

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

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale  
del 29 giugno 2001**

**Parere del Consiglio federale**

del 16 gennaio 2002

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

Vi ringraziamo per il vostro rapporto e le vostre raccomandazioni in merito ai problemi di esecuzione della legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (Legge sul riciclaggio di denaro, LRD; RS 955.0) e, segnatamente, al controllo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 LRD. Come da voi richiesto, vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto e sulle undici raccomandazioni in esso contenute.

Teniamo innanzitutto a esprimervi la nostra riconoscenza per la preziosa analisi e le proposte costruttive che ci avete fatto pervenire. Condividiamo, nelle grandi linee, il vostro punto di vista e approviamo le raccomandazioni da voi suggerite, che saranno applicate il più presto possibile, se già non lo sono state. Consideriamo infatti di grande importanza che le lacune segnalate nel rapporto siano colmate rapidamente.

# Parere

## 1 Situazione iniziale

La legge sul riciclaggio è entrata in vigore il 1° aprile 1998. Secondo il legislatore, sottostanno alla legge tutti gli intermediari finanziari che adempiono i criteri definiti nell'articolo 2. In un raffronto internazionale, dal profilo della lotta contro il riciclaggio di denaro la LRD ha una portata piuttosto ampia, includendo tutto un ventaglio di professioni (avvocati, notai, agenti di cambio ecc.) potenzialmente esposte al riciclaggio. La legge contiene una serie di provvedimenti volti alla lotta contro il riciclaggio, disciplina le procedure di autorizzazione e di vigilanza da parte dell'autorità di controllo, prescrive gli obblighi di diligenza (accertamento relativo all'avente economicamente diritto, obbligo speciale di chiarimento di certe transazioni, obbligo di allestire e conservare i documenti) come pure l'obbligo di comunicazione in caso di sospetto fondato di riciclaggio di denaro e dispone le sanzioni in caso di infrazioni.

Al termine del periodo di transizione di due anni (31 marzo 2000), l'esecuzione della LRD ha incontrato numerose difficoltà, esaurientemente evocate nel rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Tali difficoltà, che non sono inusitate allorché si tratta dell'esecuzione di una legge completamente nuova, nella fattispecie vanno ascritte ai motivi citati qui appresso.

- In primo luogo, con la legge sul riciclaggio di denaro si sono sottoposti per la prima volta a disciplinamento statale numerosi e diversi fornitori di prestazioni finanziarie. Mentre nel settore bancario e assicurativo si ha a che fare con un centinaio di attori, in quello parabancario essi sono migliaia. Impressionante è pure la varietà delle transazioni finanziarie interessate – dal negozio di crediti alla gestione di patrimonio, passando per le operazioni di cambio. Il settore si distingue per es. da quello bancario anche dal profilo strutturale: gli attori sono prevalentemente medie e piccole imprese che per natura hanno più difficoltà ad attenersi agli obblighi di diligenza dello stato maggiore bene organizzato di qualche grande banca.
- Secondariamente, nell'ambito della copertura permanente del settore non bancario, il nostro è un ruolo pionieristico a livello internazionale. I viaggi di studio in altri Paesi, di conseguenza, ci sono di scarsa utilità e non possiamo approfittare delle (carenti) esperienze altrui.
- Infine, quella sul riciclaggio di denaro è una legge relativamente giovane. Il periodo di transizione fissato nell'articolo 42 capoverso 3 si è concluso solo il 1° aprile 2000. Sarebbe quindi prematuro voler giudicare il successo o l'insuccesso della LRD.

Subito dopo la sua entrata in funzione, nel luglio 2000, Peter Siegenthaler, nuovo direttore dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), ha incaricato una ditta di consulenza di effettuare un'analisi completa della situazione e di proporre misure concrete applicabili nell'ambito della legge vigente.

Fondandosi sulle conclusioni del rapporto di questa ditta presentato a fine settembre, l'AFF ha disposto il seguente pacchetto di misure:

- rivalutazione gerarchica dell'autorità di controllo e aumento del suo organico;
- istituzione di una Task Force per il disbrigo delle 550 richieste di intermediari finanziari che avevano presentato domanda di autorizzazione all'autorità di controllo;
- esame di modelli di outsourcing per la revisione degli intermediari finanziari subordinati direttamente all'autorità di controllo;
- esame della possibilità di introdurre valori soglia relativi alle attività che rientrano nel campo d'applicazione della legge;
- definizione di una strategia direttrice delle attività dell'autorità di controllo e creazione di un consiglio consultivo con funzioni di organo indipendente di consulenza;
- promozione di più stretti rapporti tra l'autorità di controllo e gli organismi di autodisciplina (OAD) come pure elaborazione comune di linee direttive che consentano di pervenire a una dottrina di base unitaria in materia di concessione e di applicazione dell'autodisciplina;
- elaborazione di un progetto di comunicazione per l'autorità di controllo.

Questo pacchetto di misure è stato trasmesso il 30 ottobre 2000 per conoscenza alla vostra Commissione con lettera del capo del Dipartimento federale delle finanze ed è stato presentato dal direttore dell'AFF alla sottocommissione DFF/DFE in occasione della sua seduta del 24 novembre 2000. Come rilevato da un comunicato stampa dei Servizi del Parlamento in data 29 novembre 2000, il pacchetto di misure ha suscitato un ampio consenso.

L'esecuzione è cominciata in dicembre, subito dopo l'entrata in funzione della direzione del progetto a cui era stata affidata la ripartizione dei differenti compiti e che aveva assunto la conduzione del coordinamento e della verifica del lavoro. I primi risultati concreti hanno potuto essere constatati a partire dall'inizio del 2001:

- l'autorità di controllo è stata rivalutata dal profilo gerarchico dal 1° gennaio 2001, con la trasformazione da sezione a divisione e con l'aumento del suo personale a un totale di 11,5 posti. Tra il 1° febbraio e il 1° aprile 2001 si sono aggiunti all'organico dell'autorità di controllo cinque nuovi collaboratori giuristi;
- per poter trattare le circa 550 domande di autorizzazione presentate all'autorità di controllo da intermediari finanziari, il 1° maggio 2001 è diventata operativa una Task Force costituita prevalentemente da studenti di giurisprudenza del secondo ciclo, sotto la responsabilità dei collaboratori più esperti dell'autorità stessa;
- il consiglio consultivo istituito a fine gennaio allo scopo di assecondare e consigliare l'autorità di controllo in materia di strategia e questioni di fondo si è riunito in assemblea costitutiva il 28 febbraio 2001;
- in base all'incarico conferitogli il 22 dicembre 2000, il professor Nobel di Zurigo ha fornito in data 17 aprile 2001 la perizia sull'introduzione di valori soglia circa l'assoggettamento obbligatorio alla LRD (verifica delle basi legali come pure della possibilità concreta di esecuzione);

- si sono intrapresi considerevoli sforzi al fine di migliorare il flusso d'informazioni agli OAD e di coordinare in maniera più consona le singole misure volte a una esecuzione credibile della LRD: istituzione di regolari «conferenze di coordinamento»; informazione esauriente e sistematica degli OAD prima delle conferenze stampa del DFF su questioni relative all'autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro o alla lotta contro il riciclaggio di denaro in generale (introduzione di un pacchetto di misure il 29 novembre 2000, istituzione del consiglio consultivo il 31 gennaio 2001, parere sul rapporto Peillon-Montebourg il 21 febbraio, cambiamento ai vertici della direzione dell'autorità di controllo il 13 giugno); infine, il 14 maggio ha avuto luogo a Berna, in presenza del capo del Dipartimento federale delle finanze, il primo workshop relativo all'elaborazione di linee direttive sull'autodisciplina.

Da marzo 2001 e per buona parte del secondo trimestre 2001, l'esecuzione del pacchetto di misure del novembre 2000 ha subito un ritardo per i seguenti motivi:

- lunga assenza in ragione di un incidente sportivo dell'allora direttore dell'autorità di controllo (dal 5 marzo fino alle sue dimissioni, il 13 giugno);
- trattamento dell'incarto del presidente del Consiglio nazionale Peter Hess, che ha richiesto una parte non trascurabile delle disponibilità dell'autorità di controllo;
- difficoltà permanenti, data la situazione, nel reclutare nuovi collaboratori.

Date le circostanze, si è potuta intraprendere con nuovo slancio la realizzazione degli obiettivi fissati nel novembre 2000 solo dopo un cambiamento di direzione a metà giugno e l'entrata in servizio del direttore ad interim dell'autorità di controllo, Dr. Armand A. Meyer. La nomina e l'assunzione delle funzioni della nuova direttrice dell'autorità di controllo, la signora Dina Balleyguier, il 15 ottobre 2001, ha segnato anche un mutamento della struttura direzionale. Dalla fine del 2001 si è tornati progressivamente alla normalità.

## **2 Parere sulle singole raccomandazioni della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (GdG-N)**

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

#### *Raccomandazione 1 della CdG-N*

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

#### *Attuazione*

Pervenire il più rapidamente possibile ad una più vasta utilizzazione delle conoscenze specifiche in seno all'autorità di controllo è una preoccupazione prioritaria anche

per il Consiglio federale. Questa volontà di rafforzare la struttura, costituendo settori specifici e creando un comitato di direzione, è già stata espressa il 13 giugno 2001 in un comunicato stampa del DFF in occasione del cambiamento al vertice dell'autorità di controllo. Al termine di un'analisi approfondita dei processi in seno tale autorità, a fine agosto 2001, si è decisa la struttura qui appresso:

### Organigramma dell'autorità di controllo



IF Intermediari finanziari  
 IFSD Intermediari finanziari subordinati direttamente  
 OAD Organismi di autodisciplina  
 GQ Garanzia di qualità

Tra la direttrice dell'autorità di controllo e i suoi collaboratori si è introdotto un livello di direzione intermedio. I quattro capi sezione che lo compongono sono stati assunti a fine ottobre 2001. Gli ultimi due capi sezione sono entrati in funzione il 1° gennaio 2002. La creazione di un comitato di direzione composto dalla direttrice e dai quattro capi sezione dell'autorità di controllo contribuirà in maniera considerevole a migliorare la ripartizione del know-how in seno all'autorità stessa.

La formazione di base e il perfezionamento di questi quadri intermedi sarà oggetto di particolare attenzione. Mentre la formazione di base verrà impartita personalmente dalla direttrice dell'autorità di controllo, il perfezionamento dovrà essere assicurato sia internamente sia mediante la partecipazione a corsi esterni o a seminari.

#### *Raccomandazione 2 del CdG-N*

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

### *Attuazione*

L'estate scorsa, in seno all'autorità di controllo, si è effettuata un'analisi approfondita dei processi dal profilo dei settori della revisione e della sorveglianza del mercato. All'epoca, si era già pervenuti alla conclusione che, per poter adempiere tutti i suoi compiti, l'autorità di controllo doveva essere dotata di 25 posti di lavoro. Su proposta del DFF in data 17 agosto 2001, il Consiglio federale ha approvato il 22 agosto 2001 un aumento dell'effettivo dell'autorità di controllo fino a 25 posti di lavoro in totale. È fatta salva la possibilità di un ulteriore aumento, in funzione degli sviluppi della situazione.

Il reclutamento dell'effettivo approvato si è prolungato per tutto l'autunno. Il 1° gennaio 2002 l'autorità di controllo impiegava 21 persone (che si ripartivano, in totale, 18,9 posti di lavoro). L'effettivo del personale – ovvero 25,0 posti di lavoro – dovrebbe essere completato nel primo semestre 2002.

Per quanto concerne la Task Force – incaricata del disbrigo delle domande di assoggettamento diretto –, la CdG-N ha espresso qualche dubbio sull'idoneità degli studenti impiegati a trattare dossier alquanto complessi (capo 2.1.2, pag. X). Il Consiglio federale ritiene infondati tali timori: gli studenti della Task Force, che sono assecondati da collaboratori dell'autorità di controllo, hanno elaborato strumenti di lavoro e di analisi che consentono loro di sbrigare tutti i dossier fino alla decisione di assoggettamento o non assoggettamento. Segnatamente, sono in grado di determinare se le condizioni formali di assoggettamento sono completamente o parzialmente adempiute; la decisione definitiva in merito spetta comunque esclusivamente all'autorità di controllo.

Gli studenti hanno quindi soltanto funzioni ausiliarie; inoltre i contatti con gli intermediari finanziari sono di esclusiva competenza dei collaboratori dell'autorità di controllo.

Secondo i piani, questi lavori saranno portati a termine entro la fine dell'estate 2002; al fine di rispettare la scadenza, si impiegherà, se necessario, una parte dell'effettivo dell'autorità di controllo.

#### *Raccomandazione 3 della CdG-N*

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

### *Attuazione*

Con l'ausilio di una ditta di consulenza esterna, nell'agosto 2001 si è costituito un gruppo di lavoro composto, oltre che di collaboratori dell'autorità di controllo, anche di due rappresentanti degli OAD. Il gruppo di lavoro è stato incaricato di valutare se e come i compiti di revisione dell'autorità di controllo potessero essere affidati a revisori esterni, nonché di creare le premesse necessarie affinché, a partire dal gennaio 2002, si potesse dare il via ai controlli sul terreno. Sulla base di tali lavori, si è deciso quanto segue:

Per consentire una rapida esecuzione del piano di revisione e per poter offrire un'autentica possibilità di scelta agli intermediari finanziari che si fanno carico dei costi, l'autorità di controllo ha deciso di accreditare gli uffici di revisione LRD

idonei in base a un capitolato d'oneri. A garanzia di un'attività di controllo ineccepibile, i revisori o gli uffici di revisione in questione devono adempiere requisiti personali e professionali molto severi, nonché essere indipendenti dagli intermediari finanziari da controllare. Agli interessati si è offerta la possibilità di presentare domanda di accredito fino a fine novembre 2001, cosicché ai primi di gennaio 2002 l'autorità di controllo disporrà di un certo numero di uffici di revisione LRD qualificati e potrà procedere ai controlli sul terreno. Nell'ambito delle procedure d'autorizzazione in corso, l'autorità di controllo inviterà gli intermediari finanziari direttamente subordinati a nominare un ufficio di revisione LRD. D'altro canto, le verifiche annue saranno svolte sulla base di documenti di lavoro elaborati dall'autorità di controllo.

Con il sistema di autodisciplina, l'attività di vigilanza sugli intermediari finanziari affiliati prescritta dalla legge è stata interamente delegata agli OAD. Grazie ai contatti permanenti con gli OAD, l'autorità di controllo è la sola in grado di svolgere un'analisi di rischio individuale e pertinente degli OAD, come pure di fare paragoni sensati fra i medesimi. Inoltre, mediante i controlli sul terreno effettuati, dispone di importanti informazioni prive di qualsiasi filtro. Per queste ragioni, l'autorità di controllo ha deciso di affidare la revisione degli OAD ai propri collaboratori. A causa della situazione dell'organico, sarà in grado di cominciare le revisioni degli OAD verso la fine del primo trimestre 2002. Dall'analisi del rapporto annuo appena compiuta, tuttavia, potrebbe insorgere la necessità di verifiche straordinarie, che, a loro volta, potrebbero richiedere le misure del caso. Il controllo degli OAD, che, nel sistema di autodisciplina costituisce un autentico sostegno per l'autorità di controllo, ha permesso di contribuire considerevolmente all'esecuzione della legge sul riciclaggio di denaro, in collaborazione con gli organismi medesimi.

Con i provvedimenti presi si sono compiuti passi determinanti in materia di sorveglianza degli OAD e degli intermediari finanziari. L'anno prossimo l'attenzione s'incentrerà principalmente sull'aumento delle risorse del personale di revisione in seno all'autorità di controllo.

## **2.2 Problematica dell'assoggettamento**

### *Raccomandazione 4 della CdG-N*

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

### *Raccomandazione 5 della CdG-N*

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

### *Attuazione*

Ad eccezione delle attività particolari elencate nell'articolo 2 capoverso 3 lettere a-g, che sono definite in maniera relativamente chiara, la clausola generale dell'articolo 2 capoverso 3 LRD è piuttosto vaga e si presta quindi a interpretazioni contraddittorie. Per chiarire tali questioni e contribuire alla certezza del diritto, l'autorità di controllo intende pubblicare una circolare in cui siano esposte, in primo luogo, la sua interpretazione della clausola generale e, in secondo luogo, una tipologia delle attività soggette alla legge. L'interpretazione sarà fondata sul testo e sullo scopo della legge nonché, soprattutto, su definizioni ed esempi forniti dal Gruppo di azione finanziaria internazionale sul riciclaggio dei capitali (GAFI) che tengono conto del rischio di riciclaggio di denaro inerente alle singole attività. La circolare dovrebbe essere pubblicata al più tardi nella primavera 2002 e servirà all'evasione di tutti i casi pendenti. Inoltre, in vista dell'elaborazione e della pubblicazione della suddetta circolare, l'autorità di controllo effettuerà un inventario completo delle questioni di assoggettamento ancora pendenti o dubbie. Dopo la pubblicazione della circolare questo inventario sarà di grande aiuto per il rapido smaltimento delle numerose domande ancora inevase.

Se, nonostante queste misure concrete, rimanessero ancora questioni in sospeso o se l'interpretazione dell'autorità di controllo venisse contestata, quest'ultima emanerà il più rapidamente possibile le disposizioni necessarie affinché i ricorrenti dispongano di tutti i rimedi giuridici del caso.

L'autorità di controllo intende inoltre pubblicare le proprie disposizioni come pure le decisioni di ricorso corrispondenti affinché la giurisprudenza relativa a questioni di interesse generale in merito al campo d'applicazione della LRD sia accessibile al pubblico.

#### *Raccomandazione 6 della CdG-N*

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

### *Attuazione*

Un gruppo di lavoro presieduto dalla direttrice è stato incaricato di esaminare fino a che punto il disciplinamento dei casi di scarsa importanza sia compatibile con la LRD e le raccomandazioni del GAFI. Il gruppo di lavoro dovrà anche stabilire valori soglia al di sotto dei quali sia possibile rinunciare all'assoggettamento. Il gruppo di lavoro dovrà anche pronunciarsi circa la forma di pubblicazione che ritiene più idonea all'informazione relativa a questo disciplinamento. I lavori sono cominciati a metà novembre 2001 e dovrebbero concludersi, al più tardi, nella primavera 2002.

L'introduzione del disciplinamento dei casi di scarsa importanza renderebbe superflue determinate domande di assoggettamento. Inoltre, certi intermediari finanziari, già affiliati agli OAD, sarebbero esonerati dall'adesione obbligatoria.

Contemporaneamente alla discussione circa il disciplinamento, l'autorità di controllo ha accelerato il trattamento delle domande di assoggettamento di entità la cui attività rientra chiaramente nel campo d'applicazione della LRD.

### **2.3 Prassi del servizio giuridico/rimedi giuridici/sanzioni in caso di violazioni della LRD**

#### *Raccomandazione 7 della CdG-N*

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

#### *Parere*

Dal profilo dell'esecuzione della LRD, il servizio giuridico del DFF funge da istanza di ricorso contro le decisioni dell'autorità di controllo come pure da autorità di perseguimento penale in base alle denunce dell'autorità di controllo.

Si deve ora istituire una commissione di ricorso indipendente quale istanza di ricorso contro le decisioni dell'autorità di controllo. La problematica della doppia funzione del servizio giuridico in quanto istanza di perseguimento e di giudizio evocata dal rapporto della CdG-N è così definitivamente accantonata.

Il rapporto della CdG-N menziona anche la problematica della doppia funzione del servizio giuridico in quanto istanza di perseguimento penale e di ricorso. Con l'istituzione della commissione di ricorso anche questo punto sarà privo d'oggetto, poiché, nell'ambito dell'esecuzione della LRD, il servizio giuridico sarà competente soltanto per il perseguimento penale.

Va notato in proposito che, nei casi giudicati, non si tratta di punire persone che hanno adempiuto la fattispecie penale del riciclaggio di denaro (art. 305<sup>bis</sup> CP), bensì intermediari finanziari che hanno superato di pochi giorni il termine di scadenza per presentare domanda, o che hanno esercitato la loro attività solo per breve tempo dopo l'entrata in vigore della LRD. Per determinare l'ammontare della multa sono d'altronde determinanti, nella fattispecie, la colpa e la situazione finanziaria dell'accusato, indipendentemente da considerazioni di prevenzione generale. In effetti, in tali casi, l'importo della multa non può essere maggiorato soltanto a fini dissuasivi. Si deve per contro presumere che in futuro, nel caso di più lunga durata o di maggiore gravità dell'attività illecita, le multe saranno più ingenti.

Con riferimento all'osservazione della CdG-N sulla prassi del servizio giuridico nelle procedure penali amministrative, va precisato quanto segue.

Le motivazioni delle decisioni sospese sono poco chiare e parzialmente contraddittorie. Il rapporto della CdG-N osserva che il rinvio della domanda di assoggettamento all'autorità di controllo è contemplato solo in casi di dubbio manifesto. A tale proposito va rilevato che, nei casi di sospensione, la prassi costante del servizio giuridico risponde a questa esigenza, e che i rinvii sono stati decisi esclusivamente in tale fattispecie.

Riferendosi a un parere dell'UFG, che purtroppo non fu portato a conoscenza del DFF, il rapporto constata che il principio della separazione tra i rimedi giuridici di diritto amministrativo e di diritto penale amministrativo esclude che nelle procedure penali amministrative l'obbligo di assoggettamento possa essere esaminato a titolo di questione pregiudiziale. È per altro consentito all'autorità di controllo di sporgere denuncia presso il servizio giuridico prima della conclusione della procedura amministrativa. Ciò nonostante, la prassi di sospensione del DFF viene criticata dalla CdG-N. Tale critica ci appare ingiustificata. Una procedura amministrativa in corso per accertare l'assoggettamento può, in effetti, sfociare in una denuncia penale da parte del servizio giuridico – e quindi nell'apertura di una procedura penale amministrativa – anche prima della decisione in merito all'obbligo d'assoggettamento contestato. È per altro escluso, in tal caso, che la procedura si concluda con una sentenza penale senza che si sia prima accertata la questione dell'assoggettamento. Si rischierebbe altrimenti che l'autorità di controllo e il servizio giuridico possano decidere dell'obbligo d'assoggettamento in maniera differente, a scapito dell'interessato; il servizio giuridico potrebbe infatti accertare l'esistenza di tale obbligo e pronunciare una condanna a una multa con forza di cosa giudicata, mentre l'autorità di controllo, nell'ambito di una decisione successiva, potrebbe giungere alla conclusione che si tratti di attività per cui l'assoggettamento non è obbligatorio. La condanna penale è dunque possibile soltanto allorché la decisione di assoggettamento è entrata in vigore, o allorché l'obbligo di assoggettamento è stato accertato con decisione di diritto amministrativo passata in giudicato. Ciò significa che la decisione in merito all'assoggettamento deve intervenire prima della sentenza penale. La procedura penale può essere conclusa solo in relazione con quest'ultima.

Il rapporto della CdG-N aborda quindi la questione della responsabilità in materia di amministrazione delle prove. Incombe all'autorità di controllo decidere la questione dell'obbligo di prova e dell'amministrazione delle prove pertinenti. Non incombe invece al servizio giuridico fornire le prove nell'ambito di una procedura penale. Ciò anche perché l'articolo 13 PA contempla un obbligo di cooperazione delle parti, mentre nella procedura penale amministrativa gli intermediari finanziari interessati godono del diritto di non rispondere. Il servizio giuridico quindi, anche nei casi citati nel rapporto della CdG-N, non ha deciso la sospensione per mancanza di prove bensì perché la questione dell'assoggettamento, che è la condizione essenziale per determinare se si è in presenza di un atto punibile, non era ancora stata accertata. Qualora fosse necessaria l'amministrazione delle prove, il servizio giuridico aprirebbe una procedura e ordinerebbe i necessari provvedimenti penali processuali, prima ancora della pronuncia di una decisione di assoggettamento con forza di cosa giudicata.

La questione della competenza in materia di accertamento dei fatti e di amministrazione delle prove che, secondo la raccomandazione 7 della CdG-N dovrebbe essere disciplinata dal Consiglio federale, lo è già, in realtà, dalla legge. Quindi, in considerazione delle chiare disposizioni legali in materia, non sono necessarie ulteriori spiegazioni del Consiglio federale.

Parimenti, dal parere dell'UFG evocato dal rapporto, risulta che la razionalizzazione delle procedure amministrative e penali amministrative è possibile, de lege lata, solo in scarsa misura. Dal canto suo, la CdG-N constata che la denuncia prima della pronuncia della disposizione di accertamento resta il solo mezzo di razionalizzazione delle procedure. Come già detto, tuttavia, anche questa possibilità può essere utilizzata solo limitatamente per motivi di economia procedurale.

#### *Raccomandazione 8*

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

#### *Parere*

Una simile possibilità di ricorso nell'ambito delle procedure di ricorso di diritto amministrativo come pure di diritto penale amministrativo è in contraddizione con il sistema. Nelle procedure di ricorso, l'autorità di controllo ha agio di presentare in maniera esauriente la propria posizione giuridica (esposto dei fatti delle parti secondo l'articolo 57 PA). È opinione unanime del Tribunale federale e della dottrina che le autorità di una medesima amministrazione non possono perseguirsi reciprocamente (vedere, tra l'altro, DTF 123 II 375 s). Si deve per giunta considerare che in ordine gerarchico il DFF è superiore all'autorità di controllo e che già per questo motivo una simile controversia non è ammissibile. La situazione è la stessa anche dal profilo della procedura penale amministrativa. È impensabile che l'autorità di controllo agisca in veste di pubblico ministero contro i propri superiori. Nella procedura penale amministrativa l'autorità di controllo ha esclusivamente un obbligo di denuncia e non influisce minimamente sulla procedura (in altri termini, la sua posizione è identica a quella della Commissione federale delle banche in caso di violazioni della legge sulle banche). Considerazioni giuridiche di fondo non consentono quindi di aderire alla raccomandazione della CdG-N. Tuttavia, almeno dal profilo della procedura di ricorso di diritto amministrativo, si ottempererà parzialmente con la creazione di una commissione di ricorso contro le decisioni di assoggettamento dell'autorità di controllo.

## **2.4 Consiglio consultivo**

#### *Raccomandazione 9 della CdG-N*

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

#### *Parere*

Secondo la disposizione costitutiva del capo del Dipartimento delle finanze del 29 gennaio 2001, nei confronti dell'AFF il consiglio consultivo ha funzioni di mera consulenza. Tratta questioni fondamentali e strategiche inerenti all'esecuzione della

LRD senza esprimersi sui casi concreti o sugli aspetti operativi dell'attività dell'autorità di controllo. Non ha quindi alcuna competenza direttiva nei confronti di quest'ultima. Visto che questi principi sono chiaramente definiti, il Consiglio federale esclude ogni rischio di conflitto di interessi presso i membri del consiglio consultivo. È altresì inequivocabilmente rispettata la volontà del DFF che nessun rappresentante degli OAD faccia parte del consiglio consultivo, in quanto gli OAD hanno già occasione di esprimersi nell'ambito delle periodiche «conferenze di coordinamento» introdotte dall'ex direttore dell'autorità di controllo.

Fino alla pubblicazione del rapporto della CdG-N in data 29 giugno 2001, il consiglio consultivo si è riunito solo due volte, e cioè il 28 febbraio 2001 (seduta costitutiva) e il 1° giugno 2001. Secondo l'ordine del giorno trasmesso insieme all'invito, in occasione di queste sedute il consiglio consultivo ha discusso i punti seguenti: *Strategia dell'autorità di controllo* (prima e seconda seduta), *Piano d'azione «linee direttive autodisciplina»* (prima seduta), *Questioni controverse sull'assoggettamento secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD* (prima e seconda seduta) e *Introduzione di valori soglia nell'ambito dell'articolo 2 capoverso 3 LDR* (seconda seduta). Su ciascuno di questi temi i membri del consiglio consultivo hanno ricevuto ampia documentazione circa lo stato del dossier (risultati di perizie, note interne, corrispondenza ecc.); non è quindi corretta l'affermazione secondo la quale le discussioni del consiglio consultivo non si sarebbero fondate sul know-how pratico dell'autorità di controllo. D'altra parte, oltre al mandato generale descritto nella disposizione costitutiva del 29 gennaio 2001, il DFF non ha stabilito nessuna lista di priorità in merito alle attività del consiglio consultivo, né quest'ultimo ha mai approvato una simile lista. La lista di priorità a cui accenna la CdG-N nel suo rapporto è in realtà un documento informale che elenca le idee di alcuni membri del consiglio consultivo circa le future strategie dell'autorità di controllo ai semplici fini della discussione.

Il Consiglio federale è alquanto sorpreso dalle critiche mosse al consiglio consultivo che, dalla sua istituzione, non ha praticamente avuto il tempo di approfondire i diversi dossier. Taluni problemi di comunicazione avrebbero certo potuto essere evitati, ma ciò non cambia il fatto che nell'ambito del proprio operato il consiglio consultivo si è sempre strettamente attenuto al mandato affidatogli. Inoltre non ha mai avuto intenzione di immischiarsi nelle questioni operative dell'autorità di controllo.

Vista l'atmosfera generale in cui il consiglio consultivo avrebbe dovuto proseguire la propria attività, e tenuto conto del progressivo ritorno alla normalità dell'autorità di controllo, il capo del Dipartimento federale delle finanze – d'intesa con il direttore dell'AFF, la nuova direttrice dell'autorità di controllo, il presidente e i membri del consiglio consultivo – ha deciso di rinunciare a mantenere in funzione questo organo. L'ultima seduta del consiglio consultivo ha avuto luogo il 6 dicembre 2001. Tuttavia, trattandosi di discutere principi e strategie, l'autorità di controllo non potrà rinunciare anche in futuro all'esperienza e al sapere di periti esterni e ricercherà puntualmente tali consulenze attraverso altri canali.

*Raccomandazione 10 della CdG-N*

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

*Attuazione*

Il Consiglio federale è consapevole di quanto un'azione efficace e coordinata nella lotta contro il riciclaggio di denaro in patria sia importante per la buona reputazione internazionale della piazza finanziaria svizzera. Sotto questo aspetto è indispensabile che i servizi interessati dell'Amministrazione federale accomunino i loro sforzi in vista di garantire l'esecuzione della LRD conformemente alla volontà del legislatore.

Tra il precedente direttore dell'autorità di controllo e i suoi superiori del Dipartimento federale delle finanze non esisteva alcuna divergenza d'opinione in merito alla questione di fondo, ovvero la necessità di un pacchetto di misure. È vero, per contro, che l'autorità di controllo e il servizio giuridico del DFF talvolta dissentivano circa la prassi da seguire in caso di contestazione dell'assoggettamento. Va notato a tale riguardo che, nella fattispecie, il servizio giuridico doveva pronunciarsi in veste di autorità di diritto penale amministrativo. Non tocca comunque ai superiori gerarchici in seno al DFF appianare tali contestazioni, che, se del caso, devono piuttosto essere perseguite nell'ambito del diritto penale amministrativo.

Per quanto concerne i contatti fra i rappresentanti dei settori o i singoli OAD con i vertici dell'autorità di controllo della CdG-N, il Consiglio federale deplora che sia stata data l'impressione che si siano verificati tentativi di influenza. Così non è stato.

Anche la lettera dell'AFF alla Società svizzera degli albergatori non può essere interpretata come un tentativo di disconoscimento dell'autorità di controllo da parte dei superiori di quest'ultima, poiché era stata previamente concordata con il direttore dell'autorità stessa e da lui confermata.

Parimenti alla CdG-N, anche il Consiglio federale considera della massima importanza che i servizi dell'Amministrazione federale coinvolti nella lotta contro il riciclaggio di denaro – e soprattutto quelli del DFF – presentino all'esterno un'immagine omogenea. Tale obiettivo può essere raggiunto solo a determinate condizioni. Fra queste figurano anche l'introduzione in seno all'autorità di controllo di una struttura direttiva allargata e l'istituzione, da parte del capo del Dipartimento, di una commissione di ricorso indipendente: tale commissione tratterà i ricorsi contro le decisioni dell'autorità di controllo e le altre questioni di sua competenza.

*Raccomandazione 11 della CdG-N*

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

*Attuazione*

A questa raccomandazione si è dato e si darà seguito. La comunicazione del DFF è retta da principi comuni a tutto il Dipartimento che, se del caso, vengono adattati ai bisogni specifici dei servizi. L'obiettivo generale è un'informazione tempestiva e costante in merito a decisioni, valutazioni della situazione e attività di esecuzione. Si esige da un lato la trasparenza e dall'altro la sicurezza dell'applicazione. Poco importa che si tratti di avvenimenti positivi o negativi, perché a lunga scadenza solo un'informazione onesta e veritiera può generare fiducia e cognizione di causa. La comunicazione assume particolare importanza proprio perché il settore è relativamente nuovo, e la prassi nazionale e internazionale non è ancora del tutto consolidata. Da questo punto di vista, le raccomandazioni relative all'illustrazione dei progressi compiuti nell'esecuzione, al chiarimento di questioni di base come pure al resoconto delle lacune colmate hanno un'importante connotazione informativa tanto nei confronti dell'opinione pubblica nazionale e internazionale come per le persone interessate dall'esecuzione della LRD.

Gli aspetti particolari dell'attività dell'autorità di controllo sono stabiliti in un piano dettagliato complementare. Si tratta, segnatamente, dell'informazione attiva sulle decisioni e i principi di procedura, sulla collaborazione con altre autorità e con gli organismi di autodisciplina, come pure sulla procedura di impugnazione e di ricorso. Nel piano sono disciplinate anche le competenze in materia d'informazione e il coordinamento delle attività di informazione a livello dei servizi (punto di grande importanza per l'attività di esecuzione della LRD) e dei dipartimenti (problematiche interdipartimentali, questioni relative alla piazza finanziaria in generale e alle legislazioni analoghe). Un altro aspetto fondamentale è costituito dalla dimensione internazionale della LRD e della sua esecuzione. In proposito sarà rafforzato il coordinamento della comunicazione con le autorità giudiziarie di vigilanza, non da ultimo nell'ambito della lotta contro il finanziamento del terrorismo. Oltre all'informazione fornita ai media e all'offerta su Internet ([http://www.admin.ch/efv/efv/d/index\\_gwg.htm](http://www.admin.ch/efv/efv/d/index_gwg.htm)) all'intenzione di determinati gruppi interessati si possono impiegare anche altri mezzi d'informazione (lettere circolari, newsletter, factsheet ecc.).

**3 Conclusioni**

Il Consiglio federale attribuisce il più grande significato politico al dossier sulla lotta contro il riciclaggio del denaro. Le difficoltà d'esecuzione iniziali riscontrate alla fine del periodo di transizione, il 1° aprile 2000, hanno portato, nell'autunno dello stesso anno, all'emanazione di un primo pacchetto di misure. I primi risultati concreti si sono potuti constatare all'inizio del 2001. Tuttavia, solo dopo il cambia-

mento della direzione in due tempi intervenuto al vertice dell'autorità di controllo e dopo la modifica strutturale che ha segnato il progressivo ritorno alla normalità, si è potuta intraprendere con nuovo slancio l'esecuzione del pacchetto di misure.

Le ultime decisioni, che si fondano ormai sul rapporto della CdG-N del 28 giugno 2001 nonché sulle conclusioni dell'inchiesta amministrativa affidata ai primi di luglio dal capo del DFF all'ex giudice federale Karl Spühler, consentiranno di completare il pacchetto di misure e di passare rapidamente all'esecuzione. L'obiettivo finale rimane l'esecuzione diligente e corretta della LRD conformemente al senso e allo spirito della legge.

Nei prossimi mesi, il Consiglio federale seguirà con particolare attenzione lo sviluppo di questo dossier e non esiterà, se ulteriori sviluppi lo richiedessero, a prendere tutti i provvedimenti necessari per conseguire gli obiettivi fissati.

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

16 gennaio 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz