

Valutazione del GAFI: il presidio svizzero antiriciclaggio è solido ma imperfetto

Entro la fine dell'anno nuovi obblighi di diligenza e revisioni di legge



Tamara Erez

Avvocato, Studio legale PSM Law,
Lugano

Nel mese di dicembre 2016, il GAFI ha pubblicato il Rapporto concernente la Svizzera, relativo alla valutazione del dispositivo di lotta al riciclaggio di capitali e al finanziamento del terrorismo, volto ad implementare le 40 raccomandazioni in materia emanate dallo stesso organismo internazionale (Rapporto di valutazione GAFI). In maniera generale, il regime svizzero è stato valutato come tecnicamente solido e i risultati raggiunti, a seguito delle revisioni legislative messe in atto dall'ultimo Rapporto di valutazione reciproca del 2005, sono considerati buoni. Tuttavia, il GAFI raccomanda l'adozione di un numero rilevante di misure allo scopo di migliorare l'efficacia del dispositivo antiriciclaggio e di contrasto al terrorismo. Gli ambiti considerati lacunosi da parte del GAFI riguardano in sintesi gli aspetti seguenti: (i) i dati statistici esistenti non permettono di valutare l'efficacia delle misure antiriciclaggio; (ii) i diversi aspetti di natura procedurale limitano la collaborazione tra le diverse autorità svizzere ed estere preposte alla lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo; (iii) le vigenti misure di controllo da parte delle stesse autorità di controllo e il limitato effetto dissuasivo dell'attuale sistema sanzionatorio attenuano l'efficacia del dispositivo; (iv) l'asimmetria (o l'assenza) di misure preventive e di vigilanza sulle diverse categorie di intermediari finanziari attivi in Svizzera impongono dei correttivi; (v) le diverse basi per le comunicazioni all'MROS da parte degli intermediari finanziari e il numero esiguo di segnalazioni, impongono di rivalutare l'impatto pratico del concetto di sospetto. Nel 2018, la Svizzera dovrà per la prima volta rendere conto dei propri sforzi e sarà poi rivalutata dal GAFI nel 2021/2022.

I. Introduzione	235
II. La metodologia e le procedure applicate dal GAFI	236
III. Lo storico delle valutazioni del dispositivo svizzero	237
IV. Il rapporto nazionale sulla valutazione dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento	

del terrorismo in Svizzera	238
V. Il rapporto di valutazione del GAFI del 2016	239
A. Le fasi di svolgimento della valutazione della Svizzera da parte del GAFI.....	239
B. La struttura e i contenuti del Rapporto di valutazione.....	239
1. I rischi e il contesto in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo	239
2. Le politiche e il coordinamento nazionale in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo	240
3. Il dispositivo giuridico e le questioni di natura operativa.....	240
4. Il finanziamento del terrorismo e il finanziamento della proliferazione illecita di armi di distruzione di massa.....	241
5. Le misure preventive	242
6. Il controllo.....	242
7. Le persone giuridiche e i costrutti giuridici	243
8. La cooperazione internazionale	243
C. Valutazioni, raccomandazioni e priorità.....	244
1. L'efficacia delle misure	244
2. La conformità tecnica.....	244
3. Le misure raccomandate e le priorità.....	245
VI. Seguito della valutazione	245
A. Le proposte di modifica del diritto interno svizzero.....	245
B. Orientamento dei lavori successivi al Rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI	246

I. Introduzione

Il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) è un organismo intergovernativo istituito nel 1989 dal G7^[1]. Attualmente si compone di 37 membri:

[1] Le informazioni sono accessibili al seguente link: <http://www.fatf-gafi.org/fr> (consultato il 03.07.2017).

- due organizzazioni regionali (la Commissione europea e il Consiglio di Cooperazione del Golfo);
- nove organismi regionali associati, che possiedono strutture e funzioni simili a quelle del GAFI;
- nonché una ventina di organizzazioni e Paesi che intervengono in veste di osservatori (si rilevano, in particolare, la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale).

La Svizzera è uno dei membri fondatori del GAFI.

Il GAFI ha elaborato 40 raccomandazioni che hanno la prerogativa di costituire lo *standard* internazionale in materia (i) di lotta contro il riciclaggio di denaro, (ii) di finanziamento del terrorismo e (iii) di finanziamento delle armi di distruzione di massa. Adottate nel 1990, le raccomandazioni sono state riviste ben sei volte allo scopo di garantirne l'attualità, ossia: nel 1996, nel 2001, nel 2003, nel 2012, nel 2013 e nell'ottobre 2016. Il GAFI sorveglia i progressi realizzati dai propri Stati membri nell'attuazione di tali raccomandazioni, mediante le cd. "valutazioni reciproche tra pari" ("*peer review*" o "*mutual evaluations*").

Le 40 raccomandazioni del GAFI sono concepite per essere applicate da tutti i Paesi del mondo. Le Giurisdizioni che non hanno aderito direttamente quali Stati membri del GAFI devono affiliarsi ad uno dei nove organismi regionali ad esso associati. In caso contrario, il GAFI le considera come Giurisdizioni non cooperative e applica contro di esse delle contromisure volte a proteggere l'integrità del sistema finanziario internazionale.

Allo stato attuale l'Iran, la Repubblica popolare democratica della Corea, la Bosnia Erzegovina, l'Etiopia, l'Iraq, l'Uganda, la Siria, la Repubblica di Vanuatu e lo Yemen sono considerate delle Giurisdizioni ad alto rischio e/o non cooperative. Le ultime sette Giurisdizioni menzionate sono state segnalate dal GAFI in quanto devono migliorare la loro conformità alle norme antiriciclaggio e di contrasto al terrorismo[2].

Anche i membri degli organismi regionali sono sottoposti a una *peer review* sulla base delle raccomandazioni del GAFI. Dai suoi inizi, il GAFI ha effettuato in totale 286 valutazioni reciproche.

II. La metodologia e le procedure applicate dal GAFI

Per meglio comprendere la portata dei risultati evidenziati nel Rapporto di valutazione GAFI[3], si presentano in seguito le caratteristiche delle procedure e della metodologia di valutazione sviluppate dal GAFI nel corso degli anni[4].

Allo scopo di garantire l'universalità, la qualità, la coerenza

delle valutazioni come pure la parità di trattamento, il GAFI attua le stesse procedure e metodologie a tutti i Paesi[5]. La metodologia consente di garantire l'oggettività, l'equità, e la trasparenza del processo. Il GAFI esamina la conformità tecnica e l'efficacia del dispositivo dei singoli Paesi.

Con riferimento alla conformità tecnica, il GAFI valuta se il Paese di riferimento ha posto in vigore e attuato le leggi, le regolamentazioni o le altre misure previste dalle sue 40 raccomandazioni e se lo stesso abbia predisposto il quadro istituzionale di contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

La parte sull'efficacia valuta, invece, se il presidio di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo funziona e in quale misura il Paese consegue i risultati predefiniti negli 11 campi tematici prescelti ("*immediate outcomes*", risultati immediati)[6].

Nel quadro delle valutazioni, il GAFI non assegna un voto globale, bensì voti individuali per le 40 raccomandazioni e gli 11 campi tematici scelti per stabilirne l'efficacia[7].

Per quanto riguarda la conformità tecnica, il GAFI prevede i voti seguenti:

Conforme (C)	Il dispositivo non presenta alcuna lacuna
Ampiamente conforme (LC)	Il dispositivo presenta soltanto lacune irrilevanti
Parzialmente conforme (PC)	Il dispositivo presenta alcune lacune
Non conforme (NC)	Il dispositivo presenta gravi lacune
Non applicabile (NA)	La direttiva è inapplicabile a causa delle caratteristiche strutturali, giuridiche o istituzionali del Paese

[2] Cfr. GAFI, *Juridictions à haut risque et non coopératives*, in: [http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/juridictionsahautrisqueetnoncooperatives?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/juridictionsahautrisqueetnoncooperatives?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)) (consultato il 03.07.2017).

[3] GAFI, *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse, dicembre 2016*, in: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/46553.pdf> (consultato il 03.07.2017).

[4] Si veda la documentazione del Dipartimento federale delle finanze (DFF) pubblicata il 7 dicembre 2016, in: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-64837.html> (consultato il 20.07.2017).

[5] Si vedano il comunicato stampa del 22 febbraio 2013 e la nuova metodologia pubblicata dal GAFI, in: [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/Methodologie%20GAFI%20\(février%202017\)%20Final.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/Methodologie%20GAFI%20(février%202017)%20Final.pdf) (consultato il 03.07.2017).

[6] Per i dettagli, cfr. *infra* Cap. V.B.

[7] Le tabelle sono riprese dalla documentazione del DFF (nota 4).

Per quanto attiene ai voti sull'efficacia del dispositivo negli 11 campi tematici:

Livello d'efficacia elevato (HE)	Il risultato immediato è raggiunto pienamente. Sono necessari piccoli miglioramenti
Livello d'efficacia significativo (SE)	Il risultato immediato è raggiunto ampiamente. Sono necessari alcuni miglioramenti
Livello d'efficacia moderato (ME)	Il risultato immediato è raggiunto parzialmente. Sono necessari miglioramenti importanti
Livello d'efficacia basso (LE)	Il risultato immediato non è raggiunto o è raggiunto in modo insufficiente. Sono necessari miglioramenti sostanziali

I Paesi sono successivamente sottoposti per prassi a un processo di monitoraggio ("follow-up"). Tale processo intende innanzitutto garantire l'attuazione degli *standard* del GAFI in modo sempre più efficace da parte dei Paesi. Il GAFI si aspetta che, al termine del terzo anno di monitoraggio, i Paesi abbiano corretto la maggior parte delle loro lacune, se non addirittura tutte, nell'ambito della conformità tecnica. Dopo cinque anni, i Paesi sono nuovamente sottoposti al vaglio degli esaminatori che verterà sulle principali lacune operative riscontrate in precedenza.

III. Lo storico delle valutazioni del dispositivo svizzero

Nel 2005, la Svizzera è stata oggetto di valutazione reciproca da parte del GAFI in applicazione della metodologia del 2004. In base a questa valutazione, la Confederazione elvetica risultava essere:

- conforme (C) con riferimento a 11 raccomandazioni;
- ampiamente conforme (LC) con riferimento a 21 raccomandazioni;
- parzialmente conforme (PC) con riferimento a 13 raccomandazioni;
- non conforme (NC) con riferimento a 3 raccomandazioni.

La raccomandazione n. 34, in vigore all'epoca e relativa alla trasparenza delle persone giuridiche e dei costrutti giuridici, era stata valutata come non applicabile. Per 11 delle 16 raccomandazioni dette fondamentali, la Svizzera aveva ottenuto la menzione C o LC, mentre per le raccomandazioni n. 5 (misure contro conti anonimi e denominazioni fittizie), n. 13 (dichiarazioni per operazioni sospette) e quelle speciali I, III e IV (raccomandazioni relative al finanziamento e agli atti di terrorismo, raccomandazioni chiave) aveva ottenuto la menzione PC.

Questi voti hanno fatto sì che la Svizzera fosse sottoposta da parte del GAFI a un processo di aggiornamento regolare. Ne seguì un Rapporto nel 2009, che portò il GAFI a considerare le misure intraprese dalla Svizzera come ampiamente conformi (LC).

Per contro, le misure adottate per le raccomandazioni chiave non furono valutate come sufficienti. In considerazione dei progressi fatti dalla Svizzera, il GAFI decise comunque di ammetterla alla procedura di aggiornamento e valutazione biennale (anziché annuale). Un primo Rapporto di aggiornamento biennale fu trasmesso nel 2011. Quest'ultimo, aveva lo scopo di presentare le misure concrete intraprese per colmare le lacune riscontrate negli ambiti valutati nel 2005 con la menzione parzialmente conforme o non conforme.

Alla luce dello storico summenzionato, la Svizzera ha deciso di intraprendere un approfondito processo di analisi e revisione del proprio dispositivo antiriciclaggio. Il Consiglio federale ha dunque costituito, nel novembre 2013, un gruppo permanente di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (GCRF)^[8], al quale è stato attribuito il compito di coordinare le questioni concernenti le politiche relative alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

In tale ambito il GCRF ha, in particolare, ricevuto l'incarico di garantire la valutazione permanente dei rischi di riciclaggio di capitali e finanziamento del terrorismo in Svizzera, proponendo, all'occorrenza, e in funzione dei rischi rilevati, i necessari adeguamenti del dispositivo in essere. Al contempo, l'operato di questo gruppo persegue la finalità di contribuire a garantire la coerenza tra la politica svizzera in materia e le relative strategie internazionali.

Il GCRF è diretto dal sostituto del Segretario di Stato per le questioni finanziarie internazionali. Si compone, oltre che di tre gruppi tecnici di lavoro permanenti, anche di membri dei seguenti Uffici federali:

- l'Amministrazione federale delle dogane (AFD);
- l'Ufficio federale di Polizia (Fedpol);
- l'Ufficio federale di giustizia (UFG);
- la Commissione federale delle case da gioco (CFCG);
- il Servizio delle attività informative della Confederazione;
- la Divisione delle politiche estere settoriali;
- la Direzione del diritto internazionale pubblico;
- l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA);
- il Ministero Pubblico della Confederazione (MPC).

Una parte del lavoro svolto nei primi anni di intervento del GCRF è confluito nella pubblicazione, del 2015, di un Rapporto nazionale sulla valutazione dei rischi legati al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, di cui si dirà brevemente nel capitolo successivo.

[8] Si veda al seguente link: <https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/themen/wirtschaft--waehrung--finanzplatz/finanzmarktpolitik/lotta-contro-la-criminalita-finanziaria/fb-bekaempfung-finanzmarktkriminalitaet.html> (consultato il 18.07.2017).

IV. Il rapporto nazionale sulla valutazione dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera

Con un comunicato stampa del 19 giugno 2015^[9], il Consiglio federale ha pubblicato il primo Rapporto sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera (Rapporto GCRF 2015). Si tratta di un'analisi consolidata e trasversale delle minacce e delle vulnerabilità della Svizzera, che permette un apprezzamento globale e specifico dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Il Rapporto sarà aggiornato e completato da altri rapporti e ulteriori analisi nel corso dei prossimi anni.

Il Rapporto GCRF 2015 comprende le analisi specifiche svolte con riferimento ai principali ambiti sottoposti alla Legge sul riciclaggio di denaro (LRD)^[10], come pure le analisi relative ad altri singoli settori non assoggettati, ma di rilievo per la valutazione dei rischi in questione. Tra questi ultimi, figurano il settore immobiliare, le organizzazioni *non profit*, i movimenti transfrontalieri di liquidità, il deposito franco doganale^[11], il commercio di opere d'arte e il commercio di materie prime effettuato per proprio conto.

Le analisi del Rapporto GCRF 2015 poggiano su dati quantitativi (essenzialmente ricavati dalle comunicazioni di transazioni sospette e dalle banche dati dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro [MROS]) e qualitativi (ricavati da fonti pubbliche o resi disponibili da diversi organi della Confederazione e dei Cantoni, come pure da esponenti del settore privato)^[12].

Dal Rapporto GCRF 2015 si evince che le principali minacce per il settore finanziario svizzero, con riferimento ai reati preliminari commessi perlopiù all'estero, sono costituite dalla truffa, dall'appropriazione indebita, dalla corruzione e dall'appartenenza a un'organizzazione criminale. Per gli ambiti sottoposti alla LRD in Svizzera, i rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo sono generalmente valutati di media entità, a seconda del settore considerato. In sintesi, gli autori del Rapporto GCRF 2015 valutano l'esposizione ai rischi nel seguente modo^[13]:

Settore	Rischio riciclaggio	Rischio finanziamento terrorismo
Banche universali, banche private, gestione patrimoniale, professioni giuridiche, operazioni fiduciarie, servizi trasferimento fondi e valori	Elevato, ma gestione adeguata dei rischi	Settore parzialmente esposto, ma rischio limitato
Assicurazioni, case da gioco e servizi di credito	Modesto, misure esistenti per prevenire e ridurre il rischio proporzionate ai rischi individuati	Settore parzialmente esposto, ma rischio limitato (nei crediti importi di minore entità)
Banche <i>retail</i> , commercio di valori mobiliari, commercio di metalli preziosi, cambi di valuta, prestazioni del traffico dei pagamenti	Esposizione ai rischi di entità media, misure esistenti per prevenire e ridurre il rischio proporzionate ai rischi individuati	Settore parzialmente esposto, ma rischio limitato
Forme alternative e informali di trasferimento di fondi (es. Hawala)	Modesto, ma se sistematizzato, aumento del rischio	Modesto, ma se sistematizzato, aumento del rischio

Gli autori del Rapporto GCRF 2015 concludono affermando che, a loro avviso, il dispositivo legale per i settori sottoposti alla LRD, completato dalla Legge federale concernente l'attuazione delle raccomandazioni del GAFI^[14] – le cui norme riviste sono entrate in vigore il 1° gennaio 2016, fatta eccezione per alcune norme, già entrate in vigore il 1° luglio 2015 – tiene in generale adeguatamente conto degli attuali rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

Per quanto attiene ai settori analizzati e non soggetti alla LRD, gli autori concludono che si tratta di settori potenzialmente a rischio, ma che il dispositivo in essere risponde globalmente in maniera adeguata ai rischi specifici.

Gli stessi autori osservano, tuttavia, che l'applicazione degli strumenti previsti dalla legislazione dovrebbe essere ulteriormente migliorata. Per questa ragione, nel Rapporto GCRF

[9] Si veda al seguente link: https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-57750.html (consultato il 06.07.2017).

[10] Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, del 10 ottobre 1997 (RS 955.0).

[11] Depositi delle merci in cui vengono immagazzinate temporaneamente merci non imposte e non tassate. Si veda anche il seguente link: <https://www.ezv.admin.ch/ezv/it/home/informazioni-per-ditte/dichiarazione-delle-merci/importazione-in-svizzera/depositi-franchi-doganali.html> (consultato il 17.07.2017).

[12] Si pensi, p. es., alle informazioni sulle prassi in uso nei vari settori di attività, alle decisioni dei tribunali, alle informazioni del Ministero Pubblico della Confederazione e dei Cantoni sui procedimenti in corso, ecc.

[13] La tabella predisposta dall'autrice sintetizza quanto esposto nel Rapporto GCRF 2015.

[14] Legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012, del 12 dicembre 2014 (RU 2015 1389).

2015 raccomandano, allo scopo di consolidare il vigente dispositivo, l'attuazione di otto provvedimenti correttivi. Tra le misure proposte figurano:

- il promovimento del dialogo tra il settore pubblico e quello privato;
- lo sviluppo e la sistematizzazione delle statistiche;
- la formulazione di raccomandazioni specifiche destinate a future analisi e riguardanti le inchieste svolte nei settori non sottoposti alla LRD, segnatamente il campo immobiliare e quello delle materie prime; le fondazioni e i depositi franchi doganali.

Per questi ultimi due settori, il GCRF propone un rafforzamento della sorveglianza sulle fondazioni e una maggiore coerenza nello svolgimento dei controlli sui depositi franchi doganali.

Il Rapporto GCRF 2015 è stato considerato anche dal GAFI, nell'ambito delle sue considerazioni sul contesto e la comprensione dei rischi da parte della Svizzera. Il GAFI esprime delle riserve in merito agli elementi quantitativi utilizzati durante i lavori di analisi, in quanto li ritiene limitati e incompleti e, in quanto tali, poco utili ai fini dell'integrazione di una visione sui rischi in prospettiva futura^[15].

Nonostante tali riserve, il GAFI ritiene che l'istituzione del GCRF e il progetto di analisi e di valutazione continuativa dei rischi e delle minacce da parte della Svizzera siano da salutare positivamente.

V. Il rapporto di valutazione del GAFI del 2016

A. Le fasi di svolgimento della valutazione della Svizzera da parte del GAFI

I lavori preparatori effettuati dalla Svizzera, nelle fasi che hanno preceduto il processo di valutazione reciproca, sono stati menzionati ai Cap. III e IV. Il processo di valutazione dal canto suo ha richiesto il coinvolgimento di numerose autorità competenti svizzere, in particolare della FINMA, dell'MROS, delle autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni, dell'AFD, della Segreteria di Stato dell'Economia (SECO), delle autorità fiscali, del Servizio delle attività informative della Confederazione, dell'UFG, della CFCG e dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni, come pure di parte del settore privato (intermediari finanziari del settore bancario e parabancario, società di *audit*, organismi di autodisciplina [OAD], rappresentanti delle organizzazioni mantello, ecc.). La Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) ne ha garantito il coordinamento.

All'inizio del processo, che è durato oltre due anni, la Svizzera ha preparato le risposte ai relativi questionari sulla conformità tecnica e sull'efficacia forniti dal GAFI^[16]. A queste si sono aggiunte le numerose riunioni che si sono tenute in occasione della visita degli esaminatori in Svizzera, dal 25 febbraio all'11

marzo 2016, con le autorità federali e cantonali competenti, come pure con gli esponenti dei settori interpellati.

Il Rapporto redatto in seguito a questa visita è poi stato oggetto di una lunga fase di negoziazione fra la Svizzera e gli esaminatori e, successivamente, di una discussione in seno al GAFI, che si è conclusa con l'adozione formale del Rapporto da parte di quest'ultimo.

B. La struttura e i contenuti del Rapporto di valutazione

Il Rapporto, redatto in lingua francese e inglese, conta 264 pagine (comprensivo di allegati e tabelle riassuntive). È corredato di interessanti dati statistici, molteplici esempi illustrativi e sintesi conclusive. È suddiviso nei seguenti otto capitoli principali, che corrispondono agli ambiti tematici analizzati, ulteriormente suddivisi in sotto-capitoli parziali (in totale vi sono 11 campi tematici analizzati e valutati):

- 1) rischi e contesto in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo;
- 2) politiche e coordinamento nazionale in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo;
- 3) dispositivo giuridico e questioni di natura operativa;
- 4) finanziamento del terrorismo e finanziamento della proliferazione illecita di armi di distruzione di massa;
- 5) misure preventive;
- 6) controllo;
- 7) persone giuridiche e costrutti giuridici;
- 8) cooperazione internazionale.

In seguito si ripropongono gli elementi principali che emergono dai diversi ambiti tematici soggetti a valutazione da parte del GAFI^[17]. Per le valutazioni e le raccomandazioni di miglioramento si rinvia al capitolo successivo.

1. I rischi e il contesto in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo

Il capitolo si esprime sui rischi in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, con riferimento all'identificazione preliminare degli ambiti a rischio elevato. Si esprime sugli elementi di rilievo specifici, quali l'importanza del settore dei servizi in generale e del settore bancario e para-bancario in particolare, dell'industria e dell'esportazione, come pure della presenza importante di imprese di taglia medio-piccola. In seguito, espone gli elementi strutturali presi in considerazione, quali la stabilità politica, l'indipendenza del potere giudiziario e gli ulteriori elementi specifici al contesto, quali la collaborazione internazionale, l'adozione di accordi e di convenzioni in materia fiscale, i programmi di regolarizzazione con le autorità statunitensi, il consolidamento e la contrazione del settore bancario e para-bancario riconducibili a motivi macroeconomici.

Il GAFI riconosce l'importanza della piazza finanziaria elvetica, per il volume degli averi di clientela privata gestiti e per il ruolo predominante sul mercato della gestione di averi

[15] Rapporto di valutazione GAFI (nota 3), Cap. II, nm. 99, p. 39 ss.; si veda anche *infra* Cap. V.B.2.

[16] Si tratta di un incarto contenente diverse migliaia di pagine.

[17] Per facilità di lettura e consultazione del materiale originale, si mantiene la stessa struttura contenuta nel Rapporto di valutazione GAFI.

transfrontalieri[18]. Questo fattore ha spinto la Svizzera ad adottare delle misure di promozione della stabilità economica e finanziaria e di salvaguardia dell'integrità del settore finanziario. La Svizzera ha dunque rivisto il proprio quadro normativo per favorire l'adeguamento agli *standard* internazionali e al contempo, l'introduzione di misure di accompagnamento a supporto di una politica che favorisse anche le condizioni quadro in termini di competitività. Gli ambiti che contraddistinguono al meglio le iniziative messe in atto nel corpo normativo, negli anni recenti, riguardano la normativa sul segreto bancario e le misure di contrasto ai reati fiscali.

Il GAFI rileva i progressi fatti rispetto alle lacune riscontrate nel 2005 ed evidenzia il rafforzamento del quadro legale e operativo di contrasto al riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. In particolare, considera positivamente i seguenti cambiamenti:

- l'introduzione d'infrazioni aggiuntive, riconosciute come infrazioni a monte del riciclaggio di denaro[19];
- il conferimento all'MROS del potere di richiedere informazioni supplementari agli enti diversi da quelli che hanno effettuato comunicazioni di sospetto;
- la disgiunzione delle comunicazioni di sospetto dall'esigenza di bloccare i valori patrimoniali;
- l'introduzione dei controlli del trasporto transfrontaliero di contanti;
- l'estensione del campo d'applicazione del reato di finanziamento del terrorismo relativo al gruppo "Al-Qaida", allo "Stato islamico" e alle organizzazioni collegate; la trasparenza delle persone giuridiche[20];
- l'introduzione di un Codice di procedura penale unico a livello della Confederazione e l'applicazione immediata delle sanzioni pronunciate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).

2. Le politiche e il coordinamento nazionale in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo

Il GAFI ritiene che le autorità competenti svizzere abbiano una comprensione dei rischi significativa, generalmente coerente e realistica. In particolare, l'approccio orientato ai rischi è considerato dalle autorità sia negli obiettivi sia nelle proprie attività, ed è principalmente sviluppato nel settore bancario, considerato il settore con l'esposizione ai rischi più elevata.

[18] Nel 2014, 6'656 miliardi di franchi di cui la metà appartenente a clientela estera, il che corrisponde al 4,1% degli averi in gestione a livello mondiale. La piazza elvetica ha un ruolo preponderante anche sul mercato della gestione transfrontaliera di averi privati, occupandosi di un quarto della totalità degli averi mondiali gestiti a livello *cross-border* (2'377 miliardi di franchi).

[19] In particolare si pensi al delitto fiscale qualificato in materia di imposte dirette.

[20] Durante la riunione di lavoro del Forum globale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali che si è tenuto a Ginevra tra il 17 e il 21 luglio 2017, questo e altri aspetti sono stati nuovamente oggetto di discussione. Si veda anche il link: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-67541.html> (consultato il 18.07.2017)

Con riferimento all'analisi sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, il GAFI plaude all'iniziativa che ha condotto alla pubblicazione del Rapporto GCRF 2015, per la stesura del quale sono state coinvolte tutte le autorità di riferimento, come pure il settore privato.

Malgrado consideri che la Svizzera manifesti una buona percezione generale dei rischi, il GAFI ritiene che vi siano alcuni ambiti che non sono stati sufficientemente approfonditi, con la conseguenza che non sono sufficientemente considerati i nuovi rischi o lo sviluppo ulteriore di quelli già noti. Particolare riferimento è fatto all'utilizzo molto diffuso in Svizzera del contante, alle carte prepagate non vincolate a conti bancari, o alla partecipazione (non specificatamente monitorata) di intermediari finanziari svizzeri alla catena di strutturazione di società *offshore*. Inoltre, il GAFI considera che l'analisi del contesto effettuato dalle autorità elvetiche non tenga debitamente conto dei rischi ai quali è esposto il settore del commercio di opere d'arte e che, la stessa analisi, non abbia approfondito l'utilizzo di sistemi alternativi e informali di pagamento, che possono essere oggetto di abusi per il finanziamento del terrorismo.

3. Il dispositivo giuridico e le questioni di natura operativa

In questo capitolo, il GAFI analizza in particolare le attività e le difficoltà di natura operativa alle quali si confrontano le diverse autorità attive nella lotta al riciclaggio e nel contrasto al finanziamento del terrorismo.

Con riferimento all'MROS, il GAFI rileva come lo stesso abbia i poteri necessari per analizzare le comunicazioni di sospetto, grazie in particolare al numero di banche dati di riferimento, alla cooperazione amministrativa nazionale, alla cooperazione con i suoi omologhi esteri e alla possibilità di ottenere informazioni supplementari da parte degli intermediari finanziari.

L'attività di analisi effettuata dall'MROS, nell'ambito delle comunicazioni di sospetto, è considerata come un contributo utile per lo svolgimento delle inchieste da parte delle autorità di perseguimento penale. Da un lato, il GAFI rileva tuttavia un'asimmetria nella trasmissione da parte delle autorità di perseguimento penale delle informazioni all'MROS o all'AFD (preposta ai controlli sui trasporti di contanti); dall'altro, manifesta delle criticità nell'utilizzo delle banche dati e nella disseminazione dei dati verso le autorità cantonali, anche in termini di confidenzialità, con riferimento alle indicazioni concernenti l'origine delle comunicazioni di sospetto[21].

La FINMA e gli organismi di autoregolamentazione, come pure le autorità preposte al controllo dei contanti alle frontiere, contribuiscono – a detta del GAFI – in maniera limitata alla raccolta dei dati e delle informazioni.

L'introduzione di una struttura specializzata in seno al MPC, che si compone di un organo centralizzato preposto al

[21] Per lo scambio di informazioni tra le diverse autorità, si vedano gli artt. 29 cpv. 1 e 29a LRD.

trattamento delle comunicazioni dell'MROS (la cd. *Zentrale Aufbereitung der Geldwäschereverdachtsmeldungen* [ZAG]) e di un servizio di esperti di analisi finanziaria, testimonia, secondo il GAFI, la chiara volontà di perseguire la lotta contro il riciclaggio di capitali.

L'importante numero di inchieste complesse svolte sia a livello cantonale sia a livello federale, relative anche a infrazioni commesse all'estero, depone in favore della serietà della strategia di contrasto messa in atto dalla Svizzera. In questo contesto, la Svizzera è sovente confrontata con difficoltà operative, riconducibili principalmente all'assenza sul territorio dell'autore che ha commesso il reato all'estero, vanificando le possibilità di una condanna per riciclaggio di denaro. In alternativa e principalmente a causa di questa difficoltà operativa, le autorità di perseguimento ricorrono alla possibilità della trasmissione spontanea di informazioni agli omologhi esteri, alla delega del perseguimento alle autorità estere, all'apertura di procedure amministrative penali o alla confisca accessoria o indipendente. Per quanto attiene alle sanzioni pronunciate, il GAFI ritiene sia difficile valutare se le stesse siano proporzionali e abbiano un impatto dissuasivo, a causa dell'assenza di statistiche che diano una visione d'insieme.

A livello operativo, il GAFI si china anche sull'uso frequente, da parte delle autorità di perseguimento, dello strumento del sequestro dei beni a titolo provvisorio, con la finalità di confiscarli indipendentemente dalla possibilità effettiva di giungere ad una condanna per riciclaggio di capitali. La Svizzera si è dotata di una normativa che favorisce la restituzione dei beni sul piano internazionale. Sono noti i numerosi casi di sequestri e restituzione di beni di importi rilevanti, provento di corruzione da parte di potentati esteri[22]. Il GAFI rileva come i dati forniti non permettano tuttavia di determinare se, a livello cantonale, le confische siano generalmente collegate a infrazioni commesse a monte del riciclaggio, identificate come a rischio elevato nella valutazione sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Non è altresì stato possibile stabilire se le confische relative a movimenti di denaro costante alle frontiere, siano da considerare alla stregua di sanzioni dissuasive nei casi di comunicazioni di informazioni false fornite alla dogana.

4. Il finanziamento del terrorismo e il finanziamento della proliferazione illecita di armi di distruzione di massa

La strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo, pubblicata nel settembre 2015[23], riconosce l'importanza di contrastare il finanziamento delle attività terroristiche. La strategia si prefigge in maniera mirata di impedire che la piazza finanziaria sia utilizzata per lo svolgimento di transazioni o di investimenti, per la raccolta e la gestione di fondi, a fini terroristici. In altre parole, la Svizzera vuole non solo contrastare la minaccia

di essere presa di mira per attacchi terroristici sul territorio, ma al contempo impedire di essere utilizzata come base, per il sostegno finanziario e logistico di gruppi terroristici attivi all'estero. A tale scopo, le risorse federali consacrate ai presidi di contrasto al terrorismo, anche all'interno dell'MROS, sono state rinforzate. Queste risorse si aggiungono ai meccanismi di coordinamento esistenti sul piano federale e cantonale, permettendo uno scambio efficace di informazioni tra le autorità competenti.

Il MPC si è confrontato a più riprese con casi di finanziamento del terrorismo e altre forme di sostegno, che hanno portato a condanne o sono ancora in corso di inchiesta[24].

La Svizzera blocca ingenti importi riconducibili ad attività di natura terroristica o di appoggio al terrorismo in applicazione delle Risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU (Risoluzioni 1267[25] e 1373[26]). L'Ordinanza del Consiglio federale, del 4 marzo 2016, sul recepimento automatico delle liste delle sanzioni del Consiglio delle Nazioni Unite[27], ha permesso l'introduzione di un sistema efficace per la validità giuridica immediata, in Svizzera, delle liste contenenti le designazioni (persone, società o organizzazioni) decise dal Comitato competente dell'ONU, sulla base della Risoluzione 1267[28].

La SECO dal canto suo, si occupa del controllo e delle autorizzazioni di prodotti destinati all'importazione, all'esportazione o al transito, soggetti a un regime autorizzativo o a obblighi dichiarativi. La SECO ha, inoltre, potuto sviluppare una sua prassi grazie alla collaborazione con gli operatori attivi sul mercato ed emette, a tal fine, delle cosiddette "lettere di non obiezione" per i beni non controllati, che non sono assoggettati al regime autorizzativo.

La SECO offre alle imprese (produttori di beni strategici, case di trasporto, industrie, ecc.) e agli intermediari finanziari (*in primis* banche e assicurazioni) il supporto per sensibilizzare il settore delle minacce collegate alla proliferazione di armi di distruzione di massa. A titolo d'esempio, la SECO ha indirizzato all'attenzione degli intermediari finanziari una lista di indicatori di rischio, che comprende indicazioni quali: la tipologia di clienti esportatori, le quantità da considerare inusuali, i termini di pagamento inusuali, gli indirizzi di forniture, ecc. In questo modo, essa contribuisce alla messa in atto dei diversi regimi sanzionatori (*in primis* liste embargo) a livello internazionale.

[24] Si vedano l'art. 2 cpv. 3 della Legge federale che vieta i gruppi "Al-Qaida" e "Stato islamico" nonché le organizzazioni associate, del 12 dicembre 2014 (RS 122), come pure gli artt. 260^{quies} e 260^{ter} del Codice penale (CP; RS 311.0). Alcuni esempi sono illustrati nel Rapporto di valutazione GAFI (nota 3), p. 86 ss.

[25] "Liste Taliban" applicate dall'ONU. Queste liste comportano per gli intermediari finanziari in caso di corrispondenza (*matching*), un obbligo di effettuare una comunicazione secondo l'art. 9 cpv. 1 lett. a LRD.

[26] "Liste in materia di terrorismo" applicate da alcuni Stati; queste liste comportano per gli intermediari finanziari in caso di corrispondenza (*matching*), un obbligo di effettuare una comunicazione secondo l'art. 9 cpv. 1 lett. c LRD.

[27] RU 2016 671.

[28] Il comunicato stampa è accessibile al seguente link: <https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2016.msg-id-60874.html> (consultato il 06.07.2017).

[22] Si veda, a titolo di esempio, la Legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP; RS 196.1).

[23] Il documento sulla strategia del 18 settembre 2015 è accessibile al link: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2017/2017-06-22.html> (consultato il 06.07.2017).

Il GAFI rileva, a questo proposito, come in Svizzera le autorità di sorveglianza sugli intermediari finanziari effettuino solo limitati controlli sugli assoggettati, per quanto attiene la concretizzazione delle sanzioni finanziarie in materia di proliferazione[29].

Con riferimento alle fondazioni e organizzazioni non governative (ONG)[30], il GAFI rileva che le autorità fiscali e di sorveglianza esercitano sì una vigilanza sull'attività e sull'utilizzo dei loro fondi, pur non avendo focalizzato in maniera mirata la propria attività di controllo sul rischio di finanziamento del terrorismo e sulla sensibilizzazione mirata del settore. Il settore delle ONG ha, dal canto suo, messo in atto delle iniziative di autoregolamentazione[31] per rispondere alle sfide concrete, senza tuttavia riuscire – secondo il GAFI – a colmare le lacune riscontrate a livello della piena comprensione e gestione dei rischi di finanziamento del terrorismo, specifici per questo settore.

5. Le misure preventive

Il GAFI rileva in particolare le asimmetrie esistenti tra i diversi operatori del settore bancario e para-bancario (con particolare riferimento alle attività fiduciarie), per quanto concerne la sensibilità e la comprensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. L'organizzazione dei presidi di controllo negli istituti di piccola taglia, in particolare, e in quelli con collaborazioni o succursali all'estero, come pure le attività di categorizzazione della clientela per identificare preventivamente i rischi, messe in atto da gestori di patrimoni privati esposti a rischi elevati, sono considerate dal GAFI insufficienti e non adattate al principio di orientamento ai rischi concreti.

Generalmente conformi agli obblighi sono considerate le misure di conservazione della documentazione e di sorveglianza della clientela, come pure le misure di accertamento per la clientela che presenta un rischio elevato (come per le persone politicamente esposte), o quelle per controllare la conformità fiscale dei nuovi clienti. Per contro, il GAFI considera insufficienti i controlli di conformità e aggiornamento dei documenti e portafogli della clientela esistente, avente relazioni d'affari di lunga durata.

Il rischio connesso al trasporto transfrontaliero di fondi o valori è, secondo il GAFI, mitigato dal fatto che gli ausiliari dei prestatori di questi servizi possono esercitare l'attività di trasmissione di fondi o valori per un unico intermediario finanziario autorizzato dalla FINMA o affiliato a un OAD.

[29] Si veda anche l'art. 22a LRD in relazione con l'art. 9 cpv. 1 lett. a o c LRD. La FINMA non ha ad oggi ancora pubblicato una lista con designazioni segnalate dal DFF.

[30] Il Consiglio federale ha pubblicato, il 28 giugno 2017, un rapporto stilato dal GCRF, che ha lo scopo di analizzare la questione dei rischi di abuso delle ONG in Svizzera a dei fini di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Il rapporto è stato pubblicato in lingua tedesca e francese. La versione francese con il titolo "Blanchiment d'argent et financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif", è scaricabile dal sito: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-67338.html> (consultato il 06.07.2017); per maggiori dettagli cfr. *infra* Cap. VI.

[31] Si pensi in particolare alla procedura di certificazione della ZEW, accessibile al link <https://www.zewo.ch> (consultato il 06.07.2017).

Il numero di comunicazioni di sospetto effettuate dagli intermediari finanziari all'MROS, desta riflessioni critiche da parte del GAFI. Quest'ultimo evidenzia come gli intermediari effettuino le comunicazioni principalmente in caso di sospetto fondato (in applicazione dell'art. 9 LRD) e in seguito ad informazioni rese pubbliche da terzi (ad esempio, organi di stampa o richieste internazionali di assistenza). Il GAFI ritiene che gli intermediari finanziari non diano sufficiente prova di tempestività e non paiono mettere in pratica la prassi interpretativa delle autorità elvetiche[32], che estende il concetto di sospetto[33], per facilitare le comunicazioni anche quando lo stesso si fonda su un semplice dubbio[34]. Il GAFI rileva, inoltre, una diminuzione delle comunicazioni effettuate in seguito ad una segnalazione da parte del sistema di monitoraggio interno[35]. Questo fatto viene interpretato criticamente e pone, a dire del GAFI, delle questioni in relazione al livello di analisi da parte dei centri di competenza interni delle segnalazioni del sistema, all'attività di controllo da parte dei centri di competenza interni (leggi *compliance*) dei casi segnalati dal sistema e ancora aperti, o alla stessa parametrizzazione del sistema di monitoraggio.

6. Il controllo

L'approccio di orientamento delle attività fondato sui rischi messo in atto dalla FINMA è considerato generalmente soddisfacente. Fa difetto, secondo il GAFI, l'approccio di taluni OAD, che non differenziano sufficientemente i rischi. Un riferimento particolare è fatto alle attività delle società fiduciarie che intervengono nella catena di creazione delle strutture *offshore*.

Anche le differenze rilevate nell'esercizio del controllo da parte della FINMA sugli assoggettati diretti, rispetto ai controlli messi in atto dagli OAD, è considerato criticamente dal GAFI. Lo stesso dicasi per i controlli di natura qualitativa

[32] Si veda ad esempio la Sentenza TPF SK.2014.14 del 18 marzo 2015 consid. 4.5.1.1.

[33] Chissà che nelle future discussioni che si svolgeranno nel contesto delle modifiche legislative al vaglio del Parlamento svizzero, il concetto di sospetto non sia "semplificato", eliminando la distinzione tra sospetto semplice e fondato, per imporre un obbligo di segnalazione all'MROS. La scelta di mantenere o meno la relazione d'affari con il cliente, senza dover procedere a una segnalazione, potrebbe essere limitata ai casi di semplice "disagio".

[34] Si veda per una statistica al riguardo il Rapporto d'attività dell'MROS, pubblicato nel mese di aprile 2017, accessibile al link: <https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/geldwaescherei/jabe/jb-mros-2016-i.pdf> (consultato il 06.07.2017). Interessante notare come secondo l'ultimo Rapporto di attività dell'MROS, "negli ultimi anni le segnalazioni inviate in virtù dell'art. 305ter cpv. 2 CP, ovvero del diritto di comunicazione, sono in forte aumento dal 2010, anno in cui è stato deciso che tali segnalazioni devono essere inviate esclusivamente all'MROS. Nell'anno in esame, la notevole crescita constatata nell'ultimo rapporto d'attività si è addirittura intensificata e, per la seconda volta, il numero delle segnalazioni pervenute in virtù del diritto di comunicazione ha superato quello delle segnalazioni inviate secondo l'obbligo di comunicazione" (p. 10). Con riferimento agli elementi che suscitano sospetto, si veda il grafico a p. 19 dello stesso Rapporto.

[35] Il dato contenuto nel Rapporto di valutazione GAFI (nota 3), fa riferimento agli anni 2014 (18%) e 2015 (7%). Per il 2016, le comunicazioni fatte in relazione con il monitoraggio delle transazioni/finanziamento del terrorismo corrisponde al 20%, si veda il Rapporto d'attività dell'MROS (nota 34), p. 19; mentre per le comunicazioni di sospetto di riciclaggio, nel 9% dei casi (262 comunicazioni), il monitoraggio delle transazioni è stato indicato come motivo principale o unico motivo per l'invio della segnalazione. Si veda Rapporto d'attività dell'MROS (nota 34), p. 27.

effettuati dalla FINMA sui rapporti di revisione preparati dalle società di *audit*. Queste ultime, secondo il GAFI, si focalizzano principalmente su controlli di natura formale e tralasciano l'approfondimento delle lacune materiali. Gli OAD, dal canto loro, non svolgerebbero di principio un controllo di natura qualitativa dei rapporti di revisione sui loro affiliati.

Le norme introdotte allo scopo di rafforzare i criteri d'indipendenza delle società di *audit* sono, invece, state considerate favorevolmente.

L'estensione degli strumenti di sorveglianza attribuiti alla FINMA, si presta ad un controllo degli assoggettati (diretti e indiretti) ravvicinato, continuo e adattabile alle esigenze. Il GAFI rileva però delle criticità nel sistema sanzionatorio attuabile e attuato dalla FINMA, che ne attenuano la portata dissuasiva.

7. Le persone giuridiche e i costrutti giuridici

Il GAFI ritiene che l'analisi sui rischi effettuata dalla Svizzera, i cui risultati sono stati pubblicati nel 2015, non abbia sufficientemente approfondito i meccanismi attraverso i quali le società di sede, domestiche e le persone giuridiche costituite in Svizzera possono essere abusate ai fini del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Anche il ruolo delle banche di gestione privata, delle loro filiali all'estero, degli avvocati e dei fiduciari, che intervengono nella catena di creazione delle società di sede all'estero, è considerato come non analizzato in maniera sufficientemente approfondita da parte delle autorità elvetiche.

Il dispositivo relativo alle norme che regolano la trasparenza delle persone giuridiche[36], forma la base per una protezione generale contro gli abusi[37]. Per contro, è problematica secondo il GAFI l'assenza di regolamentazioni particolari per le associazioni, la cui esposizione effettiva al rischio di abuso per il finanziamento del terrorismo non può essere esclusa a priori.

8. La cooperazione internazionale

In questo capitolo sono valutate le attività delle autorità nell'ambito di richieste di assistenza giudiziaria, le attività di cooperazione dell'MROS con gli omologhi esteri e le attività della FINMA.

[36] Si pensi in particolare alle norme entrate in vigore nel mese di luglio 2015, concernenti l'obbligo di iscrizione a Registro di commercio, l'elenco dei titolari di azioni, gli obblighi di annuncio dei titolari di azioni al portatore e degli aventi economicamente diritto, di cui agli artt. 697i/j/k/l del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220).

[37] Il GAFI considera criticamente l'assenza di sanzioni di natura penale amministrativa in caso di mancato annuncio. Nel progetto alla Legge GAFI (si veda il Messaggio concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria [GAFI] rivedute nel 2012, del 13 dicembre 2013, in: <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2014/563.pdf> [consultato il 20.07.2017]) era ancora prevista una sanzione penale agli artt. 327 e 327a CP, che è stata successivamente cancellata a seguito della procedura di consultazione. Si veda in merito il Rapporto del Consiglio federale sui risultati della procedura di consultazione (27 febbraio – 1° luglio 2013), in: https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2309/Rapporto_risultati_consultazione_GAFI.pdf (consultato il 06.07.2017), pp. 21-22. Si vedano in proposito anche le riflessioni nel contributo di TAMARA EREZ/HENRY PETER, Nuovi obblighi di annuncio e tenuta dell'elenco per le società anonime, in: NF 12/2015, pp. 15-39.

Il quadro legislativo, dei trattati e delle convenzioni, come pure quello amministrativo in materia di assistenza giudiziaria penale di cui dispone la Svizzera è completo e le attività di assistenza reciproca sono frequenti. L'efficacia del dispositivo si riscontra in particolare in materia di sequestri e restituzione di valori patrimoniali all'estero. La reazione della Svizzera alle richieste degli altri Paesi è considerata generalmente soddisfacente e tempestiva. La Svizzera fa largo uso dello strumento delle informazioni spontanee, più di quanto non ne facciano uso le autorità estere verso la Svizzera. Questo strumento contribuisce favorevolmente anche allo svolgimento dei procedimenti aperti in Svizzera per riciclaggio di denaro.

Benché il GAFI rilevi di non avere i dati completi necessari per misurare i risultati e la portata dei limiti riferiti alle richieste di assistenza[38], egli esprime delle riserve sui tempi di trasmissione della documentazione e delle informazioni richieste dalle autorità estere. La trasmissione è condizionata dai diritti procedurali garantiti alla persona titolare del conto e oggetto della rogatoria. La Svizzera pone rimedio, parzialmente, alle lungaggini procedurali innescate da eventuali ricorsi, mediante l'attuazione di una cosiddetta "assistenza dinamica", che presuppone l'assenza di notifica della rogatoria al diretto interessato e la trasmissione condizionata dei mezzi di prova.

L'MROS, dal canto suo, fa largo uso delle richieste di informazioni ai suoi omologhi esteri per rinforzare la sua attività di analisi delle comunicazioni di sospetto inoltrate dagli intermediari finanziari[39]. Un limite considerato importante da parte del GAFI, è costituito dall'impossibilità dell'MROS di dare seguito a una richiesta inoltrata da parte di un'autorità estera, chiedendo informazioni a un intermediario finanziario, qualora non vi sia una comunicazione di sospetto preesistente, o non vi sia un collegamento con una dichiarazione ricevuta in precedenza dallo stesso Ufficio di comunicazione. Solo eccezionalmente è possibile superare questa difficoltà, mediante il coinvolgimento puntuale delle autorità di perseguimento o della FINMA. La stessa limitazione esiste per le richieste relative ai beneficiari effettivi.

La FINMA a sua volta sollecita in maniera limitata le autorità di vigilanza estere per quanto attiene alla tematica del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo, ma risponde – in maniera tempestiva ed entro i limiti imposti dalle garanzie procedurali – alle numerose richieste in provenienza dall'estero. Di rilievo la normativa di recente attuazione, che ha l'obiettivo di facilitare l'accesso più esteso alle informazioni da parte delle autorità del luogo di origine, nell'ambito dei controlli sul posto svolti nel quadro della vigilanza condivisa dei gruppi finanziari stranieri aventi stabilimenti in Svizzera.

[38] In assenza dei dati statistici delle rogatorie trattate dalle autorità cantonali, cfr. Rapporto di valutazione GAFI (nota 3), p. 151.

[39] Si veda in proposito anche Rapporto d'attività dell'MROS per l'anno 2016 (nota 34), pp. 17-18.

C. Valutazioni, raccomandazioni e priorità

Nel complesso la Svizzera ottiene un giudizio positivo^[40] e, rispetto agli altri Paesi già esaminati, consegue un risultato superiore alla media^[41]. Nell'esame dell'efficacia del dispositivo, la Svizzera ha ottenuto buoni risultati (livello di efficacia significativo) in 7 delle 11 tematiche analizzate^[42]. Per quanto riguarda la conformità tecnica, la Svizzera ha ottenuto buoni voti (LC e C) in 31 delle 40 raccomandazioni. Il GAFI ha riscontrato alcune lacune nel dispositivo (PC) con riferimento alla conformità tecnica per 9 raccomandazioni^[43] e non ha dunque constatato alcuna lacuna importante.

1. L'efficacia delle misure

Nel suo Rapporto, il GAFI riconosce, in particolare, i punti di forza seguenti, in parte già evidenziati nei capitoli precedenti^[44]:

- globalmente, una buona comprensione da parte delle autorità e del settore bancario elvetico dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo cui è esposta la Svizzera;
- la qualità dell'analisi delle informazioni finanziarie da parte dell'MROS e l'uso appropriato della stessa nelle inchieste penali;
- l'efficacia dell'azione delle autorità penali, in particolare del MPC, con riferimento ai procedimenti di perseguimento del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo;
- l'utilizzo efficace dello strumento della confisca dei proventi in connessione con i reati (il volume è considerevole) e la conseguente restituzione agli aventi diritto;
- l'attuazione adeguata di sanzioni finanziarie mirate in materia di finanziamento del terrorismo e di finanziamento delle armi di distruzione di massa;
- la qualità dell'assistenza giudiziaria, in particolare in materia di sequestro e restituzione di valori patrimoniali ai Paesi che hanno subito danni, ad esempio, a causa della corruzione;
- l'adeguatezza della vigilanza in funzione dei rischi sviluppata dalla FINMA e la sua attività di sensibilizzazione, con riferimento alle misure di prevenzione per la mitigazione dei rischi.

[40] Rapporto valutazione GAFI (nota 3), allegato sulla conformità tecnica, p. 169 ss.

[41] Si veda la documentazione del DFF (nota 4).

[42] Rischio, politica e coordinamento; informazioni finanziarie, inchieste e perseguimento in materia di riciclaggio di denaro; confisca; inchieste e perseguimento in materia di finanziamento del terrorismo; misure preventive e sanzioni finanziarie in materia di finanziamento del terrorismo; sanzioni finanziarie in materia di finanziamento della proliferazione.

[43] Si vedano le raccomandazioni 8 (organizzazioni senza scopo di lucro), 10 (obblighi di vigilanza verso la clientela), 16 (trasferimenti elettronici), 19 (Paesi a rischio elevato), 22 (imprese e professioni non finanziarie designate: obblighi di vigilanza verso la clientela), 23 (imprese e professioni non finanziarie designate: altre misure), 33 (statistiche), 35 (sanzioni) e 40 (altre forme di cooperazione internazionale).

[44] Per una sintesi, si veda Rapporto di valutazione GAFI (nota 3), p. 12 e la documentazione del DFF (nota 4).

Per contro, il GAFI valuta criticamente in particolare:

- l'attuazione lacunosa di misure preventive da parte degli intermediari finanziari, con particolare riferimento al numero di comunicazioni di sospetti all'MROS, che è considerato troppo esiguo rispetto all'importanza della piazza finanziaria svizzera;
- la coesistenza dell'obbligo (art. 9 LRD) e del diritto di comunicazione (art. 305^{ter} CP), che sarebbe fonte di equivoci per gli intermediari finanziari;
- alcuni aspetti della vigilanza sugli intermediari finanziari, come l'inadeguatezza delle sanzioni pronunciate dalla FINMA in caso di violazioni del diritto in materia di vigilanza, o l'applicazione non sufficientemente differenziata dell'approccio basato sul rischio da parte di determinati OAD, nei confronti degli intermediari finanziari affiliati;
- l'assenza di sanzioni penali, a carattere dissuasivo, in caso di violazione degli obblighi di annuncio per i titolari di azioni al portatore e gli aventi economicamente diritto;
- i limiti della cooperazione internazionale dell'MROS, a causa dell'impossibilità per quest'ultimo di ottenere le informazioni dagli intermediari finanziari, se in Svizzera non vi è la comunicazione dei sospetti in relazione a una domanda estera;
- la mancanza di statistiche relative al perseguimento penale e all'assistenza giudiziaria, in particolare a livello cantonale.

2. La conformità tecnica

La legislazione svizzera è conforme o ampiamente conforme per quanto concerne i punti seguenti^[45]:

- il perseguimento del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo;
- le sanzioni finanziarie mirate;
- la trasparenza delle persone giuridiche e dei costrutti giuridici;
- l'MROS;
- le competenze e i poteri delle autorità di perseguimento penale;
- le disposizioni in materia di assistenza giudiziaria.

Nonostante ciò, il GAFI conclude che il dispositivo legale svizzero presenta ancora lacune in 9 raccomandazioni. Si evidenziano, in particolare, i seguenti ambiti:

- nel campo delle misure preventive, si pensi soprattutto al valore soglia di 25'000 franchi per le transazioni occasionali, che supera quello di 15'000 euro/dollari previsto nelle raccomandazioni per lo svolgimento degli obblighi di diligenza,
- la mancanza di chiarezza della legislazione nella verifica/accertamento dell'identità e dello statuto dell'avente economicamente diritto;
- nel caso delle imprese e delle professioni non finanziarie,

[45] Si veda in esteso Rapporto valutazione GAFI (nota 3), allegato, p. 169 o la sintesi, pp. 12-13 e la tabella riassuntiva, pp. 255-259.

il GAFI critica soprattutto l'assenza di assoggettamento alla LRD – e di conseguenza l'assenza di vigilanza in questo settore – di avvocati, notai e fiduciari, in relazione a determinate attività non finanziarie, come la consulenza in materia di costituzione di società o di strutture giuridiche.

3. Le misure raccomandate e le priorità

Il GAFI raccomanda alla Svizzera di adottare una cinquantina di misure di diversa portata, 8 delle quali sono prioritarie^[46], in quanto considerate necessarie per colmare le lacune rilevate nell'ambito dell'efficacia o della conformità tecnica. Si tratta delle seguenti priorità:

- 1) le autorità di controllo dovrebbero intervenire nei confronti degli intermediari con dei controlli rafforzati e delle sanzioni effettive, per assicurare il rispetto dell'obbligo di comunicare i sospetti di riciclaggio;
- 2) con riferimento agli obblighi di diligenza, per stabilire l'origine dei fondi e l'accertamento del beneficiario effettivo delle relazioni d'affari, le autorità di controllo dovrebbero definire degli obiettivi chiari per tutti gli intermediari finanziari e, prioritariamente, per quelli più esposti ai rischi, quali le banche private di gestione e i gestori patrimoniali. L'obiettivo è quello di assicurare i controlli di conformità sull'insieme dei portafogli e depositi esistenti, compresi quelli di clienti classificati a rischio basso al momento dell'apertura;
- 3) la FINMA e gli OAD dovrebbero mettere in atto un approccio convergente, con riferimento al principio di orientamento ai rischi concreti nello svolgimento delle attività degli assoggettati al loro controllo. Particolare riferimento è fatto agli intermediari finanziari con un'esposizione al rischio maggiore, quali i fiduciari;
- 4) le sanzioni delle autorità di controllo dovrebbero essere proporzionate ed efficaci (leggi dissuasive), in caso di violazioni gravi del diritto della sorveglianza da parte degli intermediari finanziari. Le misure dovrebbero essere di natura coercitiva e non limitarsi a delle decisioni di constatazione o di ripristino della situazione conforme;
- 5) i risultati delle iniziative degli inquirenti e delle inchieste (a livello cantonale e federale) dovrebbero essere aggregati in statistiche, che ne permettano una misurazione e conseguente adozione degli eventuali interventi di aggiornamento delle misure di perseguimento;
- 6) l'analisi nazionale sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo dovrebbe essere rafforzata nell'ambito dei rischi connessi all'utilizzo dei contanti e di strutture giuridiche. Le autorità dovrebbero poi mettere in atto delle azioni di gestione e controllo dei rischi così rivalutati;
- 7) la Svizzera dovrebbe migliorare il dispositivo legale che permette di mantenere la confidenzialità sulle richieste di assistenza e levare i limiti che hanno un impatto sull'estensione degli scambi di informazioni ai quali può partecipare l'MROS;
- 8) le autorità svizzere dovrebbero assicurarsi che per i reati di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo siano comminate pene dissuasive.

VI. Seguito della valutazione

Al momento della pubblicazione del Rapporto di valutazione del GAFI, il DFF ha annunciato che, nel corso del 2017, vi sarebbe stata un'attenta analisi delle raccomandazioni, e che avrebbe sottoposto al Consiglio federale una proposta per il proseguo. Malgrado l'assenza di lacune gravi, è stata manifestata l'intenzione di adottare, rapidamente, le misure necessarie per rimediare alle lacune principali identificate dal GAFI, per quanto riguarda la conformità tecnica. Nel lungo termine, la Svizzera dovrà migliorare l'efficacia del proprio dispositivo, in vista anche della valutazione del monitoraggio che avrà luogo fra 5 anni.

Il Parlamento ha discusso nelle recenti sessioni alcune proposte riguardanti una regolamentazione sul trattamento da riservare ai pentiti che collaborano con la giustizia (cd. "testimoni della corona"), come pure l'estensione di questa regolamentazione ai membri di organizzazioni terroristiche^[47]. Le autorità non hanno perso tempo e di recente hanno pubblicato delle proposte di modifica, di cui si dirà brevemente in seguito.

A. Le proposte di modifica del diritto interno svizzero

Il 22 giugno 2017, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), in un suo comunicato stampa, ha messo in consultazione un progetto di legge volto a concretizzare la proposta del Consiglio federale di modificare in maniera mirata il diritto penale e altre leggi funzionali al perseguimento penale. L'obiettivo è quello di consentire agli organi di giustizia e polizia di agire, in futuro, in maniera più efficace contro gli atti che costituiscono e/o aumentano il pericolo di un attentato terroristico. La consultazione del relativo progetto di legge si concluderà il 13 ottobre 2017. Parallelamente, sono in corso altri due progetti tesi a rafforzare il meccanismo di prevenzione di atti terroristici.

Con le modifiche di legge proposte, il Consiglio federale accoglie le richieste del MPC e delle autorità inquirenti cantonali, attua la mozione n. 15.3008 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati^[48] e aggiorna il diritto svizzero secondo i principi contenuti nella Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e del relativo Protocollo addizionale.

Il progetto di legge per cui è stata avviata la consultazione, rende passibile di pena il reclutamento, l'addestramento e i viaggi all'estero a fini terroristici. La rispettiva base legale –

^[47] Si vedano in particolare la mozione *Janiak* n. 16.3735 (approvata il 14 dicembre 2016 dal Consiglio degli Stati) e la mozione CAJ-CV 17.3264 "Estensione della piccola regola dei testimoni della corona ai membri delle organizzazioni terroristiche" (adottata il 31 maggio 2017 dal Consiglio nazionale), in: Bollettino ufficiale della sessione estiva 2017 del Consiglio Nazionale, <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin> (consultato il 06.07.2017).

^[48] Si veda la mozione depositata il 10 febbraio 2015, accessibile al seguente link: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153008> (consultato il 06.07.2017).

^[46] Rapporto valutazione GAFI (nota 3), p. 11.

costituita dalla Legge federale che vieta i gruppi "Al-Qaïda" e "Stato islamico", nonché le organizzazioni associate[49] – non sarà più di durata prestabilita, ma sarà integrata nel diritto costante. Il progetto propone una riformulazione più chiara dei disposti corrispondenti. Il progetto di legge vuole anche essere una risposta alla critica che il Tribunale federale aveva espresso in merito a tale legge, nella sua prima sentenza riguardante un viaggio con finalità *jihadista*[50].

Il Consiglio federale intende, inoltre, rendere più chiara la norma penale contro la criminalità organizzata[51] ed esplicitare la sua applicazione anche alle organizzazioni terroristiche. Per facilitare il lavoro delle autorità inquirenti, sono inoltre modificati i singoli criteri legali per determinare l'esistenza di un'organizzazione criminale o terroristica. L'entità della pena è stata aumentata.

Il Consiglio federale propone anche altre novità per contrastare il terrorismo, tra cui una migliore cooperazione internazionale nell'ambito dell'assistenza giudiziaria e della lotta al finanziamento del terrorismo. Il progetto di legge contiene una normativa precisa che consente di risolvere gli eventuali problemi in materia, tutelando i diritti procedurali garantiti dallo Stato di diritto. Questa proposta tiene conto delle raccomandazioni del GAFI contenute nel suo Rapporto di valutazione.

Parallelamente alla revisione suddetta, le autorità stanno elaborando altri due progetti destinati a combattere il terrorismo. Ancora quest'anno, il Consiglio federale avvierà la consultazione sulle misure preventive adottabili al di fuori di un procedimento penale dalla polizia contro potenziali criminali. Inoltre, si vuole fare approvare un piano d'azione nazionale (PNA), attualmente in elaborazione, contro la radicalizzazione e l'estremismo violento. Il PNA prevede misure di prevenzione in tutti i settori della società e viene sviluppato su mandato dalla Piattaforma politica della Rete Integrata Svizzera per la Sicurezza (RSS), in cui sono rappresentati i Cantoni e la Confederazione[52].

B. Orientamento dei lavori successivi al Rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI

In concomitanza con le misure riguardanti la prevenzione del terrorismo e della criminalità organizzata, che saranno attuate in particolare nel quadro del progetto di legge di cui al Cap. VI.A, mediante un comunicato stampa del 28

giugno 2017, il Consiglio federale informa in merito ai lavori successivi al Rapporto di valutazione del GAFI[53].

In elaborazione vi sono progetti che fanno riferimento alle carenze individuate dal GAFI nella legislazione e in merito alla sua efficacia. Essendo la Svizzera attualmente sottoposta a una procedura di monitoraggio (fase di "follow-up"), è previsto che nel febbraio del 2018, il nostro Paese presenti al GAFI il suo primo Rapporto in merito. La procedura del GAFI prevede, inoltre, che le lacune riscontrate nel dispositivo legale debbano essere colmate entro 3 anni. Dopo 5 anni, la Svizzera sarà sottoposta ad una verifica in relazione al miglioramento dell'efficacia.

Il DFF ha esaminato le raccomandazioni del GAFI nell'ambito dei lavori del GCRF. Su tale base, il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare un progetto da porre in consultazione entro la fine dell'anno in corso, che permetta di attuare alcune delle raccomandazioni più importanti (si vedano le priorità di cui al Cap. V.C.3).

In particolare, il Consiglio federale propone di introdurre degli obblighi di diligenza LRD per determinate attività non soggette alle norme sull'intermediazione finanziaria. Sono previsti adeguamenti in relazione ai commercianti di metalli preziosi e pietre preziose, all'acquisto di vecchi metalli preziosi, come pure nell'ambito del sistema di comunicazione all'MROS. Per eliminare le lacune più importanti, sarà inoltre necessario adeguare l'Ordinanza FINMA del 3 giugno 2015 sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA)[54], la Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB 16)[55] e i regolamenti degli OAD. I punti chiave delle revisioni riguardano in particolare la verifica dell'avente economicamente diritto e il regolare aggiornamento delle informazioni sui clienti.

Sono, altresì, proposte delle misure per favorire la trasparenza delle associazioni e delle fondazioni con una particolare esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. A questo proposito, il 28 giugno 2017, è stato pubblicato un Rapporto del GCRF, in tedesco e in francese, sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nel settore delle ONG[56].

In sintesi il Rapporto sulle ONG contiene le tre raccomandazioni conclusive seguenti:

- 1) l'estensione dell'obbligo di iscrizione al Registro di commercio per le associazioni che presentano un'elevata

[49] RS 122.

[50] Si vedano ad esempio anche le Sentenze TPF SK. 2007.4 del 21 giugno 2017 e SK.2013.39 del 2 maggio 2014.

[51] Art. 260^{ter} CP, introdotto negli anni Novanta per contrastare le organizzazioni mafiose.

[52] Sotto il coordinamento del Dipartimento federale della difesa, la RSS è un elemento fondamentale menzionato nel Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera 2010. Per maggiori informazioni: <http://www.vbs.admin.ch/it/tematiche/politica-sicurezza/rapporti-politica-sicurezza/rapporto-politica-sicurezza-2010.html> (consultato il 06.07.2017). La Confederazione e i Cantoni hanno convenuto di approfondire congiuntamente determinate questioni di politica di sicurezza. Essi sono rappresentati in maniera paritetica in seno alla RSS. Per ulteriori informazioni: <http://www.svs.admin.ch/it/home.html> (consultato il 06.07.2017).

[53] Consiglio federale, Comunicato stampa del 28 giugno 2017, in: https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-67338.html (06.07.2017).

[54] RS 955.033.0.

[55] ASSOCIAZIONE SVIZZERA DEI BANCHIERI, Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB 16), Basilea 2015, in: http://shop.sba.ch/1000020_i.pdf (consultato il 06.07.2017).

[56] Il Rapporto è accessibile al seguente link: https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-67338.html (consultato il 06.07.2017).

- esposizione ai rischi di finanziamento di terrorismo e di riciclaggio, obbligandole a stilare una lista dei loro membri;
- 2) l'attuazione coerente delle normative LRD e CDB vigenti, riferite agli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari all'apertura delle relazioni d'affari con le associazioni e fondazioni senza scopo di lucro e in caso di transazioni che destano sospetti;
 - 3) la promozione della sensibilizzazione sui rischi in questione presso le ONG. L'autorità di sorveglianza sulle fondazioni sarà convertita in un istituto di diritto pubblico, al quale sarà attribuita maggiore indipendenza operativa. Questa autorità adotterà un sistema IT che permetterà di orientare le proprie attività di controllo in funzione degli specifici rischi dei settori di riferimento.

Alcune raccomandazioni del Rapporto di valutazione del GAFI coincidono, inoltre, con le raccomandazioni del Forum globale contenute nel Rapporto sulla seconda fase della valutazione sulla Svizzera, pubblicato il 26 luglio 2016^[57]. Il Consiglio federale si occuperà dell'attuazione di queste raccomandazioni dopo la pausa estiva, nel quadro di un progetto separato.

[57] Si veda DFF, Comunicato stampa del 26 luglio 2016, in: https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-62879.html (consultato il 06.07.2017).