la fine di maggio 2000, ad esempio, non era ancora stata trattata a titolo definitivo nessuna delle richieste concernenti l'assoggettamento diretto.

In occasione delle discussioni tra la Commissione della gestione (CdG) e il consigliere federale Kaspar Villiger in merito al rapporto di gestione 1999, Niklaus Huber valutava già in 6-8 mesi il tempo necessario per eliminare le pendenze accumulate. Il consigliere federale Villiger assicurò che avrebbe esaminato l'aumento dell'effettivo autorizzato, nonché la riclassificazione e la riorganizzazione dell'autorità di controllo. Nel luglio 2000, Peter Siegenthaler incaricò – subito dopo l'assunzione della sua carica come direttore dell'AFF – una ditta di consulenza che avrebbe dovuto, tra le altre cose, valutare i bisogni di personale. Conclusosi alla fine di settembre 2000, lo studio propone di portare l'effettivo di personale a 18 unità per un anno e poi a mantenerlo ad *almeno* 11,5 posti. Questo a condizione che la revisione degli intermediari finanziari venga affidata a terzi. In caso contrario sarebbe indispensabile creare altri 3-4 posti supplementari. Lo studio raccomanda inoltre di promuovere l'autorità di controllo al rango di divisione, nonché l'outsourcing dell'attività di revisione degli intermediari finanziari.

Al 1° gennaio 2001 l'autorità di controllo è stata promossa al rango di divisione e la dotazione di personale è stata aumentata a 11,5 posti. In tal modo ai collaboratori si aprono prospettive sia dal punto di vista gerarchico che salariale. Nelle future ricerche di personale occorrerà sottolineare questo nuovo status. A metà maggio 2001, durante i colloqui relativi al rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione nel 2000, la situazione tuttora precaria sia dal punto di vista dell'effettivo previsto che da quello effettivamente raggiunto ha indotto la CdG-N ad attirare nuovamente l'attenzione del consigliere federale Kaspar Villiger sull'urgenza di una soluzione. I mezzi destinati all'istituzione di una task force incaricata di liquidare le domande d'autorizzazione in sospeso sono stati stanziati il 1° gennaio 2001.

Il 1° maggio 2001 è stata istituita una task force composta da nove studenti con il compito di ridurre il più rapidamente possibile le numerose pendenze accumulate (circa 550 richieste in sospeso). Sono state fornite loro istruzioni di lavoro e messe a disposizione liste di controllo. Il contatto con gli intermediari finanziari e le decisioni in materia di autorizzazione rimangono di competenza esclusiva dell'autorità di controllo. Visto il grado di qualifica del personale impiegato dagli OAD per effettuare questo compito, la Commissione dubita che degli studenti dispongano delle

conoscenze necessarie per trattare domande in parte molto complesse. Sotto questo aspetto, non sembra che sia garantita una rapida liquidazione dei casi in sospeso. Il 27 giugno 2001, il consigliere federale Kaspar Villiger ha annunciato che nel frattempo si era riuscito ad assumere un revisore e che era quindi possibile prendere in esame un outsourcing della revisione degli intermediari finanziari.

A metà giugno 2001, Niklaus Huber ha lasciato di comune accordo le sue funzioni di capo dell'autorità di controllo. A indurlo a prendere questa decisione sono state le divergenze tra il responsabile dell'autorità di controllo e il direttore dell'AFF riguardo al ruolo del capo dell'autorità di controllo e delle sue priorità in materia di direzione. Il fatto di assumere una funzione sempre più esposta e nel mirino dei media costituiva inoltre uno svantaggio per l'avvenire professionale di Niklaus Huber. Gli succede Armand Meyer, già presidente del Tribunale commerciale di Zurigo, che è stato nominato a titolo interinale. Egli può contare sul sostegno di un consulente giuridico esterno e di un consulente specializzato facente parte dello stato maggiore personale del capo del DFF; per il momento la direzione dell'autorità di controllo sembra dunque assicurata. Il 26 giugno 2001, prima di concludere il suo rapporto, la sottocommissione ha voluto ascoltare il nuovo responsabile. Armand Meyer ha presentato i punti forti della sua azione. Egli intende in particolare organizzare l'autorità di controllo in funzione delle procedure e ha deciso di occuparsi personalmente dei dossier importanti. Uno di questi è quello del presidente del Consiglio nazionale Peter Hess. Come dichiarato dal consigliere federale Kaspar Villiger in occasione dell'ora delle domande al Consiglio nazionale, i risultati di questo esame saranno poi pubblicati per esteso. La Commissione si attende dall'autorità di controllo che prenda decisioni rapide e fondate e che pratichi una comunicazione aperta. Con la sua presentazione, Armand Meyer ha convinto la sottocommissione di essere in grado di soddisfare le esigenze richieste.

Raccomandazione 1:

Si invita il Consiglio federale a garantire rapidamente una migliore ripartizione del know-how d'esecuzione in seno all'autorità di controllo. Occorre in particolare attribuire a un quadro lo statuto di responsabile di sezione e istruirlo di conseguenza.

Raccomandazione 2:

Vista l'importanza che occorre accordare a una realizzazione rapida e credibile della LRD, la CdG-N è del parere che la dotazione di personale sia tuttora insufficiente. Si invita quindi il Consiglio federale a provvedere in tempi brevi a un sostanziale aumento dell'effettivo di personale, soprattutto per smaltire rapidamente le domande di assoggettamento diretto pendenti.

Raccomandazione 3:

Si invita il Consiglio federale a provvedere affinché il compito di revisione dell'autorità di controllo sia effettivamente garantito ancora nel corso di quest'anno.

2.2

Problematica dell'assoggettamento

In virtù dell'articolo 2 capoverso 3 LRD, il campo d'applicazione della LRD si estende alle «persone che, a titolo professionale, accettano o custodiscono valori patrimoniali di terzi o forniscono aiuto per investirli o trasferirli [...]» (intermediari finanziari). In maniera non esaustiva, questo capoverso enumera poi sette attività assoggettate alla legge. In virtù dell'articolo 13 LRD, questi intermediari sono oggetto alla vigilanza dell'autorità di controllo o di un OAD. In pratica, il campo d'applicazione della LRD così definito è stato interpretato in modo diverso dalle persone interessate e dagli organi di vigilanza. Vista la novità di queste disposizioni, i chiarimenti di questi punti controversi devono poter essere dedotti dalla pratica della autorità d'applicazione e di ricorso. L'evoluzione di tale pratica richiede del tempo. Dal punto di vista della certezza del diritto, è però necessario che tali questioni ricevano rapidamente una risposta. Le opinioni divergenti possono essere presentate sommariamente nelle due categorie distinte, descritte qui di seguito.

2.2.1

Attività contestate nel loro insieme

Si tratta di persone giuridiche e fisiche che contestano sostanzialmente l'assoggettamento della loro attività alla LRD, in quanto sono dell'avviso di non rientrare nella definizione dell'articolo 2 capoverso 3 LRD. Tra gli esempi più conosciuti vi sono i negozianti di materie prime o i grandi magazzini con carte clienti. Tali questioni sono ancora in sospeso a oltre un anno dalla scadenza fissata per l'assoggettamento degli intermediari finanziari alla vigilanza dell'autorità di controllo o dell'organismo di autodisciplina

Raccomandazione 4:

Il Consiglio federale è invitato a vegliare affinché le questioni dell'assoggettamento siano trattate rapidamente e che vengano stanziati i mezzi necessari.

2.2.2

Assoggettamento contestato in considerazione della parte poco importante rappresentata dalle attività che rientrano nel campo d'applicazione della LRD

Alcune persone giuridiche non vedono le ragioni per assoggettarsi all'autorità di controllo o all'organismo di autodisciplina, poiché la parte della loro attività che rientra nel campo d'applicazione della LRD è soltanto una parte dell'attività globale e riguarda quindi solo un volume poco importante. Questo è ad esempio il caso degli avvocati che gestiscono solo da uno a due mandati che rientrano nel campo d'applicazione della LRD. A tale riguardo occorre anche interpretare la nozione di «a titolo professionale», così come intesa all'articolo 2 capoverso 3 (preambolo) LRD. L'autorità di controllo ha elaborato in merito un catalogo di criteri che possono essere applicati nei vari settori³.

³ Vedi <http://www.admin.ch/efv/gwg/d/zuf Fragen.htm> (tedesco)
<http://www.admin.ch/efv/gwg/f/zuf Fragen.htm> (francese)

Su richiesta della Società svizzera degli albergatori, il 5 gennaio 2001 l’AFF ha precisato questa nozione per il settore alberghiero. È considerato scambio a titolo non professionale o gratuito il cambio moneta al corso del giorno della banca cantonale locale con prelievo di una commissione forfettaria massima del 3 per cento e non superiore a franchi 15. Se, invece, si applica una commissione minima di 5 franchi per ogni transazione, l’operazione non può essere considerata scambio a titolo non professionale. Si presume inoltre che il cambio o l’incasso di un assegno superiore a 5000 franchi rappresenti almeno un vantaggio indiretto per l’albergatore tanto da considerare l’operazione come effettuata a titolo professionale. Questa precisazione è stata comunicata per scritto alla Società svizzera degli albergatori. Gli organismi di autodisciplina (OAD) ne sono venuti a conoscenza tramite i media, e questo li ha contrariati. Anche gli intermediari finanziari in una situazione paragonabile a quella degli albergatori (ad es. i distributori di benzina con servizio cambio) si sentono vittime di una disparità di trattamento. Questa precisazione appare come un ammorbidimento della prassi fino ad allora inflessibile dell’autorità di controllo. Dal punto di vista della semplificazione dell’applicazione della LRD essa è benvenuta; è invece discutibile sotto gli aspetti della parità di trattamento, del principio della buona fede e dell’indispensabile trasparenza.

Il miglioramento della pratica in materia di esecuzione della LRD deve servirsi degli strumenti giuridici previsti al riguardo, come le ordinanze d’esecuzione, le decisioni di accertamento, le direttive, ecc.

Raccomandazione 5:

Il Consiglio federale è invitato a garantire un’esecuzione della legge che rispetti il principio della buona fede nonché la parità di trattamento tra tutti gli intermediari finanziari e tutti gli OAD. Le precisazioni e le eventuali modifiche della pratica in materia di esecuzione della LRD devono essere trasparenti ed essere rese pubbliche.

2.2.3

Istanza di decisione competente

La prima istanza di decisione è in ogni caso l’autorità d’esecuzione, in questo caso l’autorità di controllo. Essa ha il dovere di eseguire la LRD e dispone anche dell’esperienza pratica maggiore, nonché delle conoscenze più approfondite in materia. In alcuni casi, l’esame dell’obbligo di assoggettamento può richiedere notevoli sforzi ed esige parecchie conoscenze basate sull’esperienza pratica. Queste ultime svolgono un ruolo molto importante quando occorre far rispettare decisioni d’assoggettamento da parte di grandi società che non sono disposte a farlo. Uno dei problemi centrali dell’esecuzione della LRD risiede nell’assenza di valori soglia. In virtù della legge, l’autorità di controllo è tenuta a far rispettare gli obblighi di assoggettamento e di diligenza da parte di tutti gli intermediari finanziari che rientrano nell’articolo 2 capoverso 3 LRD, indipendentemente dal volume delle loro attività sottoposte ad autorizzazione. In tal modo, una parte delle risorse dell’autorità di controllo è utilizzata per occuparsi di numerosi casi di scarsa importanza. Poiché per

rispettare la LRD questi intermediari finanziari devono sostenere sforzi relativamente importanti (per una parte poco importante delle loro attività che rientrano nella LRD), spesso non sono d'accordo di affidarsi a un OAD o di sottomettersi alla sorveglianza dell'autorità di controllo.

2.2.4 Valori soglia

A seguito della mancanza di valori soglia, l'autorità di controllo non è in grado di fissare le priorità, che, in considerazione delle risorse limitate, sarebbero necessarie. Una sorveglianza uguale di tutti gli intermediari finanziari necessita di risorse ingenti e provoca l'incomprensione degli intermediari interessati solo marginalmente. Occorre inoltre domandarsi se una lotta su vasta scala tenga conto delle manifestazioni moderne del riciclaggio di denaro. L'AFF ha riconosciuto questo problema e ha incaricato il professor Peter Nobel di esaminare se l'introduzione di un valore soglia presupponga la revisione della LRD. Da poco l'AFF sta studiando la possibilità di regolamentare i casi di scarsa importanza secondo modalità che siano compatibili con le raccomandazioni della Financial Action Task Force sul riciclaggio di capitali. La commissione è dell'avviso che quest'idea vada nella giusta direzione.

Raccomandazione 6:

Il Consiglio federale è invitato ad accelerare l'introduzione di una regolamentazione dei casi di esigua importanza affinché l'autorità di controllo possa concentrare le sue risorse in modo tale da ottimizzare l'esecuzione della LRD controllando gli intermediari potenzialmente attivi nel riciclaggio di denaro.

2.3 Pratica del servizio giuridico / via giudiziaria / sanzioni in caso di violazione della LRD

Da maggio a ottobre 2000, l'autorità di controllo ha denunciato al servizio giuridico del DFF (servizio giuridico) 28 intermediari finanziari. Contrariamente agli OAD, che possono pronunciare sanzioni direttamente contro gli intermediari ad essi affiliati, l'autorità di controllo può avviare procedimenti contro gli intermediari solo per mezzo della procedura di denuncia.

Nel novembre 2000, il direttore dell'AFF ha ordinato una moratoria di quasi un mese per le denunce giustificandola con le prime decisioni dell'istanza di ricorso (non entrata in materia sulle denunce). Questa moratoria doveva servire a chiarire la situazione giuridica in materia. Dopodiché, fino alle audizioni degli inizi di maggio, non è più stata sporta alcuna denuncia. Salvo una sola eccezione (art. 38 LRD), tutte le denunce riguardavano l'infrazione all'articolo 36 LRD (esercizio dell'attività senza autorizzazione). In 9 casi il servizio giuridico non è entrato in materia, in 11 casi il procedimento di diritto penale amministrativo è stato sospeso, 5 casi erano ancora in sospeso (al 10 maggio 2001) e 3 casi sono sfociati in una condanna a una multa di rispettivamente 100, 500 e 1000 franchi.

Le denunce dovrebbero essere un mezzo efficace per garantire l'esecuzione della LRD e per punire le infrazioni. Vista la giurisprudenza attuale e lo scarso numero di

condanne e multe irrisorie, l'effetto dissuasivo della LRD è molto debole. Per comprendere la pratica in materia, la sottocommissione DFF/DFE della CdG-N ha chiesto di prendere visione delle decisioni, anonimizzate, del servizio giuridico (controllo della tendenza). Essa ha pure ascoltato la responsabile di questo servizio e il responsabile dell'autorità incaricata delle denunce, ovvero l'autorità di controllo.

2.3.1 Decisioni di non entrata in materia

Per quanto riguarda le decisioni di *non entrata in materia*, si tratta da un lato di casi di intermediari finanziari che hanno contattato l'autorità di controllo prima della scadenza del termine, ovvero prima del 31 marzo 2000, e, dall'altro, di casi di intermediari che hanno depresso una domanda di assoggettamento alla sorveglianza dell'autorità di controllo dopo il 31 marzo 2000, ma prima del 31 maggio dello stesso anno. Per la prima categoria di intermediari, il servizio giuridico ha stimato che era in corso una domanda d'autorizzazione e, quindi, che gli intermediari interessati non avevano violato le prescrizioni in materia di termini. In linea di massima, la CdG-N è d'accordo con il servizio giuridico, in quanto, in tutta buona fede, non è possibile rendere gli intermediari responsabili del fatto che la procedura d'autorizzazione non si era ancora conclusa. Per la seconda categoria di intermediari, il servizio giuridico è del parere che la disposizione transitoria della LRD, che fissa la scadenza del 31 marzo 2000⁴, necessita di un'interpretazione. Questo il testo della disposizione:

«Sempreché non siano affiliati a un organismo di autodisciplina riconosciuto, dopo due anni a contare dall'entrata in vigore della presente legge gli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3 sottostanno alla sorveglianza diretta dell'autorità di controllo e devono presentare una domanda di autorizzazione secondo l'articolo 14.»

Secondo questa disposizione, è auspicabile che la sorveglianza diretta dell'autorità di controllo inizi il 1° aprile 2000, ma che la domanda possa essere inoltrata anche dopo il 31 marzo 2000. Il servizio giuridico ha risolto questo problema applicando per analogia l'articolo 28 capoverso 2 LRD, lasciando agli intermediari finanziari due mesi in più per presentare la domanda d'autorizzazione.

A questa argomentazione, che ha per effetto di prolungare una scadenza legale, bisogna opporre il fatto che una seconda scadenza non ha senso nella logica dell'articolo 42 capoverso 3 LRD. Inoltre, nelle informazioni pubblicate dalle autorità⁵, in particolare dall'autorità di controllo⁶, è sempre stata questione di *una sola* scadenza per il deposito di una domanda d'autorizzazione, ovvero due anni. D'altronde, nemmeno la stampa ha pubblicato informazioni divergenti. Queste constatazioni contraddicono il punto di vista del servizio giuridico, che intravede invece una possibile incertezza del diritto.

4 Vedi art. 42 cpv. 3 LRD.

5 Vedi comunicato stampa del DFF del 19 aprile 2000.

6 Vedi lettera d'informazione n. 7 dell'8 ottobre 1999 dell'autorità di controllo.

Per queste ragioni, tale interpretazione del servizio giuridico è contestabile. Una tale libertà d'interpretazione è dannosa all'immagine che l'autorità deve fornire in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro. Tuttavia, tale scadenza risale a qualche tempo fa e non ha più alcuna importanza pratica.

2.3.2 Sospensione della procedura

Per quanto concerne le procedure sospese, per il momento il servizio giuridico non è entrato in materia, in quanto, a suo avviso, l'autorità di controllo non ha regolato la questione dell'assoggettamento. Esso è dell'avviso che la procedura penale amministrativa, con il servizio giuridico in qualità di autorità di perseguimento e di giudizio, non si presta alla chiarificazione di tali questioni. In questi casi, il servizio giuridico è dell'avviso che spetti all'autorità di controllo chiarire tali questioni e comunicare le sue conclusioni all'intermediario finanziario in questione sotto forma di una decisione soggetta a ricorso. Se l'intermediario contesta il proprio assoggettamento, il ricorso è di natura amministrativa⁷.

A tale riguardo occorre sottolineare che un rinvio all'autorità di controllo della questione dell'assoggettamento entra in linea di conto solo in caso di dubbio manifesto. Il fatto di dovere, per ogni denuncia, comunicare dapprima una decisione formale all'intermediario finanziario che è subordinato alla sorveglianza dell'autorità di controllo creerebbe un lavoro supplementare e provocherebbe inutili rallentamenti della procedura. È interessante il fatto che il servizio giuridico è competente per statuire sul ricorso di diritto amministrativo. A decidere è quindi lo stesso servizio giuridico che aveva dapprima rinviato la denuncia all'autorità di controllo affinché procedesse a ulteriori chiarimenti riguardo all'assoggettamento. Secondo il parere dell'Ufficio federale di giustizia, la rigorosa separazione legale tra procedure di ricorso del diritto amministrativo e procedura di ricorso del diritto penale amministrativo riduce considerevolmente lo spazio di manovra in materia di razionalizzazione della procedura. In particolare, la questione dell'obbligo dell'assoggettamento diretto degli intermediari finanziari al controllo non può trattare le questioni pregiudiziali nel quadro della procedura penale amministrativa. Se l'intermediario finanziario contesta il suo assoggettamento, l'autorità di controllo deve pronunciare una decisione di accertamento. Essa può sporgere denuncia presso il servizio giuridico anche prima della conclusione di tale procedura. La decisione di accertamento deve però essere pronunciata al più tardi insieme alla decisione penale. Sotto questo aspetto, le sospensioni della procedura da parte del servizio giuridico appaiono controverse. Il diritto in vigore non conosce, oltre alla denuncia prima della decisione di accertamento, altre possibilità di razionalizzare la procedura. In occasione di future revisioni della legislazione, si dovranno esaminare altre possibilità di razionalizzare la procedura. In particolare, come proposto dal Dipartimento di giustizia, sarebbe auspicabile esaminare se, in materia di procedura penale amministrativa, il perseguimento e il giudizio di infrazioni alla LRD non debbano essere affidati all'autorità di controllo.

⁷ È applicabile la legge federale sulla procedura amministrativa (RS 172.021), e contrariamente alla procedura penale amministrativa retta dalla legge federale sul diritto penale amministrativo (RS 313.0).

Per quanto concerne le questioni d'assoggettamento trattate al capitolo 2.2.2, ovvero quando l'assoggettamento di un'attività in quanto tale non è messo in discussione, ma l'importanza di tale attività per l'intermediario finanziario è molto esigua oppure se si pone la questione se sia esercitata a titolo professionale o no, il servizio giuridico ha sospeso la procedura poiché reputava che le prove prodotte dall'autorità di controllo fossero insufficienti. In questo contesto occorre porsi la questione della responsabilità in materia di fornitura delle prove. Mentre il servizio giuridico è del parere che questa responsabilità incomba esclusivamente all'autorità di controllo, quest'ultima, basandosi sull'articolo 39 capoverso 1 secondo periodo LRD, è del parere che, in veste di autorità di perseguimento e di giudizio, il servizio giuridico debba completare l'accertamento dei fatti allorché considera insufficienti le prove prodotte. In altri termini, i due servizi si accollano reciprocamente la responsabilità dell'amministrazione delle prove.

A tale riguardo, il DG spiega che, ai sensi dell'articolo 18 capoverso 1 lettere b e f LRD in correlazione con l'articolo 12 della legge federale sulla procedura amministrativa, l'autorità di controllo è competente per l'amministrazione delle prove in materia di assoggettamento alla LRD. Per contro, se una procedura di diritto penale amministrativo viene aperta prima della conclusione della procedura amministrativa, il servizio giuridico è tenuto, nei limiti del possibile, a prendere le misure necessarie alla procedura penale ai sensi degli articoli 37 e seguenti DPA, in particolare in materia di conservazione delle prove.

Dal punto di vista della prevenzione, una partecipazione del servizio giuridico alla decisione di constatazione per chiarire l'obbligo di assoggettamento appare delicata (art. 10 LPA). Lo stesso vale per la sua attività in veste di istanza di ricorso amministrativa se è indotta a pronunciare il proprio giudizio penale direttamente a seguito di una decisione di accertamento.

2.3.3 Condanne

In tre casi è stata inflitta una multa. Il primo caso ha interessato un'area di servizio autostradale che svolgeva operazioni di cambio (1000 fr. di multa). Il secondo caso concerneva una richiesta ritardata da parte di un intermediario finanziario (500 fr. di multa). Il terzo caso riguardava una società di finanziamento condannata a pagare una multa per mancanza di autorizzazione. Poiché il caso non era grave, la multa è stata di appena 100 franchi. Al cospetto del limite massimo di 200 000 franchi e di quote di assoggettamento agli OAD che oscillano tra 2000 e 3000 franchi all'anno, multe così esigue non avranno certo l'effetto preventivo sperato. Nei prossimi casi, i colpevoli non potranno più affermare di aver violato soltanto di poco il termine per presentare la domanda d'autorizzazione, cosicché le multe saranno probabilmente molto più elevate.

2.3.4 Conclusioni

L'attuale situazione è insoddisfacente dal punto di vista dell'esecuzione della LRD. L'autorità di controllo tenta di rafforzare la credibilità dell'esecuzione della legge con le scarse risorse a sua disposizione, in particolare servendosi della sua facoltà di

sporgere denunce. Questa situazione di stallo venutasi a creare a seguito delle differenti interpretazioni non soddisfa né l'autorità di controllo né il servizio giuridico e, secondo le conoscenze della CdG, non è chiarita a livello gerarchico. Inoltre, la credibilità dell'esecuzione della LRD è fortemente compromessa da questa prassi delle autorità, che si ripercuote anche sull'atteggiamento di determinati intermediari finanziari e OAD e nuoce alla percezione che gli ambienti internazionali hanno dell'atteggiamento della Svizzera in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro. Per questa ragione, la commissione è dell'avviso che occorra chiarire urgentemente le questioni di assoggettamento e stabilire definitivamente la ripartizione delle responsabilità tra autorità di controllo e servizio giuridico. Chiariti questi punti, potrebbe essere necessario rafforzare l'effettivo del servizio interessato. Il rapporto della società NOVO Business Consultants rileva che, il servizio giuridico o l'autorità di controllo non sono in grado, viste le limitate risorse di personale, di far fronte alle denunce. Occorrerà inoltre esaminare anche le possibilità di razionalizzare la procedura.

Raccomandazione 7:

Il Consiglio federale è invitato a rispondere definitivamente alla questione relativa alla competenza decisionale in materia di assoggettamento degli intermediari finanziari in cui esercizio dell'attività a titolo professionale è contestato, nonché alla ripartizione delle competenze in materia di accertamento dei fatti e di amministrazione delle prove. Esso dovrà tenere conto delle ripercussioni di questa risposta sull'effettivo dei servizi interessati e attuare le varie possibilità di razionalizzazione delle procedure amministrative e penali amministrative.

La CdG-N ha inoltre constatato un'altra anomalia: l'autorità di controllo non dispone di alcuna possibilità di ricorso. L'autorità denunciante non dispone di altri mezzi legali per ricorrere contro una decisione del servizio giuridico. Gli intermediari finanziari sono invece legittimati a ricorrere. Tuttavia, gli intermediari denunciati finora non hanno manifestato alcun interesse a ricorrere, né tanto meno i tre intermediari finanziari multati. Si dovrebbe esaminare la possibilità di prevedere nella legge di una via di ricorso a favore dell'autorità di controllo.

Raccomandazione 8:

Il Consiglio federale è invitato a esaminare l'opportunità di una revisione della LRD che permetta all'autorità di controllo di ricorrere contro le decisioni del servizio giuridico del DFF reputate insoddisfacenti.

Rancori personali tra i collaboratori dei servizi interessati hanno aggravato ulteriormente le problematiche summenzionate. La giurisprudenza del servizio giuridico è stata un'importante ragione di frustrazione per i collaboratori dell'autorità di controllo.

2.4

Consiglio consultivo

Il consiglio consultivo permanente è stato istituito dal DFF all'inizio del 2001. Questa commissione di esperti è costituita dal prof. Peter Nobel (presidente del consiglio consultivo, Zurigo), dal prof. Paolo Bernasconi (avvocato e vicepresidente, Lugano), da Jean-Marc Futterknecht (dr. iur., Zurigo), da Peter R. Isler (dr. iur. e avvocato, Zurigo), da Paul Perraudin (avvocato e giudice istruttore, Ginevra), dal prof. Mark Pieth (professore di diritto penale all'Università di Basilea) e da René Schwarzenbach (dr. iur. e avvocato, Zurigo). Si tratta di un organo di consulenza indipendente istituito dal DFF. Esso è quindi subordinato al dipartimento e non all'AFF. Secondo il suo atto d'istituzione, uno dei suoi compiti è quello di consigliare l'AFF nell'applicazione della LRD, nonché di elaborare e aggiornare la strategia dell'autorità di controllo.

La composizione del consiglio consultivo è stata commentata in maniera critica nelle audizioni di alcuni esperti e rappresentanti degli OAD. Sono state criticate soprattutto la scarsa vicinanza alla pratica e l'assenza di rappresentanti degli OAD in seno al consiglio. Si è inoltre rilevato che i membri dello stesso erano in gran parte sconosciuti agli intermediari finanziari sotto l'aspetto del riciclaggio di denaro e non potevano contribuire a migliorare l'accettazione della LRD. È stato anche segnalato il rischio di conflitti d'interesse, ovvero che i gruppi di pressione possano abusare della posizione del consiglio consultivo, il quale dispone di un accesso diretto all'AFF. Poiché tale consiglio è stato creato di recente, alla CdG-N mancano ancora i dati per giudicare la fondatezza di queste riserve. Prima degli inizi di giugno, il consiglio consultivo si era riunito solo a due riprese. In occasione della sua prima seduta si è fatto un'opinione della situazione e dei problemi in sospeso per poi fissare priorità per risolverli. In occasione della sua seconda seduta, il consiglio consultivo è pervenuto tra l'altro alla conclusione che era necessario rafforzare l'effettivo dell'autorità di controllo. Questa riaffermazione della necessità di un tale rafforzamento sottolinea forse l'urgenza del problema, ma non fa altro che riprendere le esigenze formulate nel rapporto redatto dalla società NOVO Business Consultants e le constatazioni espresse a più riprese dalla sottocommissione DFF / DFE della CdG-N.

Viste le conclusioni del consiglio consultivo, la CdG-N è rimasta sorpresa nel constatare che con ogni probabilità la lista delle priorità del consiglio non era stata stabilita in base alle conoscenze pratiche raccolte dall'autorità di controllo, ma si occupava soprattutto di aspetti operativi. Il consiglio consultivo ha così provocato sin dalle prime battute conflitti di competenze con l'autorità di controllo. Attraverso le loro dichiarazioni alla stampa, alcuni membri del consiglio e il suo presidente in particolare hanno largamente oltrepassato le loro competenze di membri di un organo consultivo. È un atteggiamento che la Commissione considera intollerabile. Inoltre, nell'attuale situazione, quattro sedute all'anno sarebbero del tutto insufficienti per permettere al consiglio consultivo di adempiere i propri compiti. Non può quindi sorprendere se finora non si sono ancora abbordate le questioni di principio. Viste queste esperienze negative, la commissione mette in dubbio l'utilità di questo consiglio consultivo.

Raccomandazione 9:

Viste le esperienze negative fatte finora, il Consiglio federale è invitato a esaminare l'utilità e la necessità del consiglio consultivo e, se del caso, a provvedere ad abolirlo.

2.5 Indipendenza dell'autorità di controllo

In virtù dell'articolo 17 LRD, l'autorità di controllo è aggregata all'AFF. Essa è una regolare unità amministrativa dell'AFF ed è dunque subordinata al direttore dell'AFF, non solo dal punto di vista amministrativo, ma anche sotto l'aspetto materiale. Inoltre, come parte integrante dell'AFF, l'autorità di controllo è subordinata anche al DFF. La mancanza d'indipendenza dell'autorità di controllo è stata ripetutamente sottolineata. Proprio per le questioni di assoggettamento, ma anche per quanto concerne determinate condizioni impartite dall'autorità di controllo agli OAD, alla sottocommissione sono giunte voci secondo cui intermediari finanziari interessati, associazioni settoriali e qualche OAD si sarebbero rivolti ai superiori dell'autorità di controllo per influenzarne le decisioni. Finora l'autorità di controllo è stata talvolta mal vista a causa della prassi seguita. Secondo il parere di esperti e di rappresentanti degli OAD, la linea seguita dall'autorità di controllo, pur essendo dura, ha il merito di essere chiara e ha finora contribuito alla certezza del diritto. La lettera dell'AFF alla Società svizzera degli albergatori in cui vengono precisati gli esercizi alberghieri che non sono assoggettati alla LRD è stata inviata dopo che il settore era insorto contro il suo assoggettamento. Benché la chiarificazione della questione dell'assoggettamento costituisca una priorità importante per l'autorità di controllo e l'AFF, la lettera è stata in parte interpretata come un alleggerimento della pratica finora inflessibile dell'autorità di controllo. La questione che si pone è un problema di percezione, di comunicazione e di comportamento coerente dei servizi amministrativi interessati nei confronti del pubblico.

Se il grado d'indipendenza dell'autorità di controllo è insufficiente per permetterle di imporre la propria prassi, l'atteggiamento dei servizi che gli sono gerarchicamente superiori diventa determinante nel sostegno all'esecuzione della LRD. Le audizioni di persone non appartenenti all'Amministrazione federale – effettuate dalla società NOVO Business Consultants⁸ – e di rappresentanti dell'autorità di controllo rilevano che tale autorità non è sufficientemente sostenuta dai servizi ai quali è subordinata. Nel frattempo, i servizi interessati hanno riconosciuto il problema. D'ora in poi il direttore dell'AFF sarà consultato in occasione di ogni decisione importante. Da qualche tempo anche il capo del dipartimento si occupa in misura maggiore delle questioni relative all'esecuzione della LRD. Il 14 maggio 2001, ad esempio, ha incontrato rappresentanti degli OAD. Il nuovo statuto del responsabile ad interim dell'autorità di controllo, alle dirette dipendenze dal capo del dipartimento, va inteso come rafforzamento, almeno temporaneo, della sua posizione gerarchica.

Come per la questione degli effettivi, la questione del grado d'indipendenza dell'autorità di controllo è spesso considerata confrontandola con quella della Commissione federale delle banche (CFB). Analogamente all'autorità di controllo, la CFB as-

⁸ Pag. 21.

sume una funzione di sorveglianza di intermediari finanziari. Le sue competenze si estendono alla sorveglianza delle banche e di altri settori del mondo finanziario. Essa deve in particolare vegliare affinché vengano rispettate le prescrizioni in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro applicabili alle banche. Sembra quindi che i due organi siano esposti in maniera simile. È dunque normale paragonare la situazione dei due organi.

La CFB è una commissione designata dal Consiglio federale. Essa dispone di una segreteria permanente. La sua direzione è nominata dal Consiglio federale, sentita la Commissione delle banche. Il resto del personale della segreteria viene assunto dalla Commissione delle banche o dalla segreteria⁹. Si tratta di un'unità amministrativa di diritto federale che dipende amministrativamente al DFF, ma non fa parte dell'Amministrazione centrale. Il Consiglio federale non può fornire istruzioni alla CFB. Non vi è alcun dubbio che la posizione gerarchica della CFB le conferisce un'indipendenza nettamente superiore rispetto a quella dell'autorità di controllo, che le consente di dare l'immagine di un'autorità di sorveglianza più omogenea.

Il direttore dell'AFF reputa che l'integrazione dell'autorità di controllo nell'AFF non sia indispensabile. La CdG-N è d'accordo con lui e considera che la questione della revisione del suo statuto dovrebbe essere riesaminata nel quadro della riorganizzazione della regolamentazione e della sorveglianza dei mercati finanziari in Svizzera¹⁰. Fino ad allora, la credibilità dell'autorità di controllo e della sua linea di condotta in materia di esecuzione della LRD devono essere rafforzate da una pratica chiara, un migliore coordinamento e un appoggio reciproco degli sforzi dell'autorità di controllo, dell'AFF e del consiglio consultivo. Inoltre, l'autorità di controllo e la sua pratica in materia di esecuzione della LRD devono essere sostenute anche a livello politico. Su questo punto occorre anche l'impegno del capo del dipartimento.

Raccomandazione 10:

Il Consiglio federale è invitato a vegliare affinché i servizi interessati dell'Amministrazione federale diano un'immagine omogenea in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro. Occorre inoltre accordare maggiore attenzione all'aspetto dell'esecuzione della LRD a livello dipartimentale.

2.6 Informazione e comunicazione

2.6.1 Autorità e OAD

Da entrambe le parti, la comunicazione tra l'autorità di controllo e gli OAD è stata qualificata come difficile. Mentre l'autorità di controllo esprime un'opinione critica riguardo all'ostruzionismo di determinati OAD, questi ultimi si sono lamentati dell'atteggiamento spesso rigido, anche se corretto, dell'autorità di controllo. In particolare, gli OAD disposti a collaborare alla messa in pratica della LRD e che hanno

⁹ Art. 51 cpv. 1 e 2 dell'ordinanza sulle banche e le casse di risparmio (ordinanza sulle banche, OBCR), RS 952.02

¹⁰ Nell'autunno 2000 è stato presentato al riguardo un rapporto di un gruppo di esperti presieduto dal prof. Jean-Baptiste Zufferey. Il Consiglio federale ha deciso di pronunciarsi sulle raccomandazioni ivi formulate entro l'estate 2001.

scrupolosamente rispettato le disposizioni legali e le istruzioni dell'autorità di controllo hanno avuto l'impressione di essere trattati in modo ingiusto rispetto agli altri.

Oltre al caso già menzionato delle condizioni particolari in materia di assoggettamento concesse al settore alberghiero, possono essere citati anche i problemi apparsi quest'anno in merito alla riscossione di emolumenti per la tenuta del registro. Questi esempi sottolineano la necessità di migliorare la comunicazione. Sebbene il principio della riscossione di emolumenti figuri nella LRD, gli OAD sono rimasti, a loro dire, sorpresi di apprendere, all'inizio dell'anno, che l'autorità di controllo avrebbe riscosso tali emolumenti. Il fatto che gli OAD non siano stati sentiti in occasione dell'istituzione del consiglio consultivo o al momento di determinare l'agenda in merito all'elaborazione del piano direttore per gli OAD, sono altri esempi che illustrano come gli OAD non siano stati sufficientemente consultati. È per questa ragione che l'atteggiamento del direttore dell'AFF è stato criticato e considerato, da alcuni, autoritario.

Sebbene le autorità assumano una funzione di sorveglianza sovrana e debbano quindi essere indipendenti dagli OAD o dagli intermediari finanziari, sarebbe utile prevedere una certa partecipazione degli OAD – che assumono anche le funzioni di sorveglianza in parte simili a quelle delle autorità – e, se del caso, degli intermediari. Un tale approccio sarebbe infatti in grado di migliorare l'accettazione e l'esecuzione della LRD.

La discussione del capo del dipartimento con gli OAD in merito al piano direttore e ai seminari pianificati per quest'anno, costituisce un passo nella giusta direzione. In futuro l'AFF e l'autorità di controllo dovranno tenere maggiormente conto di questo aspetto della comunicazione al fine di meglio integrare gli OAD (almeno quelli che danno prova di buona volontà) nella strategia di lotta contro il riciclaggio di denaro.

Come piattaforma informativa si impone soprattutto l'organizzazione mantello dell'OAD, il cosiddetto forum, che inizialmente mancava.

2.6.2 Autorità e intermediari finanziari

La consapevolezza di ogni intermediario finanziario di essere assoggettato alla LRD e l'accettazione di questa subordinazione sono molto importanti per l'esecuzione delle norme della LRD in un settore economico che finora non conosceva alcuna regolamentazione in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro. Come gli ambienti specializzati, anche la CdG-N ritiene che con molta probabilità ancora oggi vi siano intermediari finanziari assoggettati alla LRD che non hanno ancora inoltrato la domanda d'autorizzazione all'autorità di controllo. Per questa ragione è necessario procedere a un'informazione generalizzata. L'autorità di controllo, ma soprattutto gli OAD hanno certamente svolto al riguardo un ruolo importante. In un certo senso, i resoconti della stampa riguardo ai problemi nel settore della lotta contro il riciclaggio di denaro hanno senza dubbio contribuito a informare buona parte delle persone interessate dalla LRD. Quest'attività informativa deve ora continuare in maniera mirata per le categorie di intermediari che si trovano in ritardo. I problemi già menzionati legati alle questioni dell'assoggettamento, nonché l'immagine in parte eterogenea delle autorità – all'origine dell'incertezza del diritto di alcuni intermediari – hanno anch'essi avuto un'influenza negativa. L'assenza di sanzioni per la violazione della LRD, in particolare per quanto concerne le richieste di assoggettamento, va

annoverata tra i punti negativi. Vista l'assenza quasi totale di controlli e di sanzioni in caso di esercizio senza autorizzazione, manca un motivo che spinga gli intermediari ostili a sottoporsi alla sorveglianza dell'autorità di controllo. Occorre attirare rapidamente l'attenzione degli interessati sulle sanzioni a cui vanno incontro e sottolineare che le multe saranno nettamente superiori visto che la scadenza risale a oltre un anno fa. L'entità delle sanzioni che saranno irrogate devono essere credibili per tutti gli intermediari finanziari.

2.6.3 Autorità e ambienti nazionali e internazionali

Al di là delle questioni finora trattate, la LRD e la sua esecuzione hanno un'importanza ancora più considerevole, in quanto sono su di esse che vengono misurate la volontà e la capacità della Svizzera di lottare in maniera efficace contro il riciclaggio di denaro. Questa constatazione vale da un lato per la popolazione svizzera e, dall'altro, per i Paesi dell'Unione europea, per gli Stati Uniti e per le istituzioni internazionali impegnate nella lotta contro il riciclaggio di denaro. Con la LRD la Svizzera si è dotata della regolamentazione più moderna a livello internazionale. Coprendo largamente il settore non bancario, la Svizzera assume senza dubbio un ruolo di pioniere sul piano internazionale. Numerosi Paesi non hanno raggiunto lo standard della Svizzera nella lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore non bancario. Il valore della LRD si misura però sull'efficacia della sua esecuzione. Di conseguenza, la Svizzera non può permettersi passi falsi in questo settore. Dall'altro lato, è importante che le autorità e gli OAD siano in grado di apprezzare adeguatamente e pubblicamente i progressi fatti nell'esecuzione. L'esistenza di 12 OAD con ben 6000 intermediari finanziari ivi assoggettati dopo tre anni è ad esempio senza dubbio un risultato apprezzabile. Il sistema di autoregolamentazione in sé non ha fallito. È la cooperazione di singoli OAD che lascia a desiderare. Nelle informazioni e nelle comunicazioni delle autorità occorre distinguere in modo chiaro tra gli OAD ben funzionanti e che collaborano e quelli invece che funzionano male. In tal modo si eviterà di gettare discredito su un intero sistema a causa di poche pecore nere. Come già detto, per consolidare il sistema dell'autoregolamentazione occorre dar prova di trasparenza e menzionare per nome gli OAD ammoniti.

Raccomandazione 11:

Si invita il Consiglio federale a garantire un'attività d'informazione del DFF, dell'AFF e dell'autorità di controllo che tenga conto anche dei progressi ottenuti nell'esecuzione della LRD. Quest'attività va integrata in un programma d'informazione.

2.6.4 Comunicazione tra le autorità

La comunicazione e l'informazione tra l'autorità di controllo, il servizio giuridico, l'AFF e la commissione consultiva devono essere migliorate ulteriormente. Dopo che agli inizi del 2001 la stampa ha riferito regolarmente sulle divergenze tra l'autorità di controllo e la commissione consultiva, occorre ora dar prova di maggiore discrezione e instaurare un dialogo interno e oggettivo. Un simile comportamento va a

vantaggio dell'obiettivo perseguito, quindi, anche dell'interesse pubblico. La nuova occupazione della direzione dell'organo di controllo e la sua partecipazione alla commissione consultiva sono al riguardo premesse importanti.

Sembra che vi siano stati problemi di comunicazione anche tra il servizio giuridico e l'autorità di controllo. Il servizio giuridico non ha dato seguito a gran parte delle denunce sporte dall'autorità di controllo e vi è stato un palleggiamento delle responsabilità tra i due servizi. Si è venuta a creare una situazione di stallo che gli interessati e i servizi gerarchicamente superiori avrebbero dovuto riconoscere. Per quanto sappiamo, non sono stati intrapresi provvedimenti per migliorare la comunicazione e sbloccare la situazione. Se necessario, la comunicazione tecnica e l'informazione tra questi due servizi devono essere garantite dal capo del Dipartimento e devono essere orientate alla soluzione del problema.

3 Valutazione riassuntiva dei provvedimenti dell'AFF e del DFF

Quale organo di alta vigilanza sull'Amministrazione della Confederazione, la Commissione della gestione giudica unicamente il comportamento dei servizi amministrativi coinvolti. Completiamo quanto già esposto con alcune considerazioni sul modo con cui i servizi gerarchicamente superiori all'autorità di controllo e al servizio giuridico hanno trattato la problematica. La nuova direzione dell'AFF, in carica dal 1° luglio 2000 ha adottato vari provvedimenti per affrontare il problema. Dopo che agli inizi del 2000 sia l'autorità di controllo che la Commissione della gestione avevano lamentato la mancanza di personale, si è incaricata la NOVO Business Consultants di fare un'analisi della situazione presso l'autorità di controllo. La società ha inoltrato il proprio rapporto all'AFF alla fine di settembre 2000. A fine novembre 2000 la direzione ha presentato una serie di provvedimenti volti a mettere in pratica le raccomandazioni del rapporto proponendo, tra l'altro, di promuovere l'autorità di controllo al rango di divisione. Come già ricordato, questo cambiamento è stato accompagnato da un aumento della dotazione di personale a 11,5 posti a partire dal 2001. Nella primavera del 2001 la task force e il consiglio consultivo hanno iniziato la loro attività. Sono inoltre iniziati anche i lavori volti a definire le linee direttive dell'autodisciplina che dovrebbero concludersi entro la fine del 2001. Nel novembre 2000, il direttore dell'AFF ha annunciato un programma di comunicazione e una strategia di determinazione. Questi strumenti, elaborati in collaborazione con il consiglio consultivo, saranno disponibili dalla metà del 2001. Non si può quindi dire che il DFF sia rimasto con le mani in mano. I problemi sono stati sostanzialmente riconosciuti.

Oltre alle lacune menzionate nei capitoli precedenti, l'esecuzione della LRD dà l'impressione che si sia agito, ma soprattutto *reagito*, e per di più con notevole ritardo. Proprio questo ritardo è stato uno dei motivi che ha fatto in parte dubitare della reale volontà degli organi preposti all'autorità di controllo di attuare la LRD. Anche il capo del dipartimento avrebbe dovuto dedicare maggiore attenzione alle vicende conosciute anche dall'opinione pubblica. Già nella primavera del 2000, la promozione dell'autorità di controllo al rango di divisione era stato tema di discussione tra la Commissione della gestione e il capo del dipartimento; sono però dovuti trascorrere sette mesi prima che tale promozione venisse effettivamente decisa. È inoltre

solo da poco che il capo del dipartimento viene coinvolto attivamente nella sensibilizzazione degli OAD. In qualità di capo del servizio giuridico, dell'AFF e dell'autorità di controllo, avrebbe dovuto trovare una soluzione al problema delle denunce descritte in precedenza e garantire una collaborazione ottimale tra il servizio giuridico e l'autorità di controllo.

4 Prospettive

Una nuova regolamentazione della sorveglianza del mercato finanziario nel suo insieme è attualmente all'esame. Anche se essa avrà effetti a medio termine anche sulla lotta al riciclaggio di denaro nel settore non bancario, l'attuale LRD deve essere messa integralmente in pratica al più presto. La LRD è una legge che permette senza dubbio di lottare contro il riciclaggio di denaro, anche se le esperienze fatte in materia di esecuzione hanno dimostrato che la si può senza dubbio migliorare.

5 Seguito dei lavori

La Commissione della gestione invita il Consiglio federale a comunicarle entro la fine del 2001 quali provvedimenti intende adottare a seguito del presente rapporto.

29 giugno 2001

In nome della Sottocommissione DFE/DFE:

La presidente, Brigitta M. Gadiant, consigliere nazionale
Il segretario, Christoph Albrecht

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Rudolf Imhof, consigliere nazionale

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
art.	articolo
CdG	Commissione della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CFB	Commissione federale delle banche
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DPA	Legge federale sul diritto penale amministrativo
ecc.	eccetera
GAFI	Gruppo di azione finanziaria internazionale
LRD	Legge federale sul riciclaggio di denaro
O	Ordinanza
OBCR	Ordinanza sulle banche e le casse di risparmio
OAD	Organismo di autodisciplina
UFG	Ufficio federale di giustizia
LPA	Legge federale sulla procedura amministrativa
PMI	Piccole e medie imprese