

15.048

**Messaggio
concernente la modifica della legge sul riciclaggio
di denaro
Obblighi di diligenza estesi per impedire l'accettazione di
valori patrimoniali non dichiarati**

del 5 giugno 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

5 giugno 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il progetto completa la strategia volta a garantire la conformità fiscale dei clienti esteri che richiedono servizi nell'ambito dell'amministrazione patrimoniale, perseguita con lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari. Con una nuova disposizione nella legge sul riciclaggio di denaro si intendono introdurre obblighi di diligenza destinati agli intermediari finanziari e basati sui rischi, al fine di garantire la conformità fiscale dei clienti residenti fiscalmente all'estero anche nei casi in cui la Svizzera e il Paese di residenza del cliente non abbiano adottato alcun accordo sullo scambio automatico di informazioni.

Situazione iniziale

Il 29 novembre 2013 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro (strategia per la piazza finanziaria – obblighi di diligenza estesi per impedire l'accettazione di valori patrimoniali non dichiarati). Nel contempo ha deciso di affrontare nuovamente la problematica degli obblighi di diligenza estesi in occasione della conclusione di accordi sullo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari secondo lo standard OCSE con gli Stati partner più importanti oppure nel momento in cui dovesse rivelarsi l'impossibilità di concludere alcun accordo simile in un prossimo futuro. Gli obblighi di diligenza estesi sono quindi stati introdotti in forma molto semplificata nella legge sugli istituti finanziari, posta in consultazione il 27 giugno 2014 unitamente alla legge sui servizi finanziari. Siccome nel frattempo gli sforzi internazionali volti a sviluppare uno standard sullo scambio automatico di informazioni sono progrediti più velocemente di quanto inizialmente previsto, e il messaggio concernente la legge sugli istituti finanziari dovrebbe essere pronto solo verso la fine del 2015, gli obblighi di diligenza estesi vengono ora sottoposti al Parlamento in un progetto separato riguardante una modifica della legge sul riciclaggio di denaro, parallelamente al messaggio che approva l'Accordo multilaterale tra autorità competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari e la sua attuazione (legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali). Questa modifica riguarda unicamente gli obblighi di diligenza riferiti alla conformità fiscale dei clienti residenti fiscalmente all'estero.

Contenuto del progetto

Gli obblighi di diligenza estesi dovranno essere applicati a tutti gli intermediari finanziari svizzeri che possono accettare e investire valori patrimoniali non dichiarati. È opportuno che questi obblighi siano disciplinati nella legge sul riciclaggio di denaro poiché in tale ambito, da un lato, sono già registrati in un atto normativo tutti gli intermediari finanziari determinanti e, dall'altro, questi già oggi devono adempiere obblighi di diligenza per impedire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Un disciplinamento nella legge sul riciclaggio di denaro si impone tanto più per il fatto che il parallelo progetto di attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) prevede ormai che anche gravi

reati fiscali abbiano il carattere di reato preliminare al riciclaggio di denaro e che in futuro gli intermediari finanziari dovranno rispettare gli obblighi di diligenza estesi a questa fattispecie.

I nuovi obblighi di diligenza estesi per garantire la conformità fiscale sono soddisfatti con un esame basato sul rischio. Nei confronti di clienti residenti fiscalmente in Svizzera nonché di clienti con il cui Paese di residenza la Svizzera ha introdotto lo scambio automatico di informazioni non vi sono obblighi di diligenza.

Per quanto riguarda gli intermediari finanziari sottoposti a una vigilanza prudenziale, criteri più dettagliati per l'esame basato sui rischi costituiranno l'oggetto di un'autodisciplina riconosciuta dall'autorità di vigilanza quale standard minimo conformemente alla legge sul riciclaggio di denaro. In mancanza di un'autodisciplina, l'autorità di vigilanza emana le disposizioni d'esecuzione corrispondenti. Per gli intermediari finanziari affiliati a organismi riconosciuti di autodisciplina (OAD), spetta a questi ultimi fissare tali criteri.

In futuro gli intermediari finanziari dovranno di principio rifiutarsi di accettare valori patrimoniali se avranno il sospetto che essi non sono conformi sotto il profilo fiscale. Se già esiste una relazione con clienti, l'intermediario finanziario sarà tenuto a verificare la conformità anche dei valori patrimoniali già precedentemente investiti presso di lui e, se del caso, a farli regolarizzare dal cliente; in caso contrario l'intermediario dovrà sciogliere la relazione.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il presente messaggio concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro del 10 ottobre 1997¹ (LRD) viene presentato in concomitanza con il «Messaggio che approva l'Accordo multilaterale tra autorità competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari e la sua attuazione (Legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali)», con il quale è strettamente correlato. Gli obblighi di diligenza estesi sono caratterizzati dallo stesso obiettivo dello scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari. Essi intendono impedire l'afflusso di valori patrimoniali non dichiarati in Svizzera. Di conseguenza vanno osservati solo nei confronti di clienti con il cui Paese di residenza la Svizzera non ha concluso un accordo automatico sullo scambio di informazioni. Rappresentano quindi un coerente complemento al sistema dello scambio automatico di informazioni nel senso di una misura d'accompagnamento.

Il Consiglio federale ha avviato già nella primavera del 2013 una procedura di consultazione riguardante una modifica della LRD dal titolo «Obblighi di diligenza estesi per impedire l'accettazione di valori patrimoniali non dichiarati»². Allora il progetto costituiva il terzo pilastro della strategia del Consiglio federale per la piazza finanziaria, volta a raggiungere l'obiettivo di una piazza finanziaria fiscalmente conforme mediante la conclusione di convenzioni sull'imposizione alla fonte, migliorando l'assistenza amministrativa e giudiziaria secondo gli standard internazionali ed estendendo gli obblighi di diligenza. Il 14 giugno 2013 il Consiglio federale ha preso conoscenza di un primo rapporto del Gruppo di esperti per l'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari, dichiarando la sua disponibilità a collaborare attivamente nel quadro dell'OCSE all'elaborazione di uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni volto a garantire la conformità fiscale dei clienti esteri di amministratori patrimoniali, che soddisfatti i severi requisiti del rispetto del principio di specialità e di riservatezza, garantisca la reciprocità e comprenda regole affidabili al fine di stabilire gli aventi diritto economici per ogni forma giuridica, compresi i *trust* e le società di sede. In questo contesto il Consiglio federale, dopo aver preso conoscenza dei risultati della citata procedura di consultazione, il 29 novembre 2013 ha deciso che avrebbe affrontato di nuovo la problematica degli obblighi di diligenza estesi nel momento della conclusione di un accordo sullo scambio automatico di informazioni conforme allo standard internazionale con gli Stati partner più importanti oppure se si dovesse constatare l'impossibilità di concludere alcun accordo simile in un prossimo futuro. Gli obblighi di diligenza estesi sono quindi stati rielaborati e introdotti in forma modificata e ridotta nell'avamprogetto di legge sugli istituti finanziari (LIFin), all'articolo 11 (conformità fiscale)³. Data la stretta connessione tematica del presente progetto con l'elabora-

¹ RS 955.0

² www.admin.ch>diritto federale>procedure di consultazione>procedure di consultazione concludere>2013 DFF

³ www.admin.ch>federale>procedure di consultazione>procedure di consultazione concludere>2014 DFF

zione – nel frattempo molto avanzata – dello scambio automatico di informazioni a livello internazionale, viene ora colta l'occasione di introdurre la regolamentazione nella LRD come previsto originariamente, tuttavia in forma fortemente semplificata e limitatamente al patrimonio di clienti residenti fiscalmente all'estero.

1.2 La nuova normativa proposta

La credibilità della strategia per la piazza finanziaria ora ulteriormente sviluppata presuppone che, al fine di impedire l'afflusso di valori patrimoniali non dichiarati, gli obblighi di diligenza estesi siano applicabili a tutti gli intermediari finanziari coinvolti nella possibilità di accettare e investire tali valori. Risulta pertanto opportuno basarsi sulla definizione di intermediari finanziari di cui all'articolo 2 LRD. Questi intermediari finanziari già oggi sono tenuti a rispettare obblighi di diligenza in relazione al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. L'introduzione di una regolamentazione nella legge sul riciclaggio di denaro si impone ancor più visto che, conformemente al progetto di attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) già approvato dal Parlamento, dal 1° gennaio 2016 i delitti fiscali qualificati rappresenteranno reati preliminari al riciclaggio di denaro e quindi in futuro gli intermediari finanziari dovranno rispettare anche in quest'ottica gli obblighi di diligenza estesi riguardo a detta fattispecie⁴.

Rispetto alla versione posta in consultazione nella primavera del 2013, gli obblighi di diligenza estesi qui proposti sono riuniti in un unico articolo e limitati all'essenziale. La regolamentazione dei dettagli è delegata all'autodisciplina. Gli obblighi di diligenza dovrebbero essere complementari allo scambio automatico di informazioni e comportare effetti che non vi vadano oltre. Ciò significa che essi non sono applicabili a clienti con il cui Paese di residenza la Svizzera ha adottato lo scambio automatico di informazioni. Non sono neppure applicabili – diversamente da quanto previsto dal progetto posto in consultazione – nei riguardi di clienti residenti fiscalmente in Svizzera, in quanto lo standard sullo scambio automatico di informazioni è limitato allo scambio di informazioni finanziarie riguardanti clienti con residenza fiscale all'estero.

Come per il chiarimento del sospetto di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, anche gli obblighi dipendono dal rischio che la parte contraente rappresenta (esame basato sui rischi). Nel caso in cui sussistano indizi a favore di una riduzione dei rischi, in genere è possibile rinunciare a ulteriori chiarimenti.

L'attuale sistema di lotta contro il riciclaggio di denaro – il quale prevede, per le banche e le case da gioco, che gli obblighi di diligenza che figurano nella LRD possano essere concretizzati mediante l'autodisciplina (art. 17 LRD), sempre che lo permettano le norme fissate per via di ordinanza – deve applicarsi anche agli obblighi di diligenza estesi in materia di fiscalità. Le modalità di valutazione della conformità fiscale degli intermediari finanziari sottoposti alla vigilanza prudenziale ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 LRD possono essere oggetto di un'autodisciplina riconosciuta quale standard minimo dalla FINMA (nel settore dei mercati finanziari) e dalla Commissione federale delle case da gioco (CFCG) per le case da gioco. Questo tipo di autodisciplina è un sistema che si è rivelato efficace ad esempio nella lotta contro il riciclaggio di denaro e, attualmente, per quanto riguarda le esigenze in

⁴ FF 2014 8377

materia di fondi propri in ambito ipotecario. Riguardo al suo effetto pratico l'auto-disciplina riconosciuta può essere comparata a una regolamentazione statale, tuttavia con il vantaggio della maggiore flessibilità e di un consenso più ampio. Nel caso degli intermediari finanziari affiliati a organismi di autodisciplina (OAD) riconosciuti ai sensi dell'articolo 24 LRD, la definizione di tali criteri spetta a questi ultimi conformemente all'articolo 25 capoverso 2 LRD. Infine, per gli intermediari finanziari che non sono sottoposti a una vigilanza prudenziale completa né sottostanno alla vigilanza di un OAD, l'ulteriore concretizzazione degli obblighi di diligenza estesi compete alla FINMA (art. 18 cpv. 1 lett. e LRD).

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Gli obblighi di diligenza estesi sono stati proposti – in forma ridotta e semplificata rispetto al progetto del 2013 – nell'ambito della consultazione concernente la LIFin (art. 11 AP-LIFin), suscitando reazioni diverse (cfr. il relativo rapporto sui risultati⁵). Vi sono state reazioni assolutamente positive, tuttavia soprattutto gli ambienti economici ritengono che la proposta regoli più di quanto necessario e che gli istituti finanziari non debbano essere considerati responsabili riguardo all'onestà fiscale dei loro clienti.

Il principio del progetto degli obblighi di diligenza estesi deve essere mantenuto. La critica espressa in sede di consultazione viene tenuta in considerazione, semplificando in modo netto la regolamentazione proposta ed escludendo gli obblighi di diligenza estesi per i soggetti imponibili in Svizzera. Il progetto attua in modo credibile l'obiettivo di una piazza finanziaria integra e in tal modo contribuisce in misura considerevole a mantenerne la reputazione.

1.4 Diritto comparato

Gli Stati europei e le piazze finanziarie importanti non richiedono obblighi di diligenza estesi, poiché nella lotta contro l'accettazione di valori patrimoniali non dichiarati hanno scelto un altro approccio, che spesso interviene più incisivamente nella sfera privata dei clienti, ma con connotazioni diverse in ogni Paese. Per questa ragione, i sistemi applicati in altri Stati possono essere soltanto descritti, ma non comparati con la soluzione qui proposta.

1.4.1 OCSE

Lo standard dell'OCSE per l'assistenza amministrativa in materia fiscale, stabilito nell'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE, prevede che gli Stati si scambino, su richiesta, le informazioni che lo Stato richiedente necessita per l'esecuzione delle norme del diritto nazionale riguardanti le imposte menzionate nella convenzione. Nel 2012 il Consiglio dell'OCSE ha approvato a Parigi il commentario riveduto dell'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE. Lo stan-

⁵ www.admin.ch>federale>procedure di consultazione>procedure di consultazione concludere>2014 DFF

dard prevede che l'assistenza amministrativa sarà concessa non solo in casi singoli ma, a determinate condizioni, anche per gruppi di contribuenti. Nel caso delle domande raggruppate, le persone interessate dovranno essere identificate sulla base di specifici criteri di ricerca. Le domande senza indizi concreti, le cosiddette «*fishing expeditions*», rimangono espressamente vietate. La Svizzera e le principali piazze finanziarie applicano lo standard dell'OCSE per l'assistenza amministrativa nella sua forma riveduta.

Accanto allo scambio di informazioni su richiesta, oggi giorno lo standard internazionale prevede anche il cosiddetto scambio volontario (o spontaneo) di informazioni. In questo caso le informazioni non sono trasmesse a seguito di una richiesta, bensì quando in presenza di informazioni lo Stato in loro possesso presume che un altro Stato possa esserne interessato. Questo tipo di assistenza amministrativa è previsto in particolare nella Convenzione del Consiglio europeo e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale (Convenzione sull'assistenza amministrativa). Oltre allo scambio volontario di informazioni, la Convenzione sull'assistenza amministrativa prevede pure lo scambio di informazioni automatico o su richiesta. La Svizzera ha sottoscritto la Convenzione il 15 ottobre 2013. Il messaggio che approva la Convenzione del Consiglio europeo e dell'OCSE sull'assistenza reciproca in materia fiscale e la sua attuazione (modifica della legge sull'assistenza amministrativa fiscale) verrà sottoposto al Parlamento parallelamente al messaggio che approva l'Accordo multilaterale tra autorità competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari e la sua attuazione (legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali) e al presente messaggio.

Il 15 luglio 2014 il Consiglio dell'OCSE ha approvato lo standard globale per lo scambio automatico di informazioni in materia fiscale. Nel frattempo quasi 100 Stati hanno dichiarato di voler attuare questo nuovo standard. Alcuni di loro prevedono il primo scambio nel 2017, altri – tra i quali la Svizzera – nel 2018, con riserva delle procedure legislative. Il nuovo standard prevede che gli istituti finanziari e determinati strumenti di investimento collettivo e società assicurative raccolgano informazioni finanziarie riguardanti i loro clienti qualora questi siano residenti fiscalmente all'estero. Tali informazioni comprendono tutti i tipi di reddito da capitale e il saldo del conto. Esse sono trasmesse automaticamente, di regola una volta all'anno, alle autorità fiscali, che inoltrano i dati all'autorità fiscale estera competente per il cliente. Questa trasparenza mira a impedire la possibilità di nascondere al fisco sostrato fiscale all'estero.

1.4.2 UE

In seno all'UE, l'assistenza amministrativa secondo lo standard dell'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE è attuata e sancita nell'acquis comunitario nell'ambito della direttiva riveduta dell'UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, entrata in vigore il 1° gennaio 2013. Questa direttiva si applica in linea di principio a tutti i tipi di imposte e disciplina lo scambio di informazioni prevedibilmente pertinenti per l'amministrazione e l'applicazione delle leggi nazionali degli Stati membri. Solo le imposte indirette sono esplicitamente escluse, sempre che esse siano già disciplinate in prescrizioni giuridiche dell'UE, come l'IVA, i dazi e le imposte sul consumo.

Oltre alle disposizioni concernenti lo scambio di informazioni su richiesta, la direttiva relativa alla cooperazione amministrativa contiene anche disposizioni sull'assistenza amministrativa spontanea e sullo scambio automatico di informazioni. Così, l'autorità competente può comunicare spontaneamente all'autorità di un altro Stato membro tutte le informazioni di cui è a conoscenza e che potrebbero essere utili per le autorità competenti di un altro Stato membro. Inoltre, la direttiva relativa alla cooperazione amministrativa disciplina, in termini limitativi, i casi in cui gli Stati membri devono imperativamente scambiarsi su base spontanea le informazioni di cui dispongono. È il caso, ad esempio, di uno Stato che ha ragione di credere che possa esservi una riduzione d'imposta in un altro Stato membro. Un altro caso può darsi allorquando si ha ragione di credere che un risparmio fiscale venga conseguito tramite il trasferimento fittizio degli utili all'interno di un gruppo di imprese.

Dal 1° gennaio 2015 ogni Stato membro deve comunicare automaticamente all'autorità competente di un altro Stato membro le informazioni di cui dispone sui redditi di un'attività indipendente, sugli onorari dei consiglieri di amministrazione, sugli introiti dei prodotti delle assicurazioni sulla vita, sulle rendite o sulle proprietà fondiarie e i relativi introiti (tutte le informazioni che non sono dati bancari). Il 9 dicembre 2014 il Consiglio dell'Unione europea ha di nuovo modificato la direttiva relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, sancendo così lo standard OCSE sullo scambio automatico di informazioni nel diritto comunitario europeo. In linea di principio i dati andranno rilevati a partire dal 2016 e saranno scambiati tra gli Stati membri dell'UE dal 2017. Conformemente alle nuove disposizioni, l'Austria dal 1° gennaio 2017 applicherà la direttiva riveduta relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale ai periodi fiscali a partire da tale data. In concomitanza con l'avvio dell'attuazione della direttiva riveduta relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, dovrà essere abrogata la direttiva in materia di tassazione dei redditi da risparmio. Il Consiglio ECOFIN nell'ottobre 2014 ha inoltre confermato che gli accordi sulla fiscalità del risparmio conclusi con gli Stati terzi Svizzera, Andorra, Liechtenstein, Monaco e San Marino andranno riveduti al fine di statuire lo standard OCSE sullo scambio automatico di informazioni nelle relazioni tra tali Stati e l'UE. Il 27 maggio 2015 la Svizzera e l'UE hanno sottoscritto il relativo accordo, che verrà sottoposto all'Assemblea federale per approvazione.

1.4.3 Altri Stati

Gli *Stati Uniti* negoziano le convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI) e i Tax Information Exchange Agreements (TIEA) sulla base di un loro proprio modello di convenzione, che va più in là dell'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE. Gli Stati Uniti scambiano, su richiesta, informazioni nel quadro di tali CDI e TIEA e della Convenzione sull'assistenza amministrativa (nella sua versione originale). Gli Stati Uniti hanno inoltre dichiarato di attuare lo standard sullo scambio automatico di informazioni a partire dal 2015 sulla base dell'accordo FATCA⁶. Alcuni dei loro accordi FATCA prevedono che gli Stati Uniti consegnino dati ai Paesi partner. Tali accordi prevedono inoltre che gli Stati Uniti riconoscano

l'obbligo di garantire la completa reciprocità e comprendono l'intenzione politica statunitense di creare le basi giuridiche necessarie a tal fine.

Singapore, membro del *Forum globale*, nel marzo del 2009 si è impegnato a riprendere gli standard internazionali per lo scambio di informazioni in materia fiscale. Singapore si è inoltre espresso a favore dell'attuazione dello standard sullo scambio automatico di informazioni, formulando l'intenzione di effettuare il primo scambio di dati nel 2018.

1.5 Attuazione

Le disposizioni che il presente progetto prevede di introdurre nella legge sul riciclaggio di denaro definiscono l'ambito per gli obblighi di diligenza estesi. In analogia all'attuale sistema di attuazione della legge, la FINMA e la CFCG – fondandosi sul vigente articolo 17 LRD – concretizzeranno a livello di ordinanza gli obblighi di diligenza per gli intermediari finanziari ad esse sottoposti, sempre che la regolamentazione non avvenga nell'ambito dell'autodisciplina. Per quanto riguarda gli intermediari finanziari che si sono affiliati a un OAD, l'articolo 25 capoverso 2 LRD dispone che sia quest'ultimo a concretizzare i loro obblighi di diligenza.

2 Commento ai singoli articoli

Titolo e art. 1

Il titolo della legge sul riciclaggio di denaro deve riflettere le nuove normative riguardanti i provvedimenti adottati per impedire l'accettazione di valori patrimoniali non dichiarati.

Quanto all'oggetto della legge, non è invece necessaria alcuna modifica dell'articolo 1. Infatti, esso già menziona la «diligenza richiesta in materia di operazioni finanziarie». I nuovi obblighi di diligenza degli intermediari finanziari in materia di valori patrimoniali non dichiarati vengono inglobati in questa espressione secondo una sua accezione generica, anche se finora essa era utilizzata in senso più stretto.

A partire dal 1° gennaio 2016 il titolo della LRD subirà una modifica anche nel quadro dell'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute⁷, decretata dal Parlamento nella sessione invernale 2014. La modifica effettuata in tale sede (stralcio dell'espressione «nel settore finanziario») viene qui anticipata.

Art. 6a Esame della conformità fiscale

Gli obblighi che vertono sull'esame della conformità fiscale esposti qui di seguito non limitano né sostituiscono gli esistenti obblighi di diligenza, in particolare gli obblighi di chiarimento ai sensi dell'articolo 6 LRD. Di conseguenza anche le limitazioni poste all'esame della conformità fiscale ai sensi del capoverso 1 (imponibilità all'estero) e del capoverso 3 (cliente imponibile in uno Stato con il quale la Sviz-

⁷ FF 2014 8377

zera ha concluso un accordo di scambio automatico di informazioni a fini fiscali) non sono applicabili agli obblighi di chiarimento ai sensi dell'articolo 6 LRD.

Cpv. 1

La disposizione descrive gli obblighi di diligenza estesi che l'intermediario finanziario deve adempire al momento di accettare valori patrimoniali, per assicurarsi che essi siano conformi sotto il profilo fiscale. Analogamente a quelli esistenti, i nuovi obblighi di diligenza devono essere adeguati al rischio corrispettivo di ciascun cliente. I rischi devono essere considerati e ponderati in funzione delle informazioni fornite in ciascun singolo caso; la ponderazione può anche variare da un settore all'altro. Ad esempio, nelle case da gioco è abituale che i clienti portino importanti somme in contanti, mentre questa situazione è meno frequente per i depositi bancari e comporterà perciò chiarimenti approfonditi. Elemento centrale nei chiarimenti, l'approccio basato sui rischi implica anche la necessità di tener conto della situazione sociale e giuridica del Paese in cui è domiciliato un dato cliente. Se, ad esempio, un Paese dispone di un'amministrazione pubblica efficace, ci si può aspettare che il cliente che vi risiede documenti in modo più attendibile la propria conformità fiscale che un cliente che proviene invece da un Paese nel quale simili strutture non esistono, ad esempio a causa di una guerra civile o di un regime dittatoriale (in quest'ultimo caso bisogna anche considerare un rischio elevato di riciclaggio di denaro). In fin dei conti, i chiarimenti da adottare in ogni singolo caso e la loro profondità dovranno però sempre essere commisurati con l'esigenza seguente: gli obblighi di diligenza estesi devono garantire in modo credibile che la piazza finanziaria svizzera fa tutto il possibile per tenere lontani i valori patrimoniali non dichiarati. I dettagli riguardanti gli indizi determinanti vanno stabiliti nell'ambito dell'autodisciplina.

Se la relazione d'affari concerne soltanto valori patrimoniali di poca entità, deve essere possibile rinunciare all'adempimento degli obblighi di diligenza. La determinazione del valore concreto deve avvenire nell'ambito dell'autodisciplina.

Cpv. 2

Se sussistono indizi di un rischio elevato, l'intermediario finanziario non può presumere che i valori patrimoniali siano stati dichiarati ed è tenuto ad effettuare ulteriori chiarimenti. Questi indizi di rischio elevato sono dati, in particolare, se il cliente adotta un comportamento che indica l'intenzione di eludere l'obbligo fiscale e che anche su specifica domanda non è in grado di spiegare in maniera plausibile. Questi indizi possono configurarsi come segue: creazione di società di sede o di strutture particolarmente complesse intese a dissimulare gli aventi economicamente diritto ai valori patrimoniali, esecuzione da parte del cliente di transazioni in contanti inusuali o molto frequenti nel quadro della sua attività commerciale o esigenza che si adottino misure discrezionali fuori dell'ordinario, esistenza di seri indizi, riconducibili a procedure amministrative o penali conosciute, che lasciano supporre che il cliente non si conforma agli obblighi fiscali oppure esistenza di indizi da cui si può dedurre che il cliente intende dissimulare la propria situazione patrimoniale alle autorità fiscali, dato che effettua principalmente investimenti esenti dall'imposta e che all'intermediario finanziario non vengono chiesti estratti fiscali.

Se invece sussistono indizi di un rischio ridotto, l'intermediario finanziario può rinunciare a un ulteriore esame della conformità fiscale. Tali indizi sono dati ad esempio se il cliente può provare la conformità fiscale in modo attendibile, presen-

tando una copia autenticata della dichiarazione fiscale o una conferma delle autorità fiscali. Questi indizi sono dati anche se viene presentata una dichiarazione scritta e attendibile del cliente, nella quale egli conferma di aver osservato l'obbligo fiscale riguardo ai valori patrimoniali e ai relativi proventi (autodichiarazione). L'autodichiarazione rappresenta una soluzione sperimentata già oggi con successo da alcune banche. Resta da stabilire se un'autodichiarazione menzognera costituisca un caso di falsità in documenti ai sensi dell'articolo 251 numero 1 del Codice penale⁸ (CP). La questione centrale è di determinare se un'autodichiarazione sia un documento. Saranno i giudici a decidere in merito. In questa sede si può comunque rinviare all'affinità che esiste fra l'autodichiarazione e la cosiddetta dichiarazione relativa all'avente economicamente diritto di cui all'articolo 3 della Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB) (il cosiddetto formulario A), nonché alla giurisprudenza del Tribunale federale, per cui le autorità di vigilanza attribuiscono al formulario A maggiore forza probatoria (e dunque il carattere di documento) per quanto concerne il rispetto degli obblighi di diligenza.

L'intermediario finanziario può rinunciare a effettuare ulteriori chiarimenti anche nel caso in cui il cliente lo autorizza (con un cosiddetto «waiver») a rendere noti i propri dati all'autorità fiscale e rinuncia in tal modo a priori, in un'eventuale procedura del cliente nell'ambito dell'assistenza amministrativa fiscale, a presentare ricorso contro la trasmissione dei dati. In tale contesto non è rilevante sapere se, nel singolo caso, per consegnare i dati la banca necessita di un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 271 CP. La questione si porrebbe comunque solo nel caso in cui uno Stato straniero si rivolgesse direttamente alla banca per ottenere la consegna dei dati.

Cpv. 3

Nei confronti di clienti provenienti da Paesi con i quali la Svizzera attua lo scambio automatico di informazioni, non sussiste più la necessità di esaminare la conformità fiscale. A questa categoria appartengono anche i clienti provenienti dagli Stati Uniti, nei confronti dei quali si applica l'Accordo di cooperazione del 14 febbraio 2013⁹ tra la Svizzera e gli Stati Uniti d'America per l'applicazione agevolata della normativa FATCA, che sostanzialmente comprende pure uno scambio automatico di informazioni. Per far valere i loro diritti in materia di fiscalità, i Paesi in questione hanno accesso ai dati dei clienti interessati. L'imposta alla fonte con effetto liberatorio non garantisce invece una completa trasparenza, in quanto i diritti all'informazione derivanti dai corrispondenti accordi non sono così estesi.

Cpv. 4

Questo capoverso regola gli obblighi ai quali sottostà l'intermediario finanziario se deve presumere o ha conoscenza del fatto che i valori patrimoniali offertigli dal cliente non sono dichiarati o che egli ha già accettato simili valori.

Lettera a

Se sulla base di un esame ai sensi del capoverso 1 deve presumere che i valori patrimoniali offertigli da un nuovo cliente non sono dichiarati, l'intermediario finanziario è tenuto a rifiutare l'avvio di una relazione d'affari e l'accettazione di tali valori.

⁸ RS 311.0
⁹ FF 2013 2701

Lettera b

Se nel corso di una relazione d'affari corrente l'intermediario finanziario viene a conoscenza o deve supporre che gli vengono offerti valori patrimoniali non dichiarati, non è sufficiente rifiutarli. Questo poiché, visto il comportamento del cliente, è presumibile che anche i valori patrimoniali dello stesso cliente già depositati presso l'intermediario finanziario non siano stati dichiarati. L'intermediario finanziario è quindi tenuto a chiarire anche la conformità fiscale di tali valori patrimoniali mediante un esame in funzione dei rischi conformemente al capoverso 1. Se i chiarimenti portano a presumere che vi sono valori patrimoniali non dichiarati, il cliente deve provare all'intermediario finanziario, entro un congruo termine, che i valori patrimoniali verranno dichiarati regolarmente o che la situazione dal punto di vista del diritto fiscale è stata regolarizzata (regolarizzazione). Se il cliente non dovesse riuscirci entro il termine, l'intermediario finanziario è tenuto a sciogliere la relazione d'affari.

Tuttavia, in taluni casi il cliente non ha la possibilità di dimostrare la conformità fiscale del suo patrimonio né che la sua situazione dal punto di vista del diritto fiscale è regolarizzata senza subire svantaggi non sostenibili che non derivano dalla dichiarazione in quanto tale. Questi svantaggi non concernono dunque le perdite di valori patrimoniali, come i recuperi d'imposta o le multe fiscali, imputabili a motivi di diritto fiscale in caso di regolarizzazione della situazione nel Paese di residenza del cliente, benché possano anche essere rilevanti. In questi casi si tratta piuttosto di situazioni in cui il cliente può rendere verosimile che comunicando alle autorità la propria situazione patrimoniale sussiste il rischio che i relativi dati non rimangano presso le autorità e che sia preso di mira da organizzazioni criminali. Fra le altre situazioni che entrano in linea di conto, si può citare anche l'assenza di procedure conformi ai principi dello Stato di diritto, il rischio di un arbitrio politico, un'imposizione confiscatoria o l'adozione di misure penali draconiane. In casi del genere il conto può essere momentaneamente conservato; il cliente dovrà procedere a una regolarizzazione solo quando essa si rivelerà ragionevole a seguito delle mutate condizioni.

Cpv. 5

Gli obblighi dell'intermediario finanziario in caso di sospetto di riciclaggio secondo l'articolo 9 e seguenti LRD devono essere separati dagli obblighi in caso di sospetto di non conformità sotto il profilo fiscale. Se accerta segnatamente che i valori patrimoniali di una relazione d'affari provengono da reati preliminari secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettera a LRD o se, secondo la lettera b di tale disposizione, interrompe le trattative per l'avvio di una relazione d'affari, l'intermediario finanziario sottostà agli obblighi in caso di sospetto di riciclaggio – in particolare l'obbligo di dare comunicazione senza indugio – mentre non si applicano i nuovi obblighi per garantire la conformità fiscale. Questi ultimi vanno considerati soltanto quando non possono più compromettere la procedura inerente al riciclaggio di denaro.

Art. 17

Le modifiche dell'articolo servono a precisare l'attuale situazione giuridica. Vi si indica chiaramente che la FINMA e la CFCG devono stabilire per via di *ordinanza* le modalità di adempimento degli obblighi di diligenza. Ciò corrisponde all'attuale

prassi, avendo i due organi di vigilanza emanato ciascuno la propria ordinanza: l'ordinanza FINMA dell'8 dicembre 2010¹⁰ sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA) e l'ordinanza della CFCG del 12 giugno 2007¹¹ sulla lotta contro il riciclaggio di denaro (ORD-CFCG).

L'espressione *organismo di autodisciplina* viene inoltre sostituita con *autodisciplina*, indicando così in modo chiaro che l'articolo 17 va applicato agli intermediari finanziari sottoposti a vigilanza prudenziale e quindi non agli OAD ai sensi dell'articolo 24 (nonostante oggi venga usata la stessa espressione in entrambi gli articoli). In tal modo si precisa che la FINMA, conformemente all'articolo 7 capoverso 3 LFINMA, ha la possibilità di riconoscere un valore di standard minimo alle *autodiscipline* di associazioni di categoria di intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 2 LRD. Non è dunque necessario – dato che le banche non dispongono di alcun OAD ai sensi della LRD – designare nell'articolo 32 ORD-FINMA la Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche come determinante in materia. Risulta quindi sufficiente richiedere che l'autodisciplina degli intermediari finanziari venga osservata in termini generali. Considerazioni analoghe valgono anche per gli istituti d'assicurazione (art. 37 ORD-FINMA).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

In futuro, le autorità di vigilanza dovranno fare in modo che nel loro ambito di vigilanza vengano rispettate anche le nuove disposizioni in materia di conformità fiscale. Ciò comporta la necessità di ulteriori risorse di entità limitata, che dovranno essere finanziate mediante emolumenti versati dagli intermediari finanziari.

Per il rimanente, il progetto non ha alcuna ripercussione diretta sugli enti pubblici.

3.2 Ripercussioni per l'economia

Gli obblighi di diligenza estesi comporteranno per gli intermediari finanziari un onere supplementare, che potrà variare a seconda del settore e dell'intermediario interessato. Anche se è difficile misurarne l'entità, è facile attendersi che tale onere rimanga entro un limite ragionevole. Ciò perché in primo luogo è compito del cliente dimostrare la conformità fiscale del suo patrimonio e, inoltre, perché l'intermediario finanziario può regolarmente rifarsi a informazioni di cui dispone nel quadro dell'esame riguardante il riciclaggio di denaro cui occorre procedere già oggi, e che in futuro verrà esteso a reati preliminari in seguito all'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI¹². Per gli intermediari finanziari che hanno già adeguato il loro modello aziendale alle nuove e da tempo prevedibili condizioni riguardo alla conformità fiscale dei loro clienti, gli obblighi di diligenza estesi non comporteranno alcun onere supplementare. Per contro, in futuro gli OAD dovranno fare in modo che gli intermediari finanziari che sono loro affiliati rispettino le nuove disposizioni

¹⁰ RS 955.033.0

¹¹ RS 955.021

¹² FF 2014 8377

in materia di conformità fiscale. L'onere supplementare degli OAD comporterà un aumento moderato degli emolumenti presso gli intermediari finanziari.

L'onere supplementare che ne deriva è giustificato dal miglioramento della reputazione della piazza finanziaria, che in definitiva giova a sua volta a tutti gli intermediari finanziari.

4 Programma di legislatura

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012¹³ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012¹⁴ sul programma di legislatura 2011–2015. L'affare viene comunque sottoposto al Parlamento nella presente sede, poiché da un lato i mercati finanziari internazionali sono tuttora sottoposti a grandi trasformazioni e, dall'altro, nel quadro dell'attuazione dello scambio automatico di informazioni non sarebbe nell'interesse della piazza finanziaria svizzera attendere fino al prossimo programma di legislatura prima di proporre il progetto.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Le disposizioni proposte poggiano sulle stesse basi costituzionali del testo di legge riveduto.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Al momento attuale non vi è alcun impegno da valutare in ordine alla compatibilità.

5.3 Delega di competenze legislative

Non è prevista alcuna norma che conferisca la competenza di emanare ordinanze di delega legislativa. Nella misura in cui gli obblighi di diligenza di cui all'articolo 6a LRD sono precisati dalla FINMA o da un'autodisciplina, le basi legali corrispondenti sono definite negli articoli 17 e 25 LRD e nell'articolo 7 capoverso 3 LFINMA.

¹³ FF 2012 305

¹⁴ FF 2012 6413