

12.065

**Messaggio  
concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro**

del 27 giugno 2012

---

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.

27 giugno 2012      In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Con la modifica della legge sul riciclaggio di denaro, l'Ufficio di comunicazione svizzero, quando si occupa delle segnalazioni di sospetto correlate al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, sarà autorizzato a scambiare con le autorità partner estere anche i dati finanziari. Questa estensione dello scambio d'informazioni permetterà di incrementare l'attività di analisi dell'Ufficio di comunicazione e di conformare il diritto svizzero alle norme riconosciute a livello internazionale.*

### *Situazione iniziale*

*La Svizzera dispone di un sistema di lotta, riconosciuto a livello internazionale, contro il riciclaggio di denaro, i suoi reati preliminari, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo. La legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD) ne definisce il quadro. Il nostro Paese è consapevole del fatto che il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono fenomeni di natura transfrontaliera e appartiene pertanto al «Groupe d'action financière» (GAFI) sin dalla sua creazione nel 1989. Conformemente agli standard del GAFI, ogni Paese deve disporre di un ufficio centrale di comunicazione (Financial Intelligence Unit, FIU). Le FIU sono responsabili, a livello nazionale, della ricezione e dell'analisi delle segnalazioni inviate dagli intermediari finanziari e si scambiano le informazioni pertinenti tramite i canali dell'assistenza amministrativa. L'analisi e lo scambio servono per eseguire i primi accertamenti sui fenomeni criminali segnalati e sui loro reati preliminari. L'analisi e lo scambio non sono tuttavia fini a se stessi. I dati ricevuti e trattati dalle FIU permetteranno infatti più tardi di svolgere procedimenti penali e procedure di assistenza giudiziaria nel rispetto del diritto procedurale, senza tuttavia anticiparli. In Svizzera, il ruolo di FIU è svolto dall'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (qui di seguito «Ufficio di comunicazione» oppure «MROS»).*

*Nel 1995 13 FIU si sono riunite fondando il Gruppo Egmont che, nel frattempo, conta 127 FIU di tutte le regioni del mondo, tra cui i servizi di comunicazione di tutti gli Stati con una piazza finanziaria che opera su scala internazionale. Sul modello delle norme del GAFI, il Gruppo Egmont si prefigge di promuovere la cooperazione internazionale tra le FIU che aderiscono al gruppo, mediante uno scambio d'informazioni diretto, informale e, pertanto, efficiente. L'Ufficio di comunicazione svizzero fa parte del Gruppo Egmont dal 1998.*

*Nel febbraio 2012 il GAFI ha riveduto le sue raccomandazioni con lo scopo di autorizzare in futuro le FIU a scambiarsi tutte le informazioni di cui hanno bisogno per adempiere i loro compiti. Secondo le norme rivedute e le nuove note esplicative, rientrano esplicitamente in tale categoria anche le informazioni finanziarie contenute nelle segnalazioni degli intermediari finanziari. A revisione ultimata, le prescrizioni del GAFI sono risultate incompatibili con le disposizioni svizzere sul segreto bancario e sul segreto d'ufficio che obbligano l'Ufficio di comunicazione, quale*

---

*unica FIU appartenente al Gruppo Egmont, a rifiutare in modo generale e integrale la trasmissione d'informazioni finanziarie.*

*Quando ha iniziato a prospettarsi la revisione delle norme del GAFI, tale rifiuto dell'Ufficio di comunicazione ha suscitato sempre maggiori proteste da parte del Gruppo Egmont che nel luglio 2011 sono culminate in un avvertimento formale di sospensione dell'Ufficio di comunicazione svizzero dal gruppo. Quest'avvertimento è stato corredato dell'ingiunzione di dimostrare entro luglio del 2012 che la Svizzera ha avviato la procedura legislativa necessaria per consentire a MROS di scambiare anche le informazioni finanziarie.*

*Il fatto che l'Ufficio di comunicazione non è autorizzato a trasmettere informazioni finanziarie si ripercuote negativamente sulla lotta al riciclaggio del denaro e al finanziamento del terrorismo di tutte le parti coinvolte e della Svizzera in particolare. Infatti, molte FIU applicano il principio di reciprocità e si astengono anch'esse dal fornire informazioni finanziarie all'Ufficio di comunicazione. Il Consiglio federale ritiene pertanto che sia nell'interesse del nostro Paese eliminare rapidamente gli ostacoli all'esecuzione dell'assistenza amministrativa costituiti dal segreto bancario e dal segreto d'ufficio e consentire all'Ufficio di comunicazione di partecipare pienamente allo scambio di tutti i dati disponibili. Questo permetterà a MROS di ampliare la propria banca dati e, di conseguenza, di aumentare la qualità delle sue analisi nonché di incrementare l'efficienza e la credibilità del sistema di lotta della piazza finanziaria svizzera contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.*

### **Contenuto del disegno**

*L'obiettivo principale del disegno consiste nel permettere all'Ufficio di comunicazione di scambiare con altre FIU le informazioni finanziarie in suo possesso. Dal punto di vista legislativo, non si può realizzare quest'obiettivo in modo isolato, in quanto occorre invece conciliarlo con le norme che sanciscono i principi generali del diritto e i criteri di valutazione che determinano la prassi collaudata dell'Ufficio di comunicazione. La loro codificazione offre al legislatore l'opportunità di precisare le prescrizioni generiche dell'attuale LRD e di integrare nella legge, oltre all'obiettivo principale summenzionato, due nuovi elementi di tipo materiale.*

*Quale primo elemento, verrà ampliata in modo mirato l'attuale competenza di MROS di chiedere agli intermediari finanziari il completamento delle segnalazioni già inviate: in futuro l'Ufficio di comunicazione sarà pertanto autorizzato a procurarsi informazioni anche presso gli intermediari finanziari terzi che non hanno inviato alcuna comunicazione di sospetto, sempreché il coinvolgimento di quest'ultimi risulti da una comunicazione precedentemente trasmessa a MROS. Quest'adeguamento permetterà al legislatore di conformarsi, tenendo debitamente conto delle esigenze della piazza finanziaria, ai requisiti ampliati del GAFI, secondo cui le FIU devono avere il diritto di procurarsi presso gli intermediari finanziari le informazioni di cui hanno bisogno per adempiere con efficienza i propri compiti.*

---

*Quale secondo elemento, all'Ufficio di comunicazione verrà assegnata la competenza di stipulare autonomamente trattati di cooperazione (Memorandum of Understanding, MoU) con le FIU estere che ne hanno bisogno per cooperare con i loro servizi omologhi. Anche tale modifica è riconducibile a una prescrizione del GAFI.*

*Gli altri elementi del disegno consistono in una precisazione dell'articolo 32 LRD che già autorizza l'Ufficio di comunicazione a scambiare, tramite l'assistenza amministrativa, i dati in suo possesso con le FIU estere. Con l'introduzione nella legge della nuova competenza esplicita di scambiare anche informazioni finanziarie con i servizi partner all'estero mediante l'assistenza amministrativa, viene a mancare la prevalenza del segreto bancario e del segreto d'ufficio. Questa disposizione esplicherà quindi completamente i suoi effetti cosicché l'Ufficio di comunicazione potrà appartenere al Gruppo Egmont nel rispetto delle prescrizioni rivedute del GAFI.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>6200</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>6205</b>
1.1 Situazione iniziale	6205
1.1.1 L'attività del GAFI e il suo significato per la Svizzera	6205
1.1.2 <i>Financial Intelligence Unit</i> (FIU)	6205
1.1.3 L'Ufficio di comunicazione svizzero in materia di riciclaggio di denaro (MROS)	6206
1.1.4 I compiti e l'importanza del Gruppo Egmont	6206
1.1.5 Interazione tra il GAFI e il Gruppo Egmont	6207
1.1.6 Prassi di MROS in materia di assistenza amministrativa	6208
1.1.7 Prescrizioni del GAFI in materia di assistenza amministrativa	6213
1.1.8 Conflitto d'interpretazione tra l'Ufficio di comunicazione e il Gruppo Egmont	6215
1.1.9 Avvertimento di sospensione pronunciato dal Gruppo Egmont nei confronti dell'Ufficio di comunicazione	6216
1.1.10 Interesse della Svizzera a mantenere lo statuto di membro del Gruppo Egmont	6217
1.2 Le modifiche proposte	6218
1.2.1 Scambio d'informazioni con FIU estere come obiettivo principale	6218
1.2.2 Raccolta d'informazioni presso gli intermediari finanziari	6218
1.2.3 Trattati di cooperazione tra l'Ufficio di comunicazione e FIU estere	6219
1.2.4 Compatibilità del presente disegno con il progetto legislativo del Dipartimento federale delle finanze sulla trasposizione delle nuove raccomandazioni del GAFI nella legislazione svizzera	6220
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	6222
1.3.1 Opzioni analizzate	6222
1.3.2 Avamprogetto e risultati della procedura di consultazione	6224
1.3.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	6225
1.4 Coordinamento di compiti e finanze	6227
1.5 Diritto comparato	6227
1.5.1 Eccezioni al principio di disponibilità	6227
1.5.2 Richieste d'informazioni agli intermediari finanziari	6229
1.6 Attuazione	6230
<b>2 Commento ai singoli articoli</b>	<b>6230</b>
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>6243</b>
3.1 Per le finanze e il personale della Confederazione	6243
3.2 Per l'economia	6244
3.3 Altre ripercussioni	6244
<b>4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale</b>	<b>6244</b>
4.1 Programma di legislatura	6244
4.2 Strategie nazionali del Consiglio federale	6244

<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>6245</b>
5.1 Costituzionalità e legalità	6245
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	6245
5.3 Forma dell'atto	6245
5.4 Subordinazione al freno alle spese	6245
5.5 Delega di competenze legislative	6246
<b>Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (Legge sul riciclaggio di denaro, LRD) (Disegno)</b>	<b>6247</b>

# Messaggio

## **1 Punti essenziali del progetto**

### **1.1 Situazione iniziale**

La Svizzera è una piazza economica importante caratterizzata da una lunga tradizione di servizi finanziari di elevata qualità e aderisce al principio di una piazza finanziaria legale e integra, dotata di un sistema efficace e credibile per combattere il riciclaggio di denaro, i suoi reati preliminari, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo.

#### **1.1.1 L'attività del GAFI e il suo significato per la Svizzera**

Il nostro Paese è consapevole del fatto che il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono fenomeni di natura transfrontaliera e appartiene quindi al «Groupe d'action financière» (GAFI<sup>1</sup>) sin dalla sua istituzione nel 1989. L'obiettivo del GAFI è di garantire la cooperazione nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e di elaborare le raccomandazioni pertinenti. A tal fine il gruppo ha formulato 49 raccomandazioni, tra cui nove concernenti il finanziamento del terrorismo, che costituiscono gli standard determinanti e riconosciuti a livello internazionale negli ambiti in questione. Nel 2003 le raccomandazioni sono state completamente rivedute per la prima volta. Nel 2009 è stata avviata una nuova revisione parziale, approvata nel febbraio 2012 in occasione dell'assemblea plenaria del GAFI. Nell'ambito di questo secondo aggiornamento è stata modificata la struttura delle raccomandazioni e il loro numero è stato ridotto a 40. Al contempo, il campo d'applicazione delle raccomandazioni è stato esteso alla lotta contro il finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa.

Il GAFI svolge periodicamente controlli nei singoli Paesi per verificare il rispetto delle raccomandazioni. L'ultimo esame della Svizzera risale al 2005 ed è stato eseguito nell'ambito del terzo ciclo di valutazione. In tale occasione è stato confermato che il nostro Paese possiede un sistema solido e completo di lotta al riciclaggio di denaro.

#### **1.1.2 *Financial Intelligence Unit (FIU)***

Conformemente agli standard del GAFI, ogni Paese deve disporre di un ufficio centrale di comunicazione (*Financial Intelligence Unit*, FIU) che si occupa delle segnalazioni di sospetto. Secondo la raccomandazione numero 29 del GAFI, le FIU sono responsabili, a livello nazionale, della ricezione e dell'analisi delle segnalazioni di sospetto inviate dagli intermediari finanziari riguardanti il riciclaggio di denaro, i suoi reati preliminari e il finanziamento del terrorismo. Inoltre le FIU si scambiano le informazioni pertinenti tramite i canali dell'assistenza amministrativa.

<sup>1</sup> In inglese: *Financial Action Task Force* (FATF), [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

L'analisi delle comunicazioni di sospetto e il loro scambio tra le FIU serve per eseguire i primi accertamenti sui fenomeni segnalati e sui loro reati preliminari. L'analisi non è tuttavia fine a se stessa. I dati ricevuti e trattati dalle FIU permetteranno infatti più tardi di svolgere procedimenti penali e procedure di assistenza giudiziaria nel rispetto del diritto procedurale, senza tuttavia anticiparli. Alla luce di tali premesse, anche il GAFI esige che lo scambio di dati tra le FIU sia finalizzato all'apertura e al sostegno di procedimenti futuri e non all'utilizzo processuale diretto<sup>2</sup>.

Da un confronto internazionale risulta che i singoli Stati hanno dotato le proprie FIU di competenze diverse. Alcune di esse hanno la facoltà di bloccare direttamente beni patrimoniali sospetti, differire transazioni e raccogliere informazioni finanziarie presso gli intermediari finanziari (a prescindere da una comunicazione di sospetto e anche su incarico di una FIU estera). Vi sono poi le cosiddette FIU *amministrative* che di norma fungono da semplici servizi di ricezione e di analisi e sono autorizzate unicamente a trasmettere le comunicazioni di sospetto e i risultati delle analisi alle autorità di perseguimento penale. Il GAFI riconosce tutte le categorie di FIU<sup>3</sup> ed esige che a ogni FIU venga accordata l'indipendenza operativa affinché, nel singolo caso, possa adempiere i propri compiti senza subire ingerenze da parte dei servizi cui è subordinata<sup>4</sup>. Come tutte le raccomandazioni del GAFI, anche quest'ultima è destinata a tutte le FIU a prescindere dalla categoria cui appartengono<sup>5</sup>.

### **1.1.3 L'Ufficio di comunicazione svizzero in materia di riciclaggio di denaro (MROS)**

Con l'entrata in vigore della legge del 10 ottobre 1997<sup>6</sup> sul riciclaggio di denaro (LRD), nel 1998 la Svizzera ha istituito l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (qui di seguito Ufficio di comunicazione oppure MROS dall'inglese «Money Laundering Reporting Office Switzerland»). Il legislatore svizzero ha dotato l'Ufficio di comunicazione delle competenze di una *FIU amministrativa*. Sin dalla sua istituzione, esso fa parte dell'Ufficio federale di polizia (fedpol).

### **1.1.4 I compiti e l'importanza del Gruppo Egmont**

Nel 1995 tredici FIU, tra cui quelle della Francia, dell'Austria, della Svezia, della Spagna e degli Stati Uniti, tutti Stati membri del GAFI, si sono riunite e hanno fondato il Gruppo Egmont<sup>7</sup>. Attualmente, il gruppo conta 127 FIU di tutte le regioni del mondo, tra cui i servizi di comunicazione di tutti gli Stati con una piazza finanziaria importante e di portata internazionale. L'Ufficio di comunicazione svizzero fa parte del Gruppo Egmont dal 1998.

<sup>2</sup> Nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 40, A. 3.

<sup>3</sup> Nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 29, A. 1.

<sup>4</sup> Nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 29, E. 8–11.

<sup>5</sup> Nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 40 A. 2 [d].

<sup>6</sup> RS 955.0

<sup>7</sup> [www.egmontgroup.org](http://www.egmontgroup.org).



Sul modello della raccomandazione numero 40 del GAFI, che esige dalle autorità preposte alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo di scambiare in modo rapido ed efficiente le informazioni necessarie per adempiere i loro compiti, il Gruppo Egmont si prefigge di promuovere la cooperazione internazionale tra le FIU che aderiscono al gruppo mediante uno scambio d'informazioni diretto, informale e, pertanto, efficiente<sup>8</sup>. Il Gruppo Egmont concretizza tale scopo ed esorta le FIU a:

- scambiarsi, su richiesta o di propria iniziativa, tutte le informazioni *disponibili* che potrebbero essere importanti per l'analisi di casi di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo<sup>9</sup>.

Il Gruppo Egmont chiede inoltre ai propri membri di trattare in modo confidenziale le informazioni loro affidate nell'ambito dello scambio d'informazioni mediante assistenza amministrativa e statuisce che:

- le informazioni possono essere utilizzate soltanto per gli scopi per cui sono state richieste e per cui sono state messe a disposizione dalla FIU che le ha fornite<sup>10</sup>;
- le informazioni ricevute non possono essere utilizzate direttamente a fini probatori o trasmesse a terzi per l'apertura di un qualsiasi procedimento, senza l'autorizzazione esplicita della FIU che le ha fornite<sup>11</sup>;
- le FIU che ricevono i dati devono garantire per mezzo di controlli che le informazioni loro trasmesse sono trattate nel rispetto dei principi summenzionati<sup>12</sup>.

Il Gruppo Egmont si adopera anche affinché allo scambio d'informazioni tra le FIU appartenenti al gruppo sia applicato un livello adeguato di protezione e di sicurezza dei dati<sup>13</sup>. A tal fine il gruppo gestisce un canale di comunicazione elettronico particolarmente protetto, il cosiddetto *Egmont Secure Web*, destinato ai suoi membri.

Se una FIU appartenente al Gruppo Egmont non si conforma più in modo sufficiente alle regole di base, che peraltro sono in continua evoluzione, viene sottoposta alla cosiddetta procedura di non-compliance per inosservanza delle regole. Se il problema rimane irrisolto, oltre ad avvertimenti e sospensioni, la procedura prevede, come ultima ratio, l'esclusione dal Gruppo Egmont.

### 1.1.5 Interazione tra il GAFI e il Gruppo Egmont

Il Gruppo Egmont, pur essendo un organo di esperti e non un'associazione politica, interagisce con altri organi alcuni dei quali perseguono anche obiettivi politici. Inoltre beneficia dello statuto di osservatore in seno al GAFI e, in tale funzione, partecipa regolarmente alle riunioni e ai lavori di quest'ultimo. Il Gruppo Egmont

<sup>8</sup> Cfr. «Statement of Purpose» del 23 giugno 2004 e «Charter» del Gruppo Egmont del 31 maggio 2007 n. II, [www.egmontgroup.org/library/egmont-documents](http://www.egmontgroup.org/library/egmont-documents).

<sup>9</sup> Conformemente ai «Principles for Information Exchange» del 13 giugno 2001, C. 9, citati e confermati dallo «Statement of Purpose».

<sup>10</sup> Gruppo Egmont «Principles for Information Exchange», D. 11.

<sup>11</sup> Ibid., D. 12.

<sup>12</sup> Ibid., E.

<sup>13</sup> Ibid., E.

contribuisce attivamente all'elaborazione degli standard, influenzando, pertanto, sullo sviluppo degli standard del GAFI riguardanti le attività delle FIU.

Per le piazze finanziarie dei singoli Paesi è importante che la FIU nazionale aderisca al Gruppo Egmont, poiché l'ammissione al gruppo presuppone l'adempimento di determinati criteri di qualità. L'appartenenza al gruppo conferisce alla FIU e alla relativa piazza finanziaria una sorta di marchio di qualità in materia di cooperazione internazionale nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. L'appartenenza di una FIU al Gruppo Egmont è, infatti, uno degli aspetti che il GAFI verifica quando valuta i Paesi. La nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 29 del GAFI sottolinea l'importanza dell'appartenenza al Gruppo Egmont: «*La FIU dovrebbe candidarsi all'adesione al Gruppo Egmont*»<sup>14</sup>.

Per aderire al Gruppo Egmont e rimanerne membro, una FIU deve corrispondere alla definizione di FIU fissata dal gruppo la quale, a sua volta, ricalca quanto statuito dalla raccomandazione numero 29 del GAFI. La FIU deve inoltre essere attiva a livello operativo e intenzionata ad applicare i principi del Gruppo Egmont e ad adempiere le pertinenti regole di base dello scambio d'informazioni tra FIU<sup>15</sup>. La nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 29 del GAFI statuisce quanto segue: «*I Paesi dovrebbero accertarsi che la FIU tenga conto della dichiarazione programmatica del Gruppo Egmont e dei suoi principi per lo scambio d'informazioni tra FIU per i casi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Tali documenti stabiliscono importanti linee guida concernenti il ruolo e le funzioni delle FIU nonché le modalità di scambio d'informazioni tra FIU*»<sup>16</sup>. Oltre ai dettagli sui metodi di valutazione dei Paesi<sup>17</sup>, il documento programmatico del GAFI contiene indicazioni sull'appartenenza di una FIU al Gruppo Egmont e sul rispetto delle relative regole di base e dei principi dello scambio internazionale d'informazioni tra FIU. Con questi e altri rimandi al Gruppo Egmont, il GAFI mostra chiaramente che considera l'appartenenza al Gruppo Egmont un elemento importante del sistema allestito da una piazza finanziaria per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

### **1.1.6 Prassi di MROS in materia di assistenza amministrativa**

In veste di FIU, anche l'Ufficio di comunicazione svizzero riceve e analizza le segnalazioni di sospetto concernenti il riciclaggio di denaro, i suoi reati preliminari, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo. Fornendo assistenza amministrativa ad autorità nazionali e FIU estere, l'Ufficio di comunicazione costituisce un elemento importante del sistema di lotta a tali forme di criminalità.

Come l'Ufficio di comunicazione, anche gli Uffici centrali di polizia giudiziaria di fedpol si occupano dell'analisi di fenomeni della criminalità economica. Vista la similitudine dei compiti legali e delle modalità di lavoro di tali servizi, per quanto

<sup>14</sup> Traduzione non ufficiale, per la versione originale cfr. [www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommendationsgafi/documents/recommendations2012.html](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommendationsgafi/documents/recommendations2012.html).

<sup>15</sup> Gruppo Egmont «Statement of Purpose» [www.egmontgroup.org/library/download/4](http://www.egmontgroup.org/library/download/4).

<sup>16</sup> Traduzione non ufficiale, per la versione originale cfr. [www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommendationsgafi/documents/recommendations2012.html](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommendationsgafi/documents/recommendations2012.html).

<sup>17</sup> La metodologia per valutare la nuova raccomandazione numero 29 è attualmente in fase di rielaborazione presso gli organi competenti del GAFI.

riguarda la cooperazione dell'Ufficio di comunicazione con autorità estere, l'articolo 32 LRD rimanda sostanzialmente alla legge federale del 7 ottobre 1994<sup>18</sup> sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (LUC) e al relativo articolo 13 capoverso 2 concernente l'assistenza amministrativa. Il tenore di tale disposizione è generico come quello dell'articolo 32 capoverso 2 LRD. Dalle due disposizioni quasi identiche risulta che gli Uffici centrali di polizia giudiziaria e l'Ufficio di comunicazione possono trasmettere dati ad autorità estere, se tali informazioni sono necessarie per combattere, prevenire o chiarire tipologie di reato che rientrano nei loro ambiti di competenza.

Poiché il tenore delle prescrizioni in questione è molto generico, gli Uffici centrali di polizia giudiziaria e l'Ufficio di comunicazione hanno adottato una prassi che, sulla base dell'analogia fra i loro compiti, fa riferimento ai medesimi principi generali dell'assistenza amministrativa in materia di polizia. Per gli Uffici centrali di polizia giudiziaria il legislatore ha precisato nella legge del 12 giugno 2009<sup>19</sup> sullo scambio d'informazioni con gli Stati Schengen (LSIS) alcuni di questi principi, che si applicano anche alle relazioni giuridiche tra le autorità di polizia degli Stati dello spazio Schengen. Per una maggiore comprensione della prassi di MROS in materia di assistenza amministrativa, sono pertanto utili anche rimandi complementari alla LSIS, nonostante quest'ultima non si applichi direttamente all'Ufficio di comunicazione.

### **Principio di disponibilità**

Secondo le raccomandazioni del GAFI, le FIU sono responsabili, a livello nazionale, della ricezione e dell'analisi delle comunicazioni di sospetto inviate dagli intermediari finanziari e si scambiano le informazioni di cui dispongono mediante i canali dell'assistenza amministrativa (cfr. n. 1.1.2). Questo principio di disponibilità è affermato anche dal Gruppo Egmont che, nei suoi documenti di base, esorta a uno scambio efficiente e informale delle informazioni disponibili nel rispetto della solidarietà in seno al gruppo e del principio di reciprocità.

Come illustrato in precedenza, l'Ufficio di comunicazione può scambiare, tramite l'assistenza amministrativa, i dati di cui dispone con le FIU partner all'estero in virtù dell'articolo 32 LRD. La disposizione si applica a prescindere che le FIU estere in questione facciano parte del Gruppo Egmont. Nella LRD il legislatore non ha specificato il contenuto delle informazioni da trasmettere, limitandosi a precisare che esse devono servire per combattere il riciclaggio di denaro o il finanziamento del terrorismo. Questo significa che, di principio, l'Ufficio di comunicazione può e deve già oggi scambiare le informazioni di cui dispone.

È considerata *direttamente disponibile* la moltitudine di dati personali registrati negli archivi elettronici detenuti dalle FIU. Rientra pertanto nella categoria delle informazioni direttamente disponibili la maggioranza dei dati che l'Ufficio di comunicazione registra e tratta nella propria banca dati GEWA<sup>20</sup> in base alle segnalazioni di sospetto pervenute. Sono considerati *indirettamente disponibili* i dati personali non detenuti dall'autorità che fornisce i dati, ma che essa può facilmente procurare

<sup>18</sup> RS 360

<sup>19</sup> RS 362.2, sulla base della decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge, GU L 386 del 29.12.2006, pag. 89.

<sup>20</sup> Cfr. art. 23 cpv. 3 LRD.

rivolgendosi ai detentori statali o privati di tali informazioni<sup>21</sup>. Questa categoria comprende, ad esempio, tutte le informazioni registrate nelle banche dati di polizia gestite da fedpol che MROS può consultare direttamente online oppure i dati del casellario giudiziale informatizzato (VOSTRA) gestito dall'Ufficio federale di giustizia, cui l'Ufficio di comunicazione può accedere direttamente online.

Il principio di disponibilità costituisce inoltre la base su cui fonda l'assistenza amministrativa tra le autorità di perseguimento penale degli Stati Schengen.

#### *Eccezioni al principio di disponibilità*

Lo scambio d'informazioni mediante l'assistenza amministrativa, ovvero la cosiddetta *assistenza informativa*, non contempla i dati che non sono disponibili, né direttamente né indirettamente, presso l'autorità che li fornisce e la cui acquisizione richiederebbe il ricorso alla coercizione processuale che, a sua volta, può essere ordinata unicamente dalle autorità giudiziarie o dalle autorità giudiziarie amministrative<sup>22</sup>. Non sono considerati dati disponibili nemmeno le richieste di consultazione di atti procedurali o di produzione d'informazioni in vista del loro utilizzo nell'ambito di un procedimento giudiziario<sup>23</sup>.

La stessa regola vale anche per le informazioni sottoposte per *legge a una tutela* particolare, quale il segreto bancario (art. 47 della legge dell'8 novembre 1934<sup>24</sup> sulle banche, LBCR), il segreto professionale per gli avvocati (art. 321 del Codice penale<sup>25</sup>; CP) oppure il segreto di fabbrica (art. 162 CP), cui l'autorità che fornisce i dati non ha la competenza di derogare<sup>26</sup>. Pur non essendo soggetti al segreto professionale per gli avvocati, al segreto di fabbricazione o bancario, gli impiegati dell'Amministrazione federale sottostanno tuttavia al segreto d'ufficio che li obbliga a tenere segrete tutte le informazioni che non sono di dominio pubblico o pubblicamente accessibili e cui l'Ufficio di comunicazione o terzi in relazioni giuridiche con quest'ultimo abbiano un interesse degno di protezione al mantenimento del segreto.

Le *informazioni finanziarie* in particolare sono considerate protette dal segreto. Rientrano in tale categoria tutte le informazioni concrete quali i dati personali sull'intermediario finanziario autore di una segnalazione di sospetto (p. es. la ragione sociale) e altri dati contenuti nei documenti allegati, ad esempio i numeri dei conti bancari, le informazioni sulle transazioni finanziarie, i saldi dei conti, le parti contraenti, i nomi degli aventi diritto economico, altri conti coinvolti ecc. La comunicazione di tali dati a FIU estere si ripercuote sulla situazione giuridica degli intermediari finanziari coinvolti e dei loro clienti. Di conseguenza l'Ufficio di comunicazione è interessato a mantenere il segreto ed è vincolato all'obbligo di serbare il segreto d'ufficio.

Soltanto quando la comunicazione di dati finanziari a un'autorità estera sarà disciplinata in modo sufficientemente concreto da una legge, MROS non sarà più tenuto a serbare il segreto. Contrariamente alle disposizioni in materia di assistenza ammi-

<sup>21</sup> Cfr. DTF **133** IV 271, consid. 2.5 (Pra 97, n. 59, 2008).

<sup>22</sup> Cfr. art. 2 cpv. 2 LSIS.

<sup>23</sup> Cfr. art. 75a della legge del 20 marzo 1981 sull'assistenza in materia penale (AIMP; RS **351.1**).

<sup>24</sup> RS **952.0**

<sup>25</sup> RS **311.0**

<sup>26</sup> Cfr. art. 2 cpv. 2 LSIS.

nistrativa contenute in altre leggi<sup>27</sup>, l'articolo 32 LRD è formulato in modo molto generico e non prevede esplicitamente la comunicazione d'informazioni finanziarie protette dal segreto a un'autorità estera (formulazione generica analoga all'art. 13 LUC). Per questo motivo l'Ufficio di comunicazione invita da anni i propri omologhi esteri a chiedere la trasmissione d'informazioni finanziarie mediante l'iter dell'assistenza giudiziaria.

Nella sessione autunnale del 2008, i dibattiti del Consiglio degli Stati riguardo alle raccomandazioni rivedute del GAFI hanno confermato che la prassi pluriennale dell'Ufficio di comunicazione di non trasmettere mai informazioni finanziarie tramite l'assistenza amministrativa ai servizi partner all'estero corrisponde alla volontà del legislatore<sup>28</sup>.

A conferma della volontà in tal senso espressa dal legislatore con l'approvazione della LRD, basti pensare che, nell'ambito dell'assistenza amministrativa in materia di polizia, la LSIS disciplina ormai esplicitamente la prevalenza delle norme a tutela del segreto. Pur non essendo direttamente applicabile da parte dell'Ufficio di comunicazione, la LSIS vieta espressamente alle autorità svizzere di perseguimento penale di trasmettere informazioni che possono essere acquisite soltanto mediante l'applicazione della coercizione processuale o che sono particolarmente protette dal diritto nazionale<sup>29</sup>.

### **Principio di finalità**

In virtù dell'articolo 32 capoverso 2 LRD la comunicazione d'informazioni ad autorità estere deve rispettare il principio di finalità sancito dalla legislazione sulla protezione dei dati<sup>30</sup>. L'importanza del principio di finalità, fissato anche dal Gruppo Egmont, è dovuta al fatto che le informazioni possono essere trasmesse esclusivamente ai fini dell'analisi eseguita per corroborare o validare i sospetti di riciclaggio di denaro, dei suoi reati preliminari, di finanziamento del terrorismo o di criminalità organizzata<sup>31</sup>.

### **Tutela giurisdizionale**

Oltre a sancire che le informazioni devono essere utilizzate unicamente per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, il principio di finalità garantisce anche che l'*assistenza amministrativa* tra FIU resti limitata agli scopi di analisi e di preparazione dell'azione penale. Per promuovere l'accusa e acquisire le prove in modo conforme al diritto procedurale pertinente, non è possibile chiedere informazioni tramite l'assistenza amministrativa tra autorità di polizia o tra FIU, ma occorre invece seguire l'iter ordinario dall'assistenza giudiziaria. L'*assistenza giudiziaria* è una procedura amministrativa particolare eseguita dalle autorità giudiziarie o dalle autorità giudiziarie amministrative competenti che, contrariamente all'assistenza amministrativa spesso fornita in modo informale tra autorità di polizia e tra

<sup>27</sup> Cfr. art. 38 cpv. 3 della legge del 24 marzo 1995 sulle borse (LBVM; RS 954.1) e art. 42 cpv. 4 della legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA; RS 956.1).

<sup>28</sup> Cfr. Boll. Uff. 2008 S 674.

<sup>29</sup> Art. 2 cpv. 2 LSIS.

<sup>30</sup> Art. 4 cpv. 3 della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1).

<sup>31</sup> Cfr. anche art. 1 cpv. 1 lett. a e 6b cpv. 1 lett. a LSIS.

FIU, accorda agli interessati i diritti di parte previsti dal diritto procedurale, quali la possibilità di ricorrere contro misure ordinate da chi dirige il procedimento.

Anche se le persone interessate dallo scambio d'informazioni tra FIU mediante l'assistenza amministrativa usufruiscono dei diritti di parte soltanto successivamente, ovvero quando è avviato un procedimento giudiziario conforme al diritto procedurale, ciò non significa che il precedente scambio autonomo di dati personali tra FIU sia del tutto privo di basi giuridiche. Lo scambio di dati personali tramite il canale dell'assistenza amministrativa, equivale, infatti, a livello giuridico, al trattamento di dati ai sensi dell'articolo 3 lettera e della legge federale del 19 giugno 1992<sup>32</sup> sulla protezione dei dati (LPD) il quale comprende esplicitamente anche la comunicazione d'informazioni. Lo scambio tramite l'assistenza amministrativa sottostà pertanto al diritto sulla protezione dei dati<sup>33</sup> e deve svolgersi sotto la vigilanza degli organi di controllo preposti alla protezione dei dati<sup>34</sup>. Questi ultimi verificano d'ufficio che lo scambio d'informazioni avvenga secondo i principi generali del trattamento quali la *necessità*, l'*esattezza*, la *sicurezza* e la *finalità*. Questo presuppone tuttavia che l'Ufficio di comunicazione, in veste di detentore dei dati, curi costantemente la propria banca dati, rettificando i dati incompleti e cancellando i dati personali non più necessari.

### **Divieto di utilizzare e trasmettere dati senza autorizzazione**

Per l'assistenza amministrativa tra FIU si applica il principio che le informazioni ricevute non devono essere né *utilizzate direttamente a fini probatori*, né trasmesse a terzi per avviare una procedura *senza previa autorizzazione* della FIU che ha fornito i dati<sup>35</sup>. Se si prospetta che il servizio richiedente intende utilizzare le informazioni richieste direttamente come prova in un procedimento, l'Ufficio di comunicazione rifiuta la trasmissione dei dati in questione.

Per ridurre il rischio di elusione del divieto di utilizzare le informazioni a fini probatori, il loro scambio tra FIU avviene sotto *forma di rapporto*. L'Ufficio di comunicazione non trasmette mai ad altre FIU copie di documenti o documenti originali, poiché essi non sono necessari né per il lavoro di analisi delle FIU richiedenti, né per l'apertura di un procedimento penale. Soltanto quando il procedimento penale giunge alla fase probatoria diventa indispensabile presentare i documenti originali nel quadro dell'assunzione delle prove. Le autorità giudiziarie incaricate di determinare la colpevolezza o l'innocenza devono richiedere tali documenti sempre tramite i canali dell'assistenza giudiziaria.

L'obbligo di autorizzazione e il divieto di utilizzazione sono principi fondamentali del Gruppo Egmont (cfr. n. 1.1.4) che l'Ufficio di comunicazione applica da quando è stato istituito. Quando trasmette informazioni nell'ambito dell'assistenza amministrativa, l'Ufficio di comunicazione informa infatti sempre i servizi partner esteri

<sup>32</sup> RS 235.1

<sup>33</sup> Come sancito anche nell'art. 2 cpv. 3 LSIS. Cfr. anche il messaggio relativo al decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento della decisione quadro 2006/960/GAI relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge (Sviluppo dell'acquis di Schengen), FF 2008 7829.

<sup>34</sup> Cfr. art. 2 cpv. 3 e 14 LSIS, nonché art. 2 cpv. 2 lett. c LPD e i relativi commenti di Maurer-Lambrou Urs/Kunz Simone, in: *Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz des Bundes*, 2ª ed., n. marg. 37 concernente l'art. 2.

<sup>35</sup> Gruppo Egmont «Principles for Information Exchange», D. 12, [www.egmontgroup.org/library/download/5](http://www.egmontgroup.org/library/download/5). Cfr. anche art. 6b cpv. 1 lett. c LSIS.

dell'importanza dei due principi vincolanti mediante un avviso («*disclaimer*», per il contenuto dell'avviso cfr. il commento all'art. 30 cpv. 4). Se una FIU estera trasmettesse informazioni di MROS a terzi violando l'obbligo di autorizzazione o il divieto di utilizzazione, al momento dell'esame degli atti il «*disclaimer*» permetterebbe agli avvocati delle parti di individuare l'abuso e, in caso di elusione dell'assistenza giudiziaria, di contestare l'utilizzabilità delle informazioni acquisite impropriamente.

Un tale caso costituirebbe un abuso di fiducia tra FIU che accorderebbe all'Ufficio di comunicazione il diritto di sospendere unilateralmente l'assistenza amministrativa con la FIU inadempiente e di riprendere lo scambio d'informazione soltanto dopo che sono state adottate misure volte a ripristinare la fiducia e a garantire in modo sufficiente che la violazione dei principi non si ripeta. Quale membro del Gruppo Egmont, l'Ufficio di comunicazione potrebbe inoltre avviare una *procedura di non-compliance* nei confronti della FIU inadempiente.

### **Divieto di ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni («*fishing expedition*»)**

Per quanto riguarda l'assistenza amministrativa su richiesta e lo scambio spontaneo d'informazioni, occorre rilevare che la Svizzera, nella sua prassi in materia di assistenza amministrativa, esige da sempre il rispetto di determinati requisiti minimi per prevenire la trasmissione illecita di dati personali finalizzata alla *ricerca generalizzata e indiscriminata d'informazioni*.

Per evitare ricerche generalizzate e indiscriminate d'informazioni, ovvero le cosiddette «*fishing expedition*», l'Ufficio di comunicazione invita la FIU richiedente a dimostrare in quale misura la sua richiesta sia correlata alla Svizzera. Vi è ad esempio un legame, se i beni patrimoniali sono depositati in Svizzera, se le aziende hanno sede in Svizzera o se le persone sono domiciliate nel nostro Paese, se sono coinvolti cittadini svizzeri o se dalle informazioni di polizia risulta un collegamento con la Svizzera. Se manca un tale legame con la Svizzera, l'Ufficio di comunicazione non entra nel merito della richiesta. Anche il Gruppo Egmont esige dalle FIU richiedenti di documentare in modo sufficiente le loro richieste. Il legislatore ha inoltre istituito apposite norme per vietare la ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni anche a livello di assistenza amministrativa di polizia<sup>36</sup>.

## **1.1.7 Prescrizioni del GAFI in materia di assistenza amministrativa**

Allo scambio d'informazioni per mezzo dell'assistenza amministrativa si applicano le raccomandazioni numero 40 e 29 del GAFI nonché le relative note esplicative.

### **Raccomandazione numero 40**

La raccomandazione numero 40 del GAFI disciplina lo scambio internazionale d'informazioni tra le autorità preposte alla lotta contro il riciclaggio di denaro, i suoi reati preliminari e il finanziamento del terrorismo. La raccomandazione numero 40 è basata sul principio che le autorità cooperano e scambiano informazioni in modo rapido ed efficiente. La concretizzazione di tale principio e l'interpretazione della raccomandazione numero 40 sono illustrate nella pertinente nota esplicativa. Le note

<sup>36</sup> Cfr. art. 13 cpv. 2 lett. a LUC e art. 12 cpv. 1 lett. c LSIS.

esplicative sono altrettanto vincolanti delle raccomandazioni stesse. La nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 40 esclude l'applicazione di disposizioni irragionevoli ed eccessivamente restrittive del diritto nazionale che rischierebbero di compromettere il principio di cooperazione. Secondo la lettera A. 2. [b] della nota modificata nel febbraio 2012, per disposizioni irragionevoli ed eccessivamente restrittive s'intendono le prescrizioni nazionali che obbligano un'autorità richiesta a rifiutare la domanda di assistenza amministrativa appellandosi all'*obbligo di serbare il segreto*. La lettera A. 9. della medesima nota statuisce inoltre espressamente che ora lo scambio d'informazioni tra FIU deve svolgersi secondo il principio di disponibilità (cfr. n. 1.1.6), e che quindi le FIU devono potersi scambiare tutte le informazioni di cui dispongono direttamente o indirettamente. Sono pertanto comprese in particolar modo anche le *informazioni finanziarie* menzionate esplicitamente nella raccomandazione numero 29. Il nuovo tenore della nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 40 è il seguente: «*Le FIU dovrebbero potersi scambiare a) tutte le informazioni disponibili oppure ottenibili, direttamente o indirettamente, dalla FIU in virtù delle raccomandazioni del GAFI, in particolare della raccomandazione numero 29; b) tutte le altre informazioni cui possono accedere o che possono ottenere, direttamente o indirettamente, a livello nazionale, fatto salvo il principio di reciprocità*<sup>37</sup>».

Pertanto è chiaro che la FIU svizzera non potrà più escludere le *informazioni finanziarie* dai dati scambiati con le altre FIU tramite l'assistenza amministrativa, senza violare le norme del GAFI, soprattutto perché la prassi applicata finora si basa su un obbligo di serbare il segreto sancito dal diritto nazionale.

### **Raccomandazione numero 29**

La vecchia raccomandazione numero 26 e la nuova raccomandazione numero 29 vertono essenzialmente sull'accesso delle FIU alle informazioni di cui hanno bisogno per esercitare la loro funzione.

La vecchia raccomandazione numero 26 del GAFI statuiva che ogni FIU doveva avere la possibilità, nella misura consentita dal diritto nazionale, di chiedere informazioni agli intermediari finanziari: «*I Paesi dovrebbero istituire una FIU che funga da centro nazionale per raccogliere (e, se consentito, richiedere), analizzare e trasmettere le comunicazioni di sospetto e altre informazioni concernenti presunte attività di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo*<sup>38</sup>». L'espressione «*e, se consentito, richiedere*» lasciava ai membri del GAFI, per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione della raccomandazione, un certo margine di manovra a favore della legislazione nazionale.

La nuova raccomandazione 29 e la pertinente nota esplicativa statuiscono che le FIU devono avere il diritto di chiedere informazioni supplementari agli intermediari finanziari. Non è quindi più possibile invocare una riserva riconducibile al diritto nazionale. L'idea di base è che le FIU sono in grado di esercitare correttamente la loro funzione principale, ovvero l'analisi d'informazioni finanziarie, soltanto se possono accedere a tutte le informazioni necessarie. La raccomandazione numero 29 è formulata come segue: «*La FIU dovrebbe poter chiedere informazioni supplemen-*

<sup>37</sup> Traduzione non ufficiale, per la versione originale cfr. [www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations2012.html](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations2012.html).

<sup>38</sup> Traduzione non ufficiale, per la versione originale cfr. [www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/40recommandations.html](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/40recommandations.html).



tari agli intermediari finanziari autori della comunicazione e aver accesso, in tempo utile, alle informazioni finanziarie e amministrative, nonché alle informazioni delle autorità di perseguimento penale che le occorrono per esercitare correttamente le proprie funzioni<sup>39</sup>». Da questa formulazione si può già oggi dedurre chiaramente che all'Ufficio di comunicazione dovrà essere concessa la possibilità di procurarsi presso gli intermediari finanziari le informazioni di cui ha bisogno per adempiere con efficienza i propri compiti.

### **1.1.8 Conflitto d'interpretazione tra l'Ufficio di comunicazione e il Gruppo Egmont**

Come illustrato al numero 1.1.6, le disposizioni sul segreto bancario e sul segreto d'ufficio vietano all'Ufficio di comunicazione svizzero di scambiare con altre FIU le informazioni finanziarie di cui dispone a seguito delle segnalazioni inviate dagli intermediari finanziari. Questa circostanza ha ripetutamente suscitato critiche da parte di altre FIU appartenenti al Gruppo Egmont.

Mentre la versione precedente della nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 40 non si riferiva ancora esplicitamente a *tutte* le informazioni disponibili, con la revisione di tale nota il GAFI conferma ora un principio già formulato dal Gruppo Egmont nel 2001, che la Svizzera tuttavia non era stata in grado di recepire a causa dell'evidente divergenza con le vecchie norme del GAFI. Si tratta del principio seguente: tutte le prescrizioni del diritto nazionale che, nell'ambito dell'assistenza amministrativa, escludono in modo tassativo la trasmissione di determinate categorie d'informazioni importanti per l'analisi delle transazioni finanziarie, vanno qualificate come *ostacoli illeciti*<sup>40</sup>. Il conflitto d'interpretazione tra la Svizzera e il Gruppo Egmont si è attenuato soltanto con l'entrata in vigore delle raccomandazioni rivedute del GAFI.

La Svizzera ha sempre insistito sul fatto che le prescrizioni in materia di mantenimento del segreto sancite dal diritto nazionale prevalgano sui principi summenzionati del Gruppo Egmont che mirano a uno scambio d'informazioni diretto, informale e, pertanto, efficiente (cfr. n. 1.1.4). Nei confronti di chi criticava MROS in seno al Gruppo Egmont, l'Ufficio di comunicazione ha sempre giustificato tale prevalenza facendo riferimento allo «Statement of Purpose» del gruppo in cui viene esplicitamente riconosciuto che lo scambio d'informazioni tra FIU può essere soggetto a ulteriori condizioni e restrizioni previste dal diritto nazionale. L'Ufficio di comunicazione ha inoltre dichiarato che le relative richieste pervenute non restano mai senza risposta. Infatti, invita i servizi partner esteri a seguire l'iter dell'assistenza giudiziaria e indica loro il pubblico ministero competente per materia e per territorio.

Quando ha iniziato a prospettarsi l'intenzione del GAFI di integrare esplicitamente nelle proprie raccomandazioni lo scambio di *tutte* le informazioni finanziarie a disposizione delle FIU come stabilito dal Gruppo Egmont (cfr. n. 1.1.7, raccomandazione numero 40), il conflitto d'interpretazione è culminato in una lettera ufficiale datata 19 luglio 2010, inviata dal presidente del Gruppo Egmont all'Ufficio di comunicazione. Nella lettera, il fatto che l'Ufficio di comunicazione nella sua veste di

<sup>39</sup> Traduzione non ufficiale, per la versione originale cfr. [www.fatf-gafi.org/fit/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations2012.html](http://www.fatf-gafi.org/fit/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations2012.html).

<sup>40</sup> Gruppo Egmont «Principles for Information Exchange», B. 7. e C. 9.

organo di contatto tra il settore finanziario e il perseguimento penale sia l'unico membro a non scambiare le *informazioni finanziarie* di cui dispone con le altre FIU del gruppo, nonostante proprio questo scambio sia il compito principale di ogni FIU, è giudicato contraddittorio rispetto allo scopo e ai principi del Gruppo Egmont. La lettera afferma inoltre che, appellandosi all'obbligo di serbare il segreto previsto dalla legislazione nazionale, l'Ufficio di comunicazione mina i principi fondamentali del gruppo e che questa circostanza non può essere giustificata invocando semplicemente la riserva del diritto nazionale stabilita dallo «Statement of Purpose» del Gruppo Egmont. MROS è, infatti, l'unica FIU del gruppo che nell'ambito dell'assistenza amministrativa rifiuta in maniera *generale e integrale* lo scambio d'informazioni finanziarie in suo possesso (cfr. n. 1.5 Diritto comparato).

Il Gruppo Egmont ha inoltre contestato risolutamente la prassi dell'Ufficio di comunicazione di rinviare la FIU richiedente all'*iter dell'assistenza giudiziaria*. Ha ribadito anche il proprio punto di vista, secondo cui le raccomandazioni pertinenti del GAFI e i principi del Gruppo Egmont sono concepiti appositamente per obbligare le FIU a scambiare, mediante l'*assistenza amministrativa*, informazioni finanziarie necessarie per l'esercizio dei loro compiti principali ai fini dell'analisi e dell'avvio di futuri procedimenti penali, ancor prima che le autorità giudiziarie si sostengano a vicenda nel quadro dell'*assistenza giudiziaria* per procedere all'assunzione delle prove vera e propria.

Dalla lettera del Gruppo Egmont del 19 luglio 2010 sono scaturiti diversi contatti e colloqui fra i servizi responsabili del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e il comitato del Gruppo Egmont. In tale contesto, la Svizzera aveva precisato che per trasmettere informazioni finanziarie tramite l'assistenza amministrativa come chiesto dal Gruppo Egmont, occorrerebbe imperativamente adeguare il diritto svizzero *a livello di legge*, poiché il segreto bancario è sancito da una legge formale la cui modifica rientra nelle competenze delle *Camere federali*. La Svizzera aveva dichiarato che gli organi legislativi avrebbero esaminato le modifiche legislative necessarie per trasporre la richiesta del Gruppo Egmont nel quadro dell'*adeguamento totale* del diritto svizzero alle raccomandazioni parzialmente rivedute del GAFI e alla modifica prevista della raccomandazione numero 40. Il Gruppo Egmont ha tuttavia respinto in modo categorico l'idea di attendere l'adeguamento totale e ha motivato il suo rifiuto con l'argomento temporale, sempre contestato dalla Svizzera, che, trattenendo informazioni finanziarie in suo possesso, l'Ufficio di comunicazione minerebbe i principi del gruppo già in vigore *prima* della revisione. Ha pertanto chiesto che il Consiglio federale e le Camere federali mettano *immediatamente* fine a questa situazione.

### **1.1.9 Avvertimento di sospensione pronunciato dal Gruppo Egmont nei confronti dell'Ufficio di comunicazione**

In seguito, il comitato del Gruppo Egmont è stato informato che il Capo del DFGP, d'intesa con l'intero Collegio governativo, con una lettera del 20 giugno 2011 aveva incaricato fedpol di avviare la procedura di modifica delle basi legali necessarie creando, a tale scopo, un gruppo di lavoro interdipartimentale. Questa procedura è tuttavia stata giudicata insufficiente dal comitato del Gruppo Egmont che, nonostante le proteste del rappresentante di fedpol che era stato sentito in occasione

dell'assemblea plenaria del luglio 2011, ha deciso di proporre all'organo decisionale del Gruppo Egmont (i cosiddetti «*Heads of FIU*») di pronunciare, nell'ambito della procedura di non-compliance avviata per violazione dei principi fondamentali del Gruppo Egmont, un avvertimento nei confronti dell'Ufficio di comunicazione svizzero e di minacciarne la *sospensione dal gruppo* («*Warning of Suspension*»).

La proposta di avvertimento è stata corredata dell'ingiunzione, destinata all'Ufficio di comunicazione, di dimostrare entro un anno, ovvero *entro luglio del 2012*, che la Svizzera ha *avviato* la procedura legislativa necessaria. Durante l'assemblea plenaria del 13 luglio 2011, il rappresentante di fedpol ha avuto l'opportunità di spiegare che la Svizzera ritiene di aver già *avviato* la procedura legislativa richiesta dal comitato del Gruppo Egmont, poiché il Capo del DFGP aveva istituito un gruppo di lavoro cui aveva conferito il relativo mandato. Il comitato del Gruppo Egmont ha tuttavia deciso di non ritirare la proposta di pronunciare un avvertimento, affermando che la procedura legislativa sarebbe stata considerata avviata soltanto dopo aver superato la «*fase interna*». Dopo una discussione approfondita e controversa, gli «*Heads of FIU*» hanno accolto la proposta del comitato e pronunciato un avvertimento di sospensione corredata di un termine conforme alla richiesta del comitato. Con una lettera ufficiale del 19 luglio 2011, il presidente del Gruppo Egmont ha notificato tale decisione all'Ufficio di comunicazione.

### **1.1.10 Interesse della Svizzera a mantenere lo statuto di membro del Gruppo Egmont**

La sospensione o addirittura l'esclusione dal Gruppo Egmont avrebbe gravi ripercussioni per l'Ufficio di comunicazione che perderebbe il proprio diritto di voto in seno al gruppo e non avrebbe più accesso all'*Egmont Secure Web*, uno strumento criptato sicuro per lo scambio di dati via Internet. Tale circostanza potrebbe indurre alcune FIU a non scambiare più informazioni con l'Ufficio di comunicazione. Poiché l'attività di analisi di MROS ha anche un'ampia portata internazionale, esso subirebbe una considerevole perdita d'efficacia. L'Ufficio di comunicazione perderebbe inoltre il diritto di partecipare all'elaborazione di principi e di migliori pratiche per lo scambio d'informazioni tra FIU. Una sospensione significherebbe anche che l'Ufficio di comunicazione non avrebbe più la possibilità di servirsi degli strumenti del Gruppo Egmont per richiamare all'ordine le FIU che non rispettano le regole del trattamento corretto e confidenziale delle informazioni scambiate.

La sospensione dell'Ufficio di comunicazione dal Gruppo Egmont dopo quasi 14 anni di appartenenza potrebbe, infine, nuocere alla reputazione della piazza finanziaria svizzera. Come spiegato in precedenza (cfr. n. 1.1.5), l'appartenenza di una FIU al Gruppo Egmont è importante per ogni piazza finanziaria nazionale, perché conferisce alla FIU una sorta di marchio di qualità e costituisce un criterio importante anche per le valutazioni periodiche del GAFI riguardanti i sistemi allestiti dalle piazze finanziarie nazionali per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

## **1.2 Le modifiche proposte**

### **1.2.1 Scambio d'informazioni con FIU estere come obiettivo principale**

L'Ufficio di comunicazione non trasmette informazioni finanziarie protette dal segreto a servizi partner all'estero. Per cambiare questa prassi costante non basta semplicemente reinterpretare l'articolo 32 LRD. Occorre invece una norma esplicita in una legge formale che precisi in modo sufficiente i presupposti e le condizioni pertinenti (cfr. n. 1.1.6).

La presente modifica della LRD ha lo scopo di sancire in modo esplicito le competenze dell'Ufficio di comunicazione in materia di scambio d'informazioni con gli omologhi esteri, affinché sia autorizzato a trasmettere tramite l'assistenza amministrativa *tutte* le informazioni di cui dispone, e quindi anche le *informazioni finanziarie*. In questo modo s'intende adempiere le condizioni poste alle legislazioni nazionali dalle raccomandazioni numero 40 e 29 rivedute del GAFI e dai principi del Gruppo Egmont descritti in precedenza e riguardanti lo scambio d'informazioni tra FIU (cfr. n. 1.1.4).

Con la modifica di legge proposta, l'assistenza amministrativa dell'Ufficio di comunicazione sancita dall'articolo 32 LRD e retta dalla LUC e dalla LSIS, viene sottoposta a una *lex specialis* che rende trasparente gli elementi fondamentali della cooperazione di MROS con i suoi omologhi all'estero e disciplina tale cooperazione in modo sufficientemente preciso e adeguato alle necessità. In questo modo si garantisce che lo scambio d'informazioni tramite l'assistenza amministrativa, ad eccezione dell'abrogazione parziale del segreto bancario sopra descritta, continuerà a svolgersi secondo i collaudati principi svizzeri dell'assistenza amministrativa tra le autorità di polizia e tra i servizi di comunicazione. Con il presente disegno il legislatore rende trasparenti i meccanismi volti a garantire che le informazioni utilizzate come prove nei procedimenti vengano raccolte esclusivamente per mezzo dell'assistenza giudiziaria la quale attribuisce alle persone interessate i diritti processuali d'informarsi e di difendersi. Le nuove norme si applicano sia ai contatti con le FIU appartenenti al Gruppo Egmont sia agli scambi con i servizi di comunicazione di tutti gli altri Stati.

### **1.2.2 Raccolta d'informazioni presso gli intermediari finanziari**

Oltre all'obiettivo principale, ovvero la possibilità di scambiare tutte le informazioni disponibili, la presente modifica di legge intende anche precisare e migliorare le regole sulla consegna delle informazioni degli intermediari finanziari all'Ufficio di comunicazione.

Nell'interesse della certezza del diritto, nella legge verrà integrata una prassi già applicata dall'Ufficio di comunicazione che chiede all'intermediario finanziario autore della segnalazione di inviare ulteriori informazioni (finanziarie) quando la comunicazione di sospetto risulta incompleta. Finora la competenza di chiedere tali informazioni era retta dall'articolo 3 dell'ordinanza del 25 agosto 2004<sup>41</sup> sull'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (OURD) e dallo

<sup>41</sup> RS 955.23

scopo dell'Ufficio di comunicazione sancito dalla LRD, secondo cui MROS è in grado di analizzare correttamente una segnalazione di sospetto soltanto se è in possesso di tutte le informazioni necessarie.

Vengono inoltre ampliate in modo mirato le competenze dell'Ufficio di comunicazione nei confronti degli intermediari finanziari. Esso sarà ad esempio autorizzato a chiedere informazioni anche a intermediari finanziari che non hanno inviato una comunicazione di sospetto (di seguito: intermediari finanziari terzi). Questo adeguamento permette di tener conto delle condizioni supplementari poste dalla raccomandazione numero 29 del GAFI, secondo cui le FIU devono avere il diritto di procurarsi presso gli intermediari finanziari le informazioni di cui hanno bisogno per adempiere con efficienza i propri compiti (cfr. n. 1.1.7).

Tale ampliamento delle competenze si applicherà tuttavia unicamente ai casi in cui l'Ufficio di comunicazione scopre soltanto durante l'analisi della segnalazione di sospetto che uno o più intermediari finanziari terzi sono o sono stati coinvolti in transazioni o relazioni d'affari sospette. Vi è quindi sempre un legame concreto con una *segnalazione di sospetto* pervenuta all'Ufficio di comunicazione in virtù dell'articolo 9 LRD o dell'articolo 305<sup>ter</sup> capoverso 2 CP. L'intermediario finanziario deve tuttavia comunicare solo le informazioni di cui è già in possesso. La nozione di disponibilità in tal caso contempla tutti settori dell'impresa dell'intermediario che sottostanno alla giurisdizione svizzera. Quest'ultimo non è invece tenuto a procurare informazioni presso terzi esterni.

### 1.2.3                    **Trattati di cooperazione tra l'Ufficio di comunicazione e FIU estere**

Vi sono FIU che per cooperare con i servizi omologhi necessitano di un trattato di cooperazione (*Memorandum of Understanding, MoU*). In tal caso i principi del Gruppo Egmont statuiscono che le FIU non hanno il diritto di rifiutare le trattative e la conclusione di un tale MoU<sup>42</sup>. Anche la nuova versione della raccomandazione numero 40 del GAFI stabilisce che, laddove fra autorità di pari livello è necessario un accordo di cooperazione, occorre avviare le trattative il più rapidamente possibile. La raccomandazione è formulata come segue: «*Se un' autorità competente necessita di accordi o convenzioni bilaterali o multilaterali, quali MoU, essi andrebbero negoziati e firmati in tempo utile con il maggior numero possibile di omologhi esteri.*<sup>43</sup>». La nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 29 del GAFI va oltre e statuisce che le FIU dovrebbero avere la competenza di stipulare autonomamente questo genere di trattati di cooperazione. La nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 29 ha il tenore seguente: «*In materia di scambio d'informazioni, la FIU dovrebbe essere in grado di concludere accordi o di decidere autonomamente di cooperare con altre autorità nazionali competenti o con i servizi omologhi esteri*<sup>44</sup>». La presente modifica della LRD permetterà di conferire all'Ufficio di comunicazione tale competenza e di conformare la legislazione nazionale alla revisione delle raccomandazioni numero 29 e 40 del GAFI.

<sup>42</sup> Gruppo Egmont «Best Practices for the Exchange of Information Between Financial Intelligence Units», A. 5, [www.egmontgroup.org/library/download/9](http://www.egmontgroup.org/library/download/9).

<sup>43</sup> Traduzione non ufficiale, per la versione originale cfr. [www.fatf-gafi.org/fit/themes/recommendationsgafi/documents/recommendations2012.html](http://www.fatf-gafi.org/fit/themes/recommendationsgafi/documents/recommendations2012.html).

<sup>44</sup> Loc. cit., E 11.

Secondo il diritto vigente, l'approvazione di MoU con altre FIU rientra nella competenza esclusiva del Consiglio federale. L'adeguamento delle competenze in tale settore pare opportuno dal punto di vista giuridico e nell'ottica dell'efficienza amministrativa, poiché il Consiglio federale non sarebbe più tenuto a occuparsi di accordi prettamente tecnici. Occorre sottolineare che, conformemente al diritto vigente, l'Ufficio di comunicazione non ha bisogno di un MoU per scambiare informazioni con altre FIU e che concluderà un tale trattato soltanto se una FIU lo chiederà in virtù del proprio diritto nazionale. Contrariamente alla LRD vigente, le nuove norme precisano in modo chiaro e a livello di legge formale i compiti e le competenze dell'Ufficio di comunicazione, e garantiscono che MROS non superi le proprie competenze quando stipula un MoU. È inoltre implicito che tali MoU devono essere integrati nel quadro generale della politica estera e della politica economica esterna della Svizzera. La firma di un MoU da parte del capo dell'Ufficio di comunicazione, previa approvazione della direzione di fedpol, dovrà essere pertanto sempre preceduta dalla consultazione del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI).

## **1.2.4                    Compatibilità del presente disegno con il progetto legislativo del Dipartimento federale delle finanze sulla trasposizione delle nuove raccomandazioni del GAFI nella legislazione svizzera**

### **In generale**

Come menzionato al numero 1.1.1, nel febbraio 2012 il GAFI ha terminato la revisione parziale, iniziata nell'ottobre 2009, delle sue raccomandazioni concernenti la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. In occasione del terzo ciclo di valutazione sulla trasposizione delle raccomandazioni del GAFI, conclusosi nel giugno 2011, sono sorti alcuni problemi correlati agli standard del GAFI che non è stato possibile risolvere né mediante direttive né con documenti sulle migliori pratiche e nemmeno tramite modifiche del metodo di valutazione. Per questo motivo il GAFI ha deciso di procedere a una revisione parziale delle raccomandazioni prima di avviare il quarto ciclo di valutazione. L'obiettivo della revisione del 2012 era di rendere le raccomandazioni più comprensibili e pertanto agevo-larne la trasposizione. Al contempo è stato necessario estendere il loro campo d'applicazione ai nuovi rischi quali la lotta contro il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Oltre la metà delle 49 raccomandazioni sono state pertanto sottoposte a una revisione sostanziale e l'adeguamento della loro struttura ha consentito di ridurne il numero a 40<sup>45</sup>.

Il GAFI verifica regolarmente se i mezzi a disposizione degli Stati membri per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo corrispondono a quanto statuito dalle raccomandazioni. Il prossimo ciclo di valutazione inizierà alla fine del 2013 e sarà incentrato sulla versione riveduta delle raccomandazioni del GAFI e sull'efficacia dei sistemi nazionali. Gli Stati membri avranno tempo fino a quel momento per adottare le misure necessarie a trasporre le raccomandazioni rivedute del GAFI.

<sup>45</sup> [www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations2012.html](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations2012.html)

Il 18 aprile 2012 abbiamo preso atto dei risultati della revisione parziale delle raccomandazioni del GAFI e incaricato un gruppo di lavoro interdipartimentale diretto dal Dipartimento federale delle finanze di sottoporci, entro il primo trimestre del 2013, proposte su come trasporre le raccomandazioni nel diritto nazionale.

Con la presente revisione parziale della LRD non s'intendono anticipare le attività del gruppo di lavoro interdipartimentale. Infatti, la modifica si limita unicamente a trasporre due aspetti circostanziati della revisione delle raccomandazioni numero 29 e 40 che riguardano direttamente l'Ufficio di comunicazione. Si tratta della raccolta d'informazioni complementari presso gli intermediari finanziari e della trasmissione d'informazioni ad altre FIU.

### **La questione inerente alla ratifica della Convenzione n. 198 del Consiglio d'Europa**

Il terrorismo non si finanzia unicamente tramite il riciclaggio di proventi di reati, bensì anche utilizzando denaro frutto di attività legali. Per questo motivo il Consiglio d'Europa ha deciso di aggiornare la Convenzione del 1990<sup>46</sup>, ratificata dalla Svizzera nel 1993, e di ampliarne il campo d'applicazione mediante la *Convenzione n. 198 del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005*<sup>47</sup> *sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo* (entrata in vigore il 1° maggio 2008). Questa nuova Convenzione è il secondo trattato internazionale, dopo la Convenzione delle Nazioni Unite del 15 novembre 2000<sup>48</sup> contro la criminalità organizzata transnazionale, che contempla sia la prevenzione sia il controllo del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Secondo tale trattato, un accesso rapido ai dati finanziari o alle informazioni sui beni patrimoniali delle organizzazioni criminali, compresi i gruppi terroristici, è fondamentale per applicare con successo provvedimenti preventivi e repressivi ed è pertanto il metodo migliore per fermare tali organizzazioni. Per l'Ufficio di comunicazione è molto importante che, con la Convenzione n. 198, sia stato istituito per la prima volta uno strumento vincolante di diritto internazionale contenente norme dettagliate sui compiti e le competenze delle FIU<sup>49</sup>. Specialmente l'articolo 46 paragrafo 5 della Convenzione statuisce che, nell'ambito della cooperazione tra FIU, la FIU richiesta è tenuta a fornire tutte le informazioni pertinenti, comprese quelle finanziarie, di cui dispone e i dati richiesti in possesso delle autorità inquirenti, senza che occorra presentare una richiesta formale retta da accordi o trattati applicabili tra le Parti contraenti.

La Svizzera non ha ancora ratificato, e nemmeno firmato, la Convenzione n. 198. Per poterla ratificare, sarebbe infatti necessario modificare il diritto svizzero e aggiungere l'insider trading e la manipolazione dei corsi al catalogo dei reati preliminari del riciclaggio di denaro. Il 31 agosto 2011 abbiamo approvato e sottoposto al Parlamento il messaggio concernente la modifica della legge sulle borse (Reati borsistici e abusi di mercato)<sup>50</sup>. L'articolo 53 paragrafo 2 della Convenzione precisa

<sup>46</sup> Lista completa dei trattati del Consiglio d'Europa – n. 141; cfr: <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/141.htm>.

<sup>47</sup> Lista completa dei trattati del Consiglio d'Europa – n. 198 «*Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme*» (Varsavia, 16.V. 2005); cfr: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/198.htm>.

<sup>48</sup> RS **0.311.54**

<sup>49</sup> Art. 1 lett. f, 2, 14, 46 e 47 della Convenzione n. 198.

<sup>50</sup> FF **2011 6109**

che, al momento della firma degli strumenti di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, ciascuno Stato o l'Unione europea può riservarsi il diritto, mediante dichiarazione destinata al Segretario generale, di non applicare o di applicare solo parzialmente l'articolo 46 paragrafo 5. Modificando la LRD nel modo proposto dal presente disegno (autorizzazione alla trasmissione d'informazioni finanziarie disponibili), la Svizzera avrebbe la possibilità di ratificare la Convenzione n. 198 senza dover formulare alcuna riserva.

### **1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

#### **1.3.1 Opzioni analizzate**

##### **Rifiuto del disegno**

Il fatto che, a causa del segreto bancario e del segreto d'ufficio svizzeri, l'Ufficio di comunicazione non sia autorizzato a trasmettere *informazioni finanziarie* ai servizi omologhi esteri nel contesto dell'assistenza amministrativa, si ripercuote negativamente sulla lotta al riciclaggio del denaro e al finanziamento del terrorismo di tutte le parti coinvolte e della Svizzera in particolare. Infatti, molti servizi di comunicazione esteri applicano la reciprocità e si astengono anch'essi dal fornire informazioni finanziarie all'Ufficio di comunicazione (principio di reciprocità). Riteniamo pertanto che sia nell'interesse del nostro Paese eliminare rapidamente gli ostacoli all'esecuzione dell'assistenza amministrativa costituiti dal segreto bancario e consentire all'Ufficio di comunicazione di partecipare pienamente allo scambio di *tutti* i dati disponibili. Dal momento in cui metterà a disposizione le informazioni finanziarie, l'Ufficio di comunicazione riceverà in cambio il medesimo tipo d'informazioni dalle FIU partner all'estero. Questo gli permetterà di ampliare la sua banca dati e, di conseguenza, di aumentare la qualità delle sue analisi nonché di incrementare l'efficienza e la credibilità del sistema di lotta della piazza finanziaria svizzera contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Considerata l'importanza che il GAFI attribuisce all'appartenenza delle FIU al Gruppo Egmont quando valuta l'intero sistema allestito da una piazza finanziaria per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (cfr. n. 1.1.5), riteniamo che rifiutare il disegno non sia un'alternativa valida a livello politico. Poiché l'Ufficio di comunicazione è, in effetti, l'unica FIU del gruppo a rifiutare in modo *generale e integrale* lo scambio d'informazioni finanziarie disponibili mediante l'assistenza amministrativa (cfr. n. 1.5 Diritto comparato), in caso di rifiuto del disegno da parte delle Camere federali, l'organo decisionale del Gruppo Egmont sospenderebbe l'Ufficio di comunicazione svizzero dal gruppo nel quadro della *procedura di non-compliance* avviata nei suoi confronti. In un secondo momento, l'Ufficio di comunicazione potrebbe persino essere escluso dal Gruppo Egmont.

##### **Differimento dell'adeguamento del diritto svizzero all'intero progetto di revisione del GAFI**

Come già spiegato, il Gruppo Egmont aveva respinto in modo categorico l'idea di attendere l'adeguamento totale del diritto svizzero alle nuove raccomandazioni del GAFI, riaffermando la propria posizione secondo cui il legislatore svizzero debba porre fine immediatamente all'indebolimento dei principi del gruppo in vigore da tempo. Alla luce di tale circostanza, gli *Heads of FIU* avevano correato l'avverti-



mento pronunciato nei confronti dell'Ufficio di comunicazione con l'ingiunzione richiesta dal comitato, accordando quindi a MROS un anno di tempo, ovvero fino a *luglio del 2012*, per dimostrare che la Svizzera ha avviato la procedura legislativa necessaria (cfr. n. 1.1.9).

Sottoponendo il disegno alle Camere federali entro il termine stabilito dal Gruppo Egmont, preserviamo quindi il loro margine di manovra politico.

### **La questione inerente all'introduzione di diritti procedurali**

Come illustrato in precedenza, lo scambio di dati personali tra FIU non è privo di basi giuridiche. Infatti, lo scambio di dati personali mediante l'assistenza amministrativa è qualificato, a livello giuridico, come trattamento di dati che si svolge sotto la vigilanza degli organi di controllo preposti alla protezione dei dati. Questi ultimi verificano sia d'ufficio sia su richiesta degli interessati che lo scambio d'informazioni avvenga secondo i principi generali del trattamento dei dati (cfr. n. 1.1.6 Tutela giurisdizionale).

Ciononostante, durante la procedura di consultazione diverse parti hanno chiesto che la trasmissione d'informazioni finanziarie dell'Ufficio di comunicazione nell'ambito dell'assistenza amministrativa, venga sottoposta anche ai diritti di parte e alle possibilità di ricorso sanciti dal diritto procedurale. Un'altra richiesta avanzata durante la consultazione prevedeva che l'approvazione di MROS, necessaria per trasmettere informazioni ad autorità terze, fosse sottoposta all'autorizzazione dell'Ufficio federale di giustizia, analogamente alla procedura di *assistenza giudiziaria*.

L'introduzione di meccanismi di approvazione e di diritti di parte si contrappone ai principi dell'assistenza amministrativa in materia di polizia nonché alla prassi collaudata dei servizi di comunicazione in materia di assistenza amministrativa, il cui scopo non è di anticipare eventuali ulteriori procedimenti penali o procedure di assistenza giudiziaria, bensì unicamente di consentire l'analisi al fine di individuare possibili sospetti. È soltanto durante tali procedure successive che i partecipanti al procedimento possono appellarsi ai diritti procedurali che spettano loro in virtù del diritto applicabile. Rispetto alla situazione attuale, l'introduzione di meccanismi d'approvazione e di diritti di parte complicherebbe notevolmente la prassi dell'Ufficio di comunicazione in materia di assistenza amministrativa, invalidando pertanto l'obiettivo principale del presente disegno, ovvero l'incremento dell'efficienza e della credibilità del sistema svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

In effetti, si utilizzerebbero i canali dell'assistenza giudiziaria non solo per scambiare informazioni finanziarie, bensì tutte le informazioni disponibili. In tal modo, tuttavia, la Svizzera contravverrebbe ancora di più ai principi del Gruppo Egmont, il quale già critica con forza il fatto che l'Ufficio di comunicazione inviti le altre FIU a seguire l'iter dell'assistenza giudiziaria per ricevere informazioni finanziarie. L'introduzione, da parte di MROS, dei diritti di parte procedurali per l'intera procedura di trasmissione d'informazioni verrebbe quindi sicuramente percepita come una provocazione dal Gruppo Egmont e dal GAFI. Come illustrato in precedenza, per entrambi i gruppi è fondamentale che le FIU possano scambiare, mediante l'*assistenza amministrativa*, tutte le informazioni necessarie per l'esercizio della loro attività ai fini dell'analisi e dell'avvio di futuri procedimenti penali, ancor prima che le autorità giudiziarie si sostengano a vicenda nel quadro dell'assistenza giudiziaria per procedere all'assunzione delle prove vera e propria nel rispetto dei diritti di parte

sanciti dal diritto procedurale (cfr. n. 1.1.2). Occorre inoltre considerare che, *dopo* l'entrata in vigore della versione riveduta della raccomandazione numero 40 del GAFI, ormai al Gruppo Egmont non si può più rispondere che il rinvio all'assistenza giudiziaria costituisce una violazione dei principi anche per quanto riguarda le informazioni finanziarie.

Per quanto concerne la richiesta avanzata durante la consultazione di subordinare l'Ufficio di comunicazione ad altri organi amministrativi quali l'Ufficio federale di giustizia, occorre tener presente che questo genere di richiesta viola gli standard del GAFI e del Gruppo Egmont secondo cui le FIU per la valutazione dei singoli casi devono disporre di un'ampia *indipendenza operativa* (cfr. n. 1.1.2).

Considerando la prassi applicata dall'Ufficio di comunicazione che, durante i suoi 14 anni d'attività, non ha mai dovuto constatare alcuna violazione intenzionale dei suoi oneri o delle sue condizioni da parte di servizi partner esteri, riteniamo che non vi sia nessun motivo per dar seguito alle richieste avanzate a più riprese di aggiungere meccanismi d'applicazione alle *richieste di garanzia* già sufficientemente restrittive previste dall'articolo 30 capoverso 1 del presente disegno (cfr. il commento a tale articolo nel n. 2).

### **1.3.2 Avamprogetto e risultati della procedura di consultazione**

#### **Pareri pervenuti**

Il 18 gennaio 2012 abbiamo avviato la procedura di consultazione relativa all'avamprogetto concernente la modifica della LRD che si è conclusa il 27 aprile 2012. Nel quadro della consultazione al DFGP sono pervenuti complessivamente 55 pareri sul contenuto dell'avamprogetto (26 Cantoni, sei partiti, 23 organizzazioni e altre cerchie interessate)<sup>51</sup>.

Il presente progetto di legge è stato respinto nel suo insieme soltanto da un partecipante alla consultazione. Più della metà degli interpellati approvano espressamente gli obiettivi, perseguiti dalla presente revisione, di adeguare le competenze dell'Ufficio di comunicazione agli standard internazionali nonché di evitare un'esclusione di MROS dal Gruppo Egmont.

13 Cantoni, due partiti e cinque organizzazioni accolgono senza riserve l'avamprogetto nella forma in cui è stato proposto. 10 Cantoni, due partiti e cinque organizzazioni approvano espressamente e integralmente i contenuti essenziali dell'avamprogetto (scambio d'informazioni con gli uffici di comunicazione esteri). Per contro, 19 partecipanti alla consultazione (nove Cantoni, due partiti e otto associazioni economiche) esprimono riserve nel merito. 18 interpellati chiedono di adeguare ulteriori aspetti del testo. Un Cantone, un partito e nove organizzazioni economiche respingono, infine, in toto l'avamprogetto.

#### **Riserve principali**

Un numero consistente di partecipanti alla consultazione chiede di disciplinare in modo più chiaro e restrittivo l'assistenza amministrativa internazionale con le FIU

<sup>51</sup> I risultati della procedura di consultazione sono consultabili al seguente indirizzo: [www.bk.admin.ch/aktuell/vernehmlassung/index.html?lang=it](http://www.bk.admin.ch/aktuell/vernehmlassung/index.html?lang=it)

estere al fine di prevenire eventuali abusi (elusione dei canali ordinari dell'assistenza giudiziaria, ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni, scambio automatico d'informazioni in materia fiscale).

L'UDC si oppone totalmente a un'estensione dell'assistenza amministrativa tra MROS e i servizi omologhi esteri.

Diversi interpellati criticano l'assenza di una disposizione che garantisca alle persone interessate la possibilità di opporsi, mediante ricorso, alla trasmissione di dati alle FIU estere.

Altri partecipanti alla consultazione esprimono il timore che le informazioni provenienti dalla Svizzera fornite alle FIU estere possano giungere ad autorità terze estere, anche se quest'ultime sarebbero autorizzate a ricevere tali informazioni soltanto nel quadro dell'assistenza amministrativa in materia fiscale o tramite i canali ordinari dell'assistenza giudiziaria. A tale proposito, è stata sollevata anche la questione riguardante l'opportunità di qualificare i reati fiscali come reati preliminari del riciclaggio di denaro, ed è stato in particolare sottolineato il rischio che il presente disegno possa comportare conseguenze negative imprevedibili in tale ambito.

Inoltre è stato criticato il fatto che, avendo la facoltà di procurarsi informazioni presso intermediari finanziari terzi, MROS possa tramutarsi di fatto da un ufficio di comunicazione e di analisi a un'autorità che svolge indagini (preliminari).

Altre obiezioni riguardano la possibilità per l'Ufficio di comunicazione di concludere in maniera autonoma *Memoranda of Understanding* con le FIU estere. La competenza in questo ambito è infatti attualmente affidata al Consiglio federale. Tale novità è giudicata eccessiva, in quanto concernerebbe anche le FIU di Paesi che non possono essere considerati come Stati di diritto o che non aderiscono al Gruppo Egmont. Si chiede pertanto che la conclusione di tali trattati continui a essere di competenza del Consiglio federale.

Sono state infine espresse diverse riserve sul piano tecnico, ad esempio riguardo ai termini.

### **1.3.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione**

Con la presente modifica legislativa miriamo a incrementare la quantità di dati a disposizione dell'Ufficio di comunicazione in modo da accrescere la qualità delle analisi effettuate da quest'ultimo e rendere più efficace e credibile il sistema di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo adottato dalla piazza finanziaria svizzera. Intendiamo inoltre adeguare il diritto svizzero agli standard internazionali del GAFI e del Gruppo Egmont.

Il fatto che la maggioranza dei partecipanti alla consultazione approvi gli obiettivi principali del progetto e che quest'ultimo sia sostenuto da un numero preponderante di Cantoni rafforza la nostra convinzione che sia necessario realizzare le modifiche proposte, nonostante l'opposizione di un importante partito popolare.

Se avessimo deciso di soddisfare la richiesta, avanzata a più riprese, d'introdurre i diritti di parte procedurali e le possibilità di ricorso, sarebbe stato necessario apportare modifiche significative al disegno di legge. Tuttavia, per i motivi già illustrati in precedenza (cfr. n. 1.3.1 La questione sull'introduzione dei diritti procedurali),

riteniamo che tale richiesta sia inattuabile rendendo pertanto superflua un'eventuale revisione sostanziale del disegno.

Per quanto concerne la questione della qualificazione dei reati fiscali come reati preliminari del riciclaggio di denaro, è vero che la revisione delle raccomandazioni approvata dal GAFI nel febbraio del 2012 prevede che i reati fiscali gravi concernenti le imposte dirette e indirette costituiscano un reato preliminare del riciclaggio di denaro. Tuttavia, non è scopo del presente disegno, bensì del progetto di revisione totale inerente alla realizzazione delle raccomandazioni rivedute del GAFI (cfr. n. 1.2.4), definire quali fattispecie contemplate dal diritto svizzero rientrino in tale categoria di reati. Occorre altresì sottolineare che le FIU sono tenute, nel quadro dell'assistenza informativa, a rispettare il *divieto di utilizzazione* delle informazioni. Detto divieto sancisce che le informazioni trasmesse da MROS non possano essere utilizzate a fini probatori nel quadro di procedimenti di carattere penale, civile o tributario. Inoltre, la riserva, sancita nel presente disegno, relativa al principio della «*doppia punibilità*» esclude la possibilità di trasmettere dati per l'accertamento di reati che, ai sensi del diritto svizzero vigente *o futuro*, non sono considerati reati preliminari del riciclaggio di denaro. È infondata anche l'opinione, sostenuta da più parti, secondo cui il presente disegno potrebbe determinare un cambiamento del sistema per quanto concerne il perseguimento dei reati fiscali. Il diritto svizzero vigente qualifica, infatti, già attualmente le gravi infrazioni fiscali, quali la truffa qualificata in materia fiscale, come *reati* e quindi come reati preliminari del riciclaggio di denaro. Per tale ragione, anche qualora il summenzionato progetto di revisione totale dovesse aggiungere altri reati fiscali al catalogo dei reati preliminari del riciclaggio di denaro, ciò non comporterebbe per MROS alcuna novità in termini di assistenza amministrativa, ma soltanto un'estensione materiale di una prassi consolidata, sancita per legge.

Alcuni interpellati hanno messo inoltre in discussione il fatto che l'Ufficio di comunicazione possa attualmente autorizzare *autonomamente* i servizi omologhi esteri a inoltrare ad autorità terze le informazioni provenienti dalla Svizzera. Tale obiezione non tiene conto del fatto che l'analisi delle comunicazioni di sospetto e il loro scambio con le altre FIU non sono fini a se stessi. Per garantire l'efficacia dell'assistenza amministrativa a livello internazionale, è indispensabile che ogni FIU possa autorizzare i propri servizi omologhi a inoltrare le informazioni, da essa trasmesse, al pubblico ministero competente per consentire a quest'ultimo di avviare un procedimento penale (cfr. n. 1.1.2).

Per contro, condividiamo la richiesta legittima d'introdurre nella LRD una disposizione che preveda esplicitamente che MROS possa trasmettere le informazioni all'estero esclusivamente *sotto forma di rapporto*. Come spiegato in precedenza, l'Ufficio di comunicazione non trasmette in alcun caso ad altre FIU copie di documenti o documenti originali, poiché essi non sono necessari né per il lavoro di analisi delle FIU richiedenti, né per l'apertura di un procedimento penale. (cfr. n. 1.1.6 Divieto di utilizzare e trasmettere dati senza autorizzazione).

Abbiamo accolto anche la richiesta giustificata di consentire la comunicazione del nome dell'intermediario finanziario che ha inviato la segnalazione o ha adempito all'obbligo d'informazione soltanto nel caso in cui sia garantito l'anonimato dell'autore della comunicazione.

Abbiamo inoltre tenuto in debita considerazione le critiche che erano state espresse durante la consultazione in merito ai termini che gli intermediari finanziari sono

tenuti a rispettare quando sono invitati da MROS a consegnare ulteriori informazioni.

Infine, abbiamo accolto le istanze di coloro che avevano chiesto che lo scambio d'informazioni tra MROS e i servizi partner esteri non debba pregiudicare eventuali procedimenti penali già avviati in Svizzera.

## **1.4 Coordinamento di compiti e finanze**

Il presente disegno obbliga anche gli intermediari finanziari che non hanno trasmesso direttamente una comunicazione di sospetto a consegnare informazioni all'Ufficio di comunicazione. Tale obbligo comporta per gli intermediari finanziari un ulteriore carico di lavoro, sebbene in misura limitata. Riteniamo che tali oneri aggiuntivi siano sostenibili, tenuto conto soprattutto del conseguente aumento della qualità e dell'efficienza delle attività di MROS in materia di analisi e di assistenza amministrativa. Occorre sottolineare inoltre che l'adeguamento agli standard internazionali contribuirà a rafforzare la reputazione della Svizzera e della sua piazza finanziaria.

## **1.5 Diritto comparato**

Poiché MROS è un'unità d'informazione finanziaria di carattere amministrativo, il confronto con le basi giuridiche che disciplinano le competenze delle FIU estere si concentra sostanzialmente sugli uffici di questo tipo. Lo scopo della seguente analisi è illustrare se i Paesi dell'Unione europea che hanno optato per una FIU di tipo amministrativo prevedono eccezioni al principio di disponibilità e se hanno la facoltà di richiedere informazioni agli intermediari finanziari.

### **1.5.1 Eccezioni al principio di disponibilità**

La decisione del Consiglio dell'*Unione europea* del 17 ottobre 2000<sup>52</sup> disciplina le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria degli Stati membri in materia di scambio d'informazioni. L'articolo 1 paragrafo 2 della decisione statuisce che gli uffici di comunicazione devono scambiare tutte le informazioni disponibili che possano risultare utili per le loro analisi. Inoltre, l'articolo 4 paragrafo 2 prevede espressamente lo scambio d'informazioni finanziarie. Le restrizioni al principio di disponibilità sono contemplate dall'articolo 4 paragrafo 3. In virtù di tale disposizione, le FIU possono, in determinate circostanze e in particolare se la comunicazione delle informazioni può compromettere sostanzialmente le indagini di carattere penale in corso nello Stato membro richiesto, rifiutare di fornire le informazioni alla FIU richiedente. L'articolo 5 consente infine agli Stati membri di subordinare a limitazioni o condizioni l'uso delle informazioni.

Per quanto concerne *l'Italia*, le informazioni scambiate dalla FIU nazionale (denominata Unità d'informazione finanziaria UIF) con i propri omologhi esteri non sono soggette a limitazioni. Tuttavia, allo scambio d'informazioni si applica il principio di reciprocità. A tale proposito occorre soffermarsi su due aspetti: per trasmettere

<sup>52</sup> GU L 271 del 24.10.2000, pag. 4.

informazioni provenienti da altre autorità, quali la Direzione investigativa antimafia (DIA) o il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV), l'UIF necessita del loro consenso (art. 9 cma 3 del decreto legislativo 231/2007). Il secondo aspetto riguarda le misure di protezione, le quali non sono circoscritte ai dipendenti degli intermediari finanziari, ma si estendono agli istituti stessi, motivo per cui il nome dell'intermediario finanziario che ha trasmesso una segnalazione alla FIU italiana non può essere comunicato (art. 45 del decreto legislativo 231/2007).

Le stesse osservazioni valgono, *mutatis mutandis*, per la *FIU belga*. Secondo la legislazione belga, infatti, le informazioni provenienti da un'autorità giudiziaria non possono essere trasmesse senza l'autorizzazione esplicita del procuratore generale o federale (art. 33 § 6 della legge dell'11 gennaio 1993 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio del denaro e di finanziamento del terrorismo). L'articolo 36 della legge dell'11 gennaio 1993 sancisce inoltre che l'anonimato degli autori della comunicazione deve essere garantito. Tale disposizione non si applica soltanto agli intermediari finanziari, bensì agli istituti stessi. Non è prevista invece alcuna restrizione riguardo al contenuto delle informazioni da trasmettere. La FIU belga è pertanto legittimata a scambiare con i propri omologhi esteri qualsiasi informazione in suo possesso, a condizione che lo scambio sia conforme al principio di reciprocità o a un accordo di cooperazione.

In *Francia*, l'ufficio di comunicazione nazionale (la Tracfin) vincola lo scambio d'informazioni con le autorità omologhe estere al principio di reciprocità e al rispetto degli obblighi di confidenzialità e della protezione dei dati. Inoltre lo scambio d'informazioni non è consentito se in Francia è in corso un procedimento penale sugli stessi fatti o se la comunicazione pregiudica la sovranità, gli interessi nazionali, la sicurezza o l'ordine pubblici (art. L. 561-31 cma 2 del codice monetario e finanziario francese). Infine, analogamente all'Italia e al Belgio, la Francia non prevede alcuna limitazione concernente il contenuto delle informazioni da comunicare.

Per quanto concerne la *FIU tedesca*, occorre innanzitutto precisare che non si tratta di un ufficio di comunicazione amministrativo, bensì di polizia. In virtù della legislazione nazionale, essa è autorizzata a scambiare informazioni senza restrizioni inerenti al loro contenuto. Lo scambio d'informazioni è tuttavia consentito soltanto nel quadro della prevenzione o del perseguimento di reati penali e laddove sia necessario per adempiere ai compiti della FIU o per prestare assistenza internazionale in materia penale. La FIU tedesca può inoltre rifiutarsi di trasmettere le informazioni, in particolare quando il sistema di protezione dei dati dello Stato richiedente risulta inadeguato.

In *conclusione*, si osserva che determinate FIU estere applicano restrizioni al principio della disponibilità. Tali restrizioni sembrano tuttavia essere compatibili con i principi del GAI e del Gruppo Egmont e non sono affatto paragonabili al divieto generale e totale di trasmissione delle informazioni finanziarie, cui è soggetta la FIU svizzera in virtù del diritto vigente. Occorre infine considerare che, poiché l'ultima modifica delle raccomandazioni del GAFI è stata approvata solo di recente (il 16 febbraio 2012), è probabile che alcuni Paesi dovranno modificare la propria legislazione per conformarsi a tali raccomandazioni. Per contro, in altri Stati la legislazione nazionale vigente concede un certo margine d'interpretazione.

## 1.5.2

### Richieste d'informazioni agli intermediari finanziari

Per quanto concerne l'Unione europea, l'articolo 22 paragrafo 1 lettera b della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005<sup>53</sup> stabilisce che gli enti e le persone soggetti alla direttiva sono tenuti a fornire prontamente all'ufficio di comunicazione, su sua domanda, tutte le informazioni necessarie secondo le procedure di cui alla legislazione vigente. Nella sua relazione del 20 dicembre 2007, la Commissione europea sottolinea l'importanza per le FIU di poter disporre della facoltà di chiedere agli organismi tenuti a fornire segnalazioni, complementi di informazione in aggiunta alle segnalazioni di transazioni sospette.<sup>54</sup>

Fra i tre Stati menzionati precedentemente che hanno optato per una FIU di tipo amministrativo, l'Italia è quello che attribuisce al proprio ufficio di comunicazione nazionale le competenze più ampie in tale ambito. La FIU italiana, collocata in seno alla Banca d'Italia, è infatti autorizzata a richiedere le informazioni non soltanto agli intermediari finanziari autori di una comunicazione di sospetto, ma anche a quelli che non hanno trasmesso alcuna segnalazione. Non deve pertanto sussistere necessariamente un legame con una comunicazione di sospetto. Ne consegue che la FIU italiana può richiedere in qualsiasi momento agli intermediari finanziari qualsiasi informazione che ritiene utile per adempiere le proprie funzioni. Può anche chiedere d'ufficio agli intermediari finanziari di effettuare comunicazioni di sospetto. Infine, essa è parimenti autorizzata a recarsi presso gli intermediari finanziari per effettuare delle ispezioni (art. 6 cma 6 lett. c e art. 47 lett. a del decreto legislativo 231/2007).

Le FIU belga e francese sono sottoposte ai rispettivi esecutivi: la Tracfin francese è collocata in seno al Ministero dell'economia, delle finanze e del commercio estero, la CFIT belga, invece, presso i due Servizi pubblici federali «Giustizia» e «Finanze» (il presidente e il vicepresidente della CFIT sono indipendenti dal pubblico ministero). Entrambe le FIU sono autorizzate a richiedere informazioni complementari agli intermediari finanziari autori di una comunicazione di sospetto. Se dispongono di indizi concreti, possono inoltre contattare anche gli intermediari finanziari che non hanno trasmesso alcuna segnalazione. Tali indizi possono provenire da fonti pubbliche, giudiziarie o amministrative nonché da uffici di comunicazione esteri. Il fatto che debbano sussistere indizi concreti suggerisce tuttavia che, diversamente dalla FIU italiana, le FIU francese e belga non sono legittimate ad agire d'ufficio. Per contro, analogamente alla FIU italiana, la Tracfin (art. L. 561-26 I del Codice monetario e finanziario) e la CTIF (art. 9 del regio decreto dell'11 giugno 1993 e art. 11 del regolamento interno della CTIF) sono autorizzate a recarsi sul posto (presso gli intermediari finanziari) per raccogliere le informazioni su tutte le transazioni sottoposte ad analisi.

Per quanto concerne la FIU tedesca, essa può richiedere informazioni a organismi pubblici o privati unicamente in relazione a comunicazioni già pervenute. La legislazione tedesca non autorizza infatti la FIU nazionale a indurre una comunicazione (§ 10 cpv. 3 della legge tedesca sul riciclaggio di denaro [GwG] e § 7 cpv. 2 della legge sull'Ufficio federale di polizia giudiziaria [BKAG]).

<sup>53</sup> GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15.

<sup>54</sup> Relazione della Commissione sull'attuazione della decisione 2000/642/GAI del Consiglio, del 17 ottobre 2000, concernente le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria degli Stati membri per quanto riguarda lo scambio di informazioni, COM(2007) 827 definitivo.

## 1.6

## Attuazione

La presente modifica della LRD implica un adeguamento dell'OURD, e più precisamente dei capitoli 2 (Trattamento di comunicazioni e denunce), 3 (Cooperazione) e 6 (Protezione e archiviazione dei dati).

## 2

## Commento ai singoli articoli

### *Ingresso*

Con la presente revisione parziale, è stata colta l'occasione per adeguare l'ingresso della LRD alla nuova Costituzione (Cost.)<sup>55</sup> rettificando i rinvii alle disposizioni costituzionali che fungono da basi legali. Nel contempo, da una revisione del catalogo di tali norme è emerso che l'articolo 103 Cost. poteva essere stralciato dall'ingresso a causa della mancanza di un legame materiale con l'oggetto della LRD. La presente revisione mantiene pertanto come basi costituzionali della LRD soltanto gli articoli 95 Cost. (ex art. 31<sup>bis</sup> cpv. 2 Cost.), 98 Cost. (ex art. 31<sup>quater</sup> Cost.) e 123 Cost. (ex art. 64<sup>bis</sup> Cost.).

### *Titolo prima dell'art. 11a (nuovo)*

L'articolo 11a sancisce nella LRD gli obblighi vigenti degli intermediari finanziari in materia di cooperazione con l'Ufficio di comunicazione e ne introduce di nuovi. Per motivi di sistematica giuridica, tali obblighi saranno disciplinati nel capitolo 2 «*Obblighi degli intermediari finanziari*» e più precisamente in una nuova sezione 3 intitolata «*Consegna di informazioni*».

### *Art. 11a (nuovo)*

Il nuovo articolo 11a sancisce il diritto dell'Ufficio di comunicazione di richiedere informazioni complementari all'intermediario finanziario autore della segnalazione o a intermediari finanziari terzi, come pure l'obbligo per gli intermediari finanziari di consegnare tali informazioni:

### *Cpv. 1*

Secondo l'attuale prassi, l'Ufficio di comunicazione può chiedere agli intermediari finanziari autori di una segnalazione di sospetto d'inviare ulteriori informazioni (finanziarie) pertinenti, allorché una comunicazione di sospetto risulti incompleta. Al fine di garantire la certezza del diritto, è necessario sancire tale prassi nella LRD. La richiesta non può concernere informazioni estranee alla comunicazione di sospetto pervenuta. Infatti, le informazioni devono essere sempre strettamente correlate alla segnalazione in questione. Inoltre, contrariamente a quanto talvolta sostenuto dagli intermediari finanziari, l'invio di documenti mancanti (p. es. estratti conto riguardanti transazioni sospette già segnalate) non presuppone la decisione di un'autorità giudiziaria. Secondo il diritto vigente, l'intermediario finanziario che soddisfa una richiesta dell'Ufficio di comunicazione non viola né il segreto bancario, né quello d'ufficio o professionale. L'invio di una comunicazione di sospetto e

<sup>55</sup> RS 101



di tutti i documenti pertinenti è retto infatti dal diritto federale e più precisamente dalla LRD (casi riconducibili all'obbligo di comunicazione) e dal CP (casi riconducibili al diritto di comunicazione). Le pertinenti disposizioni legali forniscono dunque all'intermediario finanziario la giustificazione a livello di legge formale per derogare alle norme menzionate sulla tutela del segreto. Occorre inoltre sottolineare che, sebbene l'articolo 3 lettera b LUC, in combinazione con l'articolo 23 capoverso 2 LRD, autorizzi già ora l'Ufficio di comunicazione a richiedere informazioni, MROS non ha ancora esercitato tale competenza, visto che la disposizione è formulata in modo troppo impreciso per essere applicata nei confronti di privati.

Gli intermediari finanziari sono tenuti a consegnare all'Ufficio di comunicazione soltanto le informazioni disponibili, ossia in loro possesso. Per disponibili s'intendono tutte le informazioni in possesso delle entità di un'impresa o che possono essere acquisite, ammesso che tali entità siano soggette alla giurisdizione svizzera.

### *Cpv. 2*

La nuova norma estende le competenze dell'Ufficio di comunicazione, autorizzandolo a raccogliere informazioni anche presso gli intermediari finanziari terzi che non hanno inviato alcuna comunicazione di sospetto, sempreché il coinvolgimento di quest'ultimi risulti da una comunicazione trasmessa a MROS ai sensi dell'articolo 9 LRD o dell'articolo 305<sup>ter</sup> capoverso 2 CP. La richiesta d'informazioni a intermediari finanziari terzi può scaturire anche da una domanda trasmessa a MROS da una FIU estera, a condizione che a quest'ultima sia stata precedentemente notificata una segnalazione di sospetto inviata da un intermediario finanziario svizzero.

La cerchia degli intermediari finanziari terzi cui l'Ufficio di comunicazione può rivolgersi conformemente al *capoverso 2* dipende pertanto sempre dalle segnalazioni di sospetto inviate da altri intermediari finanziari e dalle informazioni ricavate dall'analisi pertinente. Spesso è infatti possibile desumere direttamente dalla segnalazione di sospetto o dalla documentazione allegata che uno o più intermediari finanziari terzi sono, o sono stati, coinvolti in transazioni o relazioni d'affari sospette. In altri casi, l'Ufficio di comunicazione può giungere alla medesima conclusione dopo aver analizzato la comunicazione di sospetto e consultato altre fonti. In entrambi i casi, il *capoverso 2* garantisce all'Ufficio di comunicazione la possibilità di estendere la propria analisi a tutte le tracce della documentazione («*paper trail*») disponibili presso i diversi intermediari finanziari coinvolti.

L'Ufficio di comunicazione deve inoltre essere legittimato a richiedere informazioni agli intermediari finanziari che non hanno eseguito alcuna transazione per conto della persona sospetta, ma che intrattengono o hanno intrattenuto con essa una relazione d'affari. Basti pensare alle relazioni gestite dagli amministratori patrimoniali, i quali, in genere, non hanno accesso ai beni patrimoniali che gestiscono, o vi hanno accesso solo in modo limitato, e pertanto non sono coinvolti nelle transazioni, pur partecipando ugualmente alla relazione d'affari. In questi casi, l'intermediario finanziario terzo può essere identificato consultando gli estratti conto allegati a una segnalazione di sospetto. L'identificazione può avvenire, inoltre, anche in maniera indiretta, ad esempio se emergono indizi in seguito a una ricerca nella banca dati GEWA<sup>56</sup>, svolta nel quadro del trattamento di una comunicazione. Infine, analoga-

<sup>56</sup> Art. 23 cpv. 3 LRD.

mente al capoverso 1, l'intermediario finanziario è tenuto a consegnare all'Ufficio di comunicazione soltanto le informazioni in suo possesso.

Come illustrato in precedenza, la nuova norma tiene conto delle prescrizioni della raccomandazione 29 del GAFI, secondo cui la FIU deve poter ottenere dagli intermediari finanziari terzi le informazioni complementari necessarie per esercitare correttamente le proprie funzioni (cfr. n. 1.1.7).

### *Cpv. 3*

Il *capoverso 3* statuisce che l'Ufficio di comunicazione fissa dei termini per la consegna delle informazioni. Per le segnalazioni di sospetto trasmesse conformemente all'articolo 9 LRD (*obbligo di comunicazione*), tale termine non può di norma superare uno o due giorni lavorativi. La brevità di tale termine è dovuta al fatto che l'Ufficio di comunicazione ha soltanto cinque giorni di tempo per analizzare le comunicazioni inviate in virtù dell'articolo 9 LRD. Secondo l'articolo 10 LRD, infatti, il blocco dei beni patrimoniali può essere protratto al massimo per cinque giorni feriali. Tuttavia, nella prassi, tale termine si riduce ulteriormente a tre giorni, visto che in caso di trasmissione all'autorità di perseguimento penale, il pubblico ministero competente deve avere tempo a sufficienza per decidere se prorogare il blocco dei beni patrimoniali, prevenendo in tal modo un loro prelievo. Il grado d'urgenza non è, invece, lo stesso in occasione di comunicazioni ai sensi dell'articolo 305<sup>ter</sup> capoverso 2 CP (*diritto di comunicazione*), dato, che in questi casi, gli intermediari finanziari non sono obbligati a bloccare i beni patrimoniali. Pertanto, sebbene sia ugualmente importante analizzare rapidamente tali segnalazione, l'Ufficio di comunicazione dispone di un margine di manovra più ampio che gli consente di fissare termini più lunghi. Nell'avamprogetto, era stato inizialmente previsto l'obbligo di consegnare senza indugio le informazioni richieste. Per contro, accogliendo i pareri critici espressi nel quadro della consultazione, il presente disegno si limita a statuire che le informazioni richieste debbano essere consegnate a MROS entro i termini prefissati.

### *Cpv. 4*

Come gli intermediari finanziari che hanno effettuato una comunicazione conformemente all'articolo 9 LRD, anche gli intermediari finanziari terzi sottostanno al divieto di fornire informazioni di cui all'articolo 10a capoverso 1 LRD. Tale principio è riconducibile al concetto di «tipping-off» elaborato dal GAFI, secondo cui è vietato fornire informazioni in merito alla trasmissione di una segnalazione di sospetto.

### *Cpv. 5*

Questa disposizione stabilisce che gli intermediari finanziari (contemplati dal cpv. 1) non possono essere perseguiti per violazione del segreto d'ufficio, del segreto professionale o del segreto d'affari o essere resi responsabili di una violazione di contratto sulla base delle informazioni complementari fornite all'Ufficio di comunicazione. Sancisce inoltre che anche gli intermediari finanziari terzi che hanno fornito informazioni su richiesta di MROS (che sono contemplati dal cpv. 2) possono far valere l'esclusione della responsabilità penale e civile ai sensi dell'articolo 11.

*Commenti inerenti alla punibilità dell'inosservanza dell'obbligo di consegnare le informazioni ai sensi dei capoversi 1 e 2*

La LRD non prevede alcuna sanzione in caso d'inosservanza dell'obbligo di consegnare informazioni sancito dai capoversi 1 e 2 nonché dei rispettivi termini. Tale principio vale anche per l'inosservanza del blocco dei beni di cui all'articolo 10 LRD. La mancanza di sanzioni è stata più volte criticata nella dottrina. Per tale ragione, ci siamo interrogati sull'opportunità d'introdurre, con la presente revisione, sanzioni generali per la violazione di tali obblighi.

In primo luogo, occorre precisare che l'inosservanza dell'obbligo sancito dall'articolo 11a LRD non può essere integrata genericamente nel concetto di violazione dell'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 37 LRD. Infatti, essa non costituisce una violazione dell'obbligo di comunicazione in quanto tale, bensì del dovere d'inviare una segnalazione completa. L'obbligo di comunicazione è considerato invece violato quando un intermediario finanziario che ha inviato una segnalazione di sospetto del tutto inutilizzabile, si rifiuta in seguito di soddisfare la richiesta di apportare i dovuti miglioramenti. Ciò non significa tuttavia che una violazione dell'articolo 11a LRD debba restare del tutto impunita. Infatti, l'ordinanza dell'8 dicembre 2010<sup>57</sup> dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo (ORD-FINMA), che disciplina in modo più dettagliato l'applicazione degli obblighi degli intermediari finanziari volti a prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, sancisce, nell'articolo 9, che la violazione delle disposizioni della ORD-FINMA o di norme di un organismo di autodisciplina riconosciuto dalla FINMA può mettere in discussione la garanzia di un'attività irreprensibile richiesta all'intermediario finanziario. Gravi violazioni possono persino comportare un divieto di esercizio della professione retto dall'articolo 33 della legge del 22 giugno 2007<sup>58</sup> sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA).

Oltre agli intermediari finanziari, la cui sorveglianza è garantita dalla FINMA, la legge sul riciclaggio di denaro contempla, fra l'altro, anche le case da gioco (cfr. art. 34 della legge del 18 dicembre 1998<sup>59</sup> sulle case da gioco, LCG). Nei documenti sulle concessioni delle case da gioco è indicato che il concessionario è tenuto a soddisfare i requisiti previsti dalla legge, in particolare dalla LRD e dall'ordinanza del 12 giugno 2007<sup>60</sup> della CFCG sulla lotta contro il riciclaggio di denaro. Se una casa da gioco si rifiuta di fornire informazioni all'Ufficio di comunicazione conformemente all'articolo 11a LRD, la Commissione federale delle case da gioco (CFCG) può pronunciare una decisione, retta dall'articolo 50 LCG, che la obbliga a farlo oppure una sanzione amministrativa ai sensi dell'articolo 51 LCG.

In conclusione, considerando che gli strumenti appena descritti sono già sanciti da leggi speciali, riteniamo che non sia necessario introdurre nella LRD alcuna norma sanzionatoria supplementare.

57 RS 955.033.0

58 RS 956.1

59 RS 935.52

60 RS 955.021

## *Art. 23 cpv. 2*

Nell'articolo 23 capoverso 2 concernente la ricezione e l'analisi delle comunicazioni di sospetto, il rinvio alla LUC è sostituito da un riferimento alle norme speciali introdotte nella LRD dal presente disegno.

## *Art. 30 (nuovo) Collaborazione con uffici di comunicazione esteri*

### *Osservazioni generali*

L'articolo 30 disciplina l'oggetto principale del presente disegno, consistente nell'ampliare le competenze dell'Ufficio di comunicazione in materia di scambio d'informazioni con i propri omologhi esteri al fine di consentirgli di trasmettere a quest'ultimi, nel quadro dell'assistenza amministrativa, *tutte* le informazioni di cui dispone nonché, in virtù di una nuova competenza, le *informazioni finanziarie* in suo possesso o che è autorizzato a raccogliere. Tale disposizione è valida per tutti i tipi di FIU esteri destinatari d'informazioni, a prescindere dal fatto che facciano parte o meno di organismi quali il gruppo Egmont (cfr. n. 1.1.2).

Con riguardo alla questione, sollevata nel quadro della consultazione, concernente il grado di precisione normativa del nuovo articolo 30, occorre ricordare che in virtù delle prescrizioni del GAFI e dei principi del Gruppo Egmont, all'Ufficio di comunicazione va accordato un minimo di potere discrezionale sotto il piano operativo.

La trasmissione d'informazioni tra l'Ufficio di comunicazione e le autorità *nazionali* di perseguimento penale non è retta invece dal nuovo articolo 30, bensì dall'articolo 23 LRD. Quest'ultimo costituisce la base legale per la trasmissione al pubblico ministero delle segnalazioni analizzate dall'Ufficio di comunicazione. Il termine «autorità di perseguimento penale» ai sensi del capoverso 4 dell'articolo 23 LRD comprende non solo il pubblico ministero ai sensi dell'articolo 12 lettera b del Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007<sup>61</sup> (CPP), ma anche la polizia ai sensi della lettera a dello stesso articolo. Per polizia s'intendono i servizi di polizia giudiziaria della Confederazione e dei Cantoni preposti all'analisi, al chiarimento e al perseguimento di reati nel settore del riciclaggio di denaro, dei suoi reati preliminari, del finanziamento del terrorismo e della criminalità organizzata. Questa categoria include in particolare gli uffici centrali di polizia giudiziaria di fedpol che, nel quadro delle proprie competenze in materia di lotta contro i casi complessi di criminalità economica internazionale, sono incaricati anche dell'analisi delle informazioni finanziarie.

### *Cpv. 1*

L'attuale articolo 32 LRD autorizza l'Ufficio di comunicazione a trasmettere i dati in suo possesso nel quadro dell'assistenza amministrativa, eccetto le informazioni finanziarie coperte dal segreto bancario sancito da una legge speciale (cfr. n. 1.1.6). Il legislatore non ha previsto nella LRD alcuna restrizione, sotto il profilo del contenuto, dei dati che possono essere trasmessi, motivo per cui l'Ufficio di comunicazione, che in virtù della propria adesione al Gruppo Egmont è tenuto a comunicare le informazioni in suo possesso (cfr. n. 1.1.8), collabora già attualmente con i propri omologhi esteri secondo i principi di disponibilità e reciprocità (cfr. n. 1.1.6 per maggiori informazioni sui suddetti principi). Pertanto, il capoverso 1, consentendo

<sup>61</sup> RS 312.0

all'Ufficio di comunicazione di trasmettere le informazioni *in suo possesso* o che è *autorizzato* a trasmettere in virtù della LRD, si limita a sancire nella legge una prassi pluriennale di MROS retta dal vigente articolo 32.

La formulazione secondo cui l'Ufficio di comunicazione *può* trasmettere in linea di principio tutte le informazioni, indica che non si tratta di uno scambio *automatico* di tutte le informazioni disponibili. MROS analizza infatti, caso per caso, quali sono le informazioni necessarie per rispondere alla richiesta di una FIU e si limita a trasmettere soltanto quest'ultime. Lo stesso principio vale per le richieste che l'Ufficio di comunicazione indirizza ai propri omologhi esteri.

Sono considerati *direttamente disponibili* i dati personali contenuti nei vasti archivi elettronici che rientrano nella sfera di competenza dell'Ufficio di comunicazione. Questa categoria d'informazioni comprende la maggior parte dei dati che MROS tratta nella propria banca dati GEWA<sup>62</sup> sulla base delle comunicazioni di sospetto trasmesse. Per *indirettamente disponibili* s'intendono invece i dati personali che, pur non rientrando nella sfera di competenza dell'Ufficio di comunicazione che li fornisce, possono essere da esso facilmente procurati rivolgendosi ai detentori pubblici di tali informazioni<sup>63</sup>. È il caso dei dati contenuti in tutte le banche dati di polizia gestite da fedpol, ai quali MROS può accedere direttamente online, oppure del casellario giudiziale informatizzato VOSTRA gestito dall'UFG, anch'esso accessibile online.

In virtù del principio di disponibilità, l'Ufficio di comunicazione non è tenuto, nemmeno secondo le nuove norme, a richiedere, su domanda delle FIU estere, informazioni agli intermediari finanziari o ad altri privati. Un'eccezione è prevista unicamente nei casi in cui la FIU richiedente sia giunta a conoscenza con un metodo conforme al diritto svizzero, di fatti che erano stati precedentemente oggetto di una comunicazione trasmessa a MROS (cfr. commento all'art. 11a cpv. 2).

Le *lettere a–e* menzionano i principi consolidati del diritto svizzero in materia di assistenza amministrativa di polizia, cui le FIU estere alle quali MROS trasmette le informazioni sono chiamate ad attenersi. Nel corso della sua attività pluriennale, l'Ufficio di comunicazione ha potuto maturare numerose esperienze concernenti lo scambio d'informazioni con i servizi omologhi. Quando trasmette un'informazione, MROS allega un avviso standard («*disclaimer*»), per richiamare l'attenzione delle altre FIU sull'obbligo di rispettare i suddetti principi (cfr. n. 1.1.6 Divieto di utilizzare e trasmettere dati senza autorizzazione).

Se si escludono le violazioni commesse involontariamente, si registrano assai di rado violazioni delle condizioni e degli obblighi da parte delle FIU. Nei 14 anni di attività di MROS, non è infatti mai successo che una FIU estera, dopo aver ricevuto le informazioni dall'Ufficio di comunicazione, violasse gli obblighi o le condizioni pertinenti. Una siffatta violazione verrebbe percepita in particolare dalle FIU che aderiscono al Gruppo Egmont come un abuso di fiducia, con ripercussioni immediate per l'ufficio di comunicazione inadempiente. Infatti, in virtù del principio di reciprocità, una FIU che ha subito un abuso di fiducia ha la facoltà di limitare o sospendere in modo unilaterale, e in casi gravi unitamente ad altre FIU, la cooperazione con il proprio omologo inadempiente. Tale prassi dimostra sostanzialmente, anche se non ne deriva una presunzione legale, che la cooperazione tra i membri del

<sup>62</sup> RS 955.033.0

<sup>63</sup> Cfr. DTF 133 IV 271, consid. 2.5 (Pra 97, n. 59, 2008).

Gruppo Egmont fornisce un elevato livello di garanzia per quanto concerne il rispetto delle regole di buona fede da parte delle FIU.

In virtù degli *obblighi di garanzia* sanciti nel *capoverso 1*, MROS può dunque sospendere in qualsiasi momento la collaborazione con una FIU inadempiente, riprendendo lo scambio regolare d'informazioni soltanto dopo che sono state adottate misure volte a reinstaurare un clima di fiducia e a offrire garanzie sufficienti che permettano di escludere nuove violazioni delle condizioni e degli obblighi pertinenti. In veste di membro del Gruppo Egmont, MROS ha inoltre la facoltà di avviare una *procedura di non-compliance* nei confronti della FIU inadempiente, che potrebbe condurre, come *ultima ratio*, a un'esclusione dal Gruppo.

In caso di gravi violazioni delle disposizioni in materia di assistenza amministrativa, quali il divieto di utilizzare le informazioni a fini probatori o il divieto relativo alle «*fishing expeditions*» (cfr. n. 1.1.6 Divieto di ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni [*fishing expedition*]), l'articolo 31 del presente disegno di legge statuisce che l'ufficio di comunicazione *non è autorizzato* a rispondere a questo tipo di richieste. A contrario, ne consegue che nei casi di minore gravità, in cui non si riscontra alcuna intenzione di elusione di tali divieti, l'Ufficio di comunicazione può e deve concedere la possibilità alla FIU in questione di completare la propria richiesta.

La *lettera a* statuisce che le FIU destinatarie devono garantire il rispetto del principio di *finalità* (cfr. n. 1.1.6), impegnandosi a utilizzare le informazioni ricevute da MROS esclusivamente ai fini delle analisi volte a corroborare o validare i sospetti di riciclaggio di denaro, dei suoi reati preliminari, di criminalità organizzata o di finanziamento del terrorismo. Va sottolineato che la menzione esplicita dei reati preliminari corrisponde alla versione rivista della raccomandazione numero 40 del GAFI. La presente disposizione fa inoltre riferimento anche alla lotta alla criminalità organizzata ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera a numero 1 LRD e della raccomandazione numero 3 del GAFI.

La *lettera b* rafforza il principio sancito dal diritto svizzero in materia di assistenza amministrativa, nonché dalle prescrizioni del GAFI e dai principi del Gruppo Egmont, secondo cui una richiesta dev'essere accolta a condizione che l'altra parte sia in grado di garantire, alla luce delle previsioni e delle esperienze precedenti, il diritto di reciprocità.

La *lettera c* stabilisce che la FIU richiedente deve garantire di ricorrere esclusivamente a personale che sia legalmente tenuto al rispetto del segreto d'ufficio e professionale. Ciò presuppone che la FIU estera provveda a formare e a istruire il proprio personale in modo da impedire una trasmissione involontaria o non autorizzata delle informazioni a terzi. A tale scopo, il Gruppo Egmont organizza, con successo, programmi di formazione in tutte le aree del mondo.

La *lettera d* sottolinea l'importanza centrale che assume l'obbligo di autorizzazione per la trasmissione a terzi di dati provenienti dall'Ufficio di comunicazione. Chiunque trasmette tali dati ad autorità terze senza la previa autorizzazione di MROS viola il divieto di trasmissione. Se, a seguito di una trasmissione non autorizzata, le informazioni sono utilizzate come mezzo di prova nel quadro di procedimenti di carattere penale, civile o tributario, sussiste anche una violazione del principio di finalità e del divieto di utilizzazione, il che comporta conseguenze proporzionali alla gravità della violazione (cfr. n. 1.1.6 concernente i suddetti principi). Per quanto concerne, invece, la trasmissione di dati a terzi privati, MROS non rilascia alcuna autorizzazione.

La disposizione di cui alla *lettera e* è di carattere residuale e finalizzata a completare l'elenco non esaustivo degli obblighi menzionati nelle lettere precedenti. Essa contempla anche gli obblighi speciali sanciti dall'Ufficio di comunicazione che vanno oltre i principi fondamentali standard dell'assistenza amministrativa. Tali prescrizioni speciali emanate, in singoli casi, dall'Ufficio di comunicazione hanno per le FIU estere lo stesso carattere vincolante dei principi generali.

#### *Cpv. 2*

Il *capoverso 2* costituisce la disposizione centrale del presente disegno. Esso introduce una novità sostanziale che si distanzia dall'attuale prassi dell'Ufficio di comunicazione in materia di assistenza amministrativa e introduce un'eccezione significativa alla tutela del segreto nel quadro dell'assistenza amministrativa di polizia<sup>64</sup>.

Il fatto che le diverse categorie di dati che generalmente figurano nelle comunicazioni di sospetto trasmesse dagli intermediari finanziari siano elencate in modo non esaustivo indica chiaramente che, con la presente revisione, l'Ufficio di comunicazione sarà autorizzato a consegnare alle FIU estere anche le *informazioni finanziarie*, la cui trasmissione è attualmente vietata in virtù della priorità accordata al segreto bancario e al segreto d'ufficio.

Le informazioni finanziarie che possono essere trasmesse sono state intenzionalmente elencate in modo non esaustivo. Del resto il capoverso 1 autorizza l'Ufficio di comunicazione a trasmettere tutte le informazioni in suo possesso. Un'eventuale scelta di limitare le informazioni finanziarie a determinate categorie si rivelerebbe peraltro in contrasto, al momento dell'analisi, con lo scopo di utilizzare in maniera più completa possibile tutte le informazioni disponibili. A tale riguardo, va ricordato che le informazioni finanziarie comprendono, ad esempio, anche i dati concernenti le persone aventi diritto di firma o procura e la documentazione relativa all'apertura del conto.

#### *Let. a-d*

Riguardo alle categorie di dati finanziari menzionati a titolo esemplificativo nelle *lettere a-d*, occorre osservare che l'Ufficio di comunicazione è autorizzato a scambiare tali dati con i propri omologhi esteri, a condizione che sia rispettato il principio di *reciprocità*. Il tipo di dati finanziari trasmessi è stato dunque scelto in base a un confronto tra le legislazioni nazionali e alle esperienze maturate da MROS con i propri omologhi. Inoltre, conformemente al principio fondamentale di proporzionalità sancito dalla legislazione in materia di protezione dei dati, la trasmissione d'informazioni da parte dell'Ufficio di comunicazione deve essere limitata a quanto strettamente necessario per consentire all'ufficio di comunicazione richiedente di adempiere i propri compiti in un caso specifico. MROS può adempiere a tale obbligo, esortando i propri omologhi a rispettare il principio di finalità e il divieto di ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni. A tal fine, esso verificherà sempre che i fatti esposti nella richiesta estera presentino un legame con la Svizzera, conformemente all'*articolo 31*, evitando tuttavia eccessivi formalismi. Anche se i principi del Gruppo Egmont stabiliscono che l'ufficio di comunicazione richiedente deve motivare la propria richiesta, essi non autorizzano l'ufficio di comunicazione richiesto a esigere che tale motivazione debba menzionare concretamente i reati

<sup>64</sup> Cfr. art. 2 cpv. 2 LSIS.

preliminari del riciclaggio di denaro. In fase di analisi, spesso non è infatti possibile qualificare i fatti con sufficiente certezza.

L'Ufficio di comunicazione deve inoltre tener conto del fatto che, in virtù della raccomandazione 40 del GAFI, esso non è autorizzato a respingere una richiesta d'informazione semplicemente perché non si può escludere che la richiesta sia riconducibile a reati fiscali o perché vi sono indizi in tal senso<sup>65</sup>. Soltanto in caso di inoltro a terzi, l'ufficio di comunicazione richiesto può rifiutarsi di concedere il proprio accordo indispensabile ai fini della trasmissione.

La *lettera a* autorizza l'Ufficio di comunicazione a trasmettere alla FIU richiedente il nome dell'intermediario finanziario sempre che ne sia a conoscenza. La comunicazione di tale informazione è attualmente vietata dall'*articolo 32 capoverso 3 LRD*. Con l'attuale modifica, quindi, il nome dell'intermediario potrà essere trasmesso, a condizione che la FIU richiedente applichi sempre, anch'essa, il principio di reciprocità e che MROS giudichi pertinente tale informazione. Questa norma è tuttavia soggetta a una restrizione: occorre infatti considerare che, in virtù del nuovo *capoverso 3 dell'articolo 32*, il divieto di trasmissione a un'autorità estera di perseguimento penale riguarderà esclusivamente il *nome dell'autore della comunicazione*, ovvero il personale dell'intermediario finanziario. Per analogia, l'Ufficio di comunicazione sarà dunque tenuto ad astenersi, anche nel quadro dello scambio d'informazioni con le FIU estere disciplinato dall'articolo 30, dal trasmettere il nome dell'intermediario finanziario se la comunicazione di tale informazione non garantisce l'anonimato dell'autore della comunicazione o della persona che ha adempiuto all'obbligo di informare sancito dalla LRD. È il caso, ad esempio, delle piccole imprese o delle ditte individuali, in seno alle quali è relativamente semplice risalire all'identità della persona che ha effettuato la comunicazione di sospetto o che ha fornito le informazioni. Se sussiste il rischio di svelare l'identità di tali persone, l'Ufficio di comunicazione dovrà rinunciare a comunicare tutte le informazioni che permettono di identificarle. In caso di dubbio, MROS può richiedere il consenso delle persone esposte a questo rischio.

Le *lettere b, c e d* menzionano come ulteriori categorie di informazioni i *titolari, i numeri, i saldi dei conti, l'avente diritto economico* e le *indicazioni sulle transazioni*. Questi dati possono essere particolarmente utili per le FIU richiedenti in vista di un'analisi finanziaria. Le FIU devono tuttavia assicurare che tali dati non siano messi a disposizione come elementi di prova nel quadro di procedimenti di qualsiasi genere. La stessa norma vale anche per la trasmissione, autorizzata da MROS, d'informazioni a un'autorità di perseguimento penale allo scopo di «*avviare un procedimento penale*» ai sensi del capoverso 4 lettera b. Se tale procedimento viene avviato e giunge alla fase probatoria, l'autorità giudiziaria competente è infatti tenuta a richiedere i documenti necessari a determinare la colpevolezza o l'innocenza *tramite i canali dell'assistenza giudiziaria*. L'avviso standard («*disclaimer*») che accompagna ogni comunicazione d'informazioni finanziarie trasmessa da MROS permette agli avvocati delle parti di accertare, al momento dell'esame degli atti, un'eventuale elusione dell'assistenza giudiziaria e di contestare l'utilizzabilità delle informazioni acquisite impropriamente e di altri elementi basati su tali dati.

<sup>65</sup> Nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 40 A. 2. [a].



### *Cpv. 3*

L'Ufficio di comunicazione è autorizzato a trasmettere alle FIU estere tutti i dati finanziari e le altre informazioni in suo possesso esclusivamente *sotto forma di rapporto*. Tale disposizione corrisponde alla prassi attuale di MROS. MROS non trasmette dunque in nessun caso ai propri omologhi esteri copie di documenti o documenti originali, poiché essi non sono necessari né per il lavoro di analisi delle FIU richiedenti, né per l'apertura di un procedimento penale. Tali documenti diventano necessari soltanto quando il procedimento penale giunge alla fase probatoria. Come illustrato in precedenza, i documenti originali indispensabili ai fini probatori vanno sempre richiesti dall'autorità giudiziaria mediante l'iter dell'assistenza giudiziaria. Anche nell'eventualità improbabile che i documenti originali siano trasmessi involontariamente, le FIU che li hanno ricevuti sono vincolate al divieto di utilizzare e trasmettere dati senza autorizzazione (cfr. n. 1.1.6).

### *Cpv.4*

L'analisi delle comunicazioni di sospetto e lo scambio di questo tipo d'informazioni tra le FIU servono a individuare i fenomeni criminali segnalati e i loro reati preliminari. L'analisi e lo scambio d'informazioni non sono tuttavia fini a se stessi. I dati ricevuti e trattati dalle FIU permetteranno infatti di svolgere, in un secondo momento, procedimenti penali e procedure di assistenza giudiziaria nel rispetto del diritto procedurale, senza tuttavia anticiparli. Alla luce di tali premesse, è dunque indispensabile autorizzare l'Ufficio di comunicazione a trasmettere ai pubblici ministeri competenti i risultati delle analisi che possono avvalorare un sospetto, in vista dell'apertura di un procedimento penale. Detta autorizzazione deriva dall'articolo 32 capoverso 1 LRD. Affinché l'assistenza informativa internazionale prestata dagli uffici di comunicazione risulti realmente efficace, è inoltre necessario che le FIU si autorizzino reciprocamente a trasmettere ai pubblici ministeri del rispettivo Paese le informazioni pervenute dall'estero allo scopo di consentire l'apertura di un procedimento penale.

Il *capoverso 4* definisce le condizioni e le modalità da seguire affinché MROS possa concedere a una FIU estera l'autorizzazione necessaria per la trasmissione d'informazioni ad autorità terze. Occorre innanzitutto osservare che tra il momento in cui MROS fornisce le informazioni a una FIU estera e il momento in cui quest'ultima chiede l'autorizzazione a inoltrare tali informazioni a un'autorità terza estera possono intercorrere anni, giorni o soltanto alcuni minuti. Nei casi più urgenti, l'Ufficio di comunicazione può concedere tale autorizzazione contemporaneamente alla trasmissione delle informazioni richieste. Anche in futuro, MROS continuerà ad allegare a ogni autorizzazione un avviso standard («*disclaimer*») contenente le regole di comportamento che la FIU destinataria è tenuta a rispettare:

*«The attached information contains sensitive information and is submitted to you under the following conditions, which you should strictly adhere to:*

- (1) The information is for criminal intelligence purposes only, and must not be used for any administrative, judicial or fiscal purpose.*
- (2) The contents must not be used as evidence in any court proceedings and must not be used or placed on any prosecution files.*
- (3) Should you propose to take any further action in addition to the intelligence then this will need our express, written and prior consent.*

- (4) *It must not, under any circumstance, be further disseminated to another party or agency without our express, written and prior consent.*
- (5) *Evidence may only be obtained by the way of mutual legal assistance.»*

Tali istruzioni rispecchiano i criteri di autorizzazione di cui alle *lettere a–e*, descritti qui di seguito.

Le *lettere a e b* stabiliscono due condizioni che devono essere soddisfatte in modo *alternativo*: le informazioni possono infatti essere trasmesse sia per scopi di analisi sia per avviare un procedimento penale o comprovare una richiesta di assistenza giudiziaria. In entrambi i casi, la trasmissione è autorizzata soltanto qualora vi sia la garanzia che le informazioni siano utilizzate per combattere o perseguire il riciclaggio di denaro, i suoi reati preliminari, la criminalità organizzata o il finanziamento del terrorismo. Le condizioni di cui alle *lettere a–e* valgono anche nei casi in cui le informazioni dell'Ufficio di comunicazione sono trasmesse alle autorità svizzere di perseguimento penale, cui MROS è tenuto a garantire un trattamento non meno favorevole rispetto a quello riservato alle autorità omologhe estere.

In virtù della *lettera a*, l'Ufficio di comunicazione può autorizzare la trasmissione d'informazioni ad autorità terze estere incaricate di svolgere compiti di *analisi* nel quadro degli scopi menzionati precedentemente. È il caso, ad esempio, dei servizi centrali specializzati di polizia giudiziaria che si occupano dei *modi operandi* della criminalità organizzata. Tale categoria non comprende, invece, i servizi d'informazione dato che, conformemente al principio di finalità, la trasmissione d'informazioni è autorizzata soltanto per individuare o perseguire i reati.

Secondo la *lettera b*, l'Ufficio di comunicazione può acconsentire all'inoltro d'informazioni alle autorità estere di perseguimento penale cui compete avviare, nel rispetto degli scopi previsti, un *procedimento penale* o una *procedura di assistenza giudiziaria*. Esso è tenuto invece a opporsi all'inoltro dei dati a tali autorità qualora sussistano indizi che le informazioni potrebbero essere utilizzate per scopi probatori. Non è inoltre consentito trasmettere tali informazioni ad autorità giudiziarie. Le FIU estere devono infatti esortare le autorità giudiziarie del proprio Paese a seguire i canali dell'assistenza giudiziaria allo scopo di procurarsi i documenti originali indispensabili per stabilire la colpevolezza o l'innocenza di una persona. Per quanto concerne, invece, le autorità fiscali, occorre richiamare la loro attenzione sulle procedure previste dalle leggi speciali, le quali, in determinati casi, conferiscono agli interessati diritti di partecipazione particolari, estranei alle disposizioni che disciplinano l'assistenza amministrativa tra uffici di comunicazione.

Affinché MROS possa autorizzare, nel singolo caso, la trasmissione d'informazioni è necessario che siano rispettati, *cumulativamente*, il principio della doppia punibilità (*lettera c*), il divieto di utilizzazione (*lettera d*), il segreto d'ufficio e il segreto professionale (*lettera e*).

Secondo la *lettera c* deve essere certo che le informazioni trasmesse *non* siano utilizzate per perseguire reati che, ai sensi del diritto svizzero, *non sono* reati preliminari del riciclaggio di denaro. Secondo diversi partecipanti alla consultazione, la revisione parziale delle raccomandazioni del GAFI, adottata nel febbraio del 2012, avrebbe potuto avere ripercussioni imprevedibili sul presente disegno, in quanto, in virtù di tale revisione, i reati fiscali gravi concernenti le imposte dirette e indirette sarebbero stati considerati reati preliminari del riciclaggio di denaro. Tale preoccupazione è tuttavia infondata, poiché il principio della «*doppia punibilità*», sancito

dalla *lettera c*, esclude la possibilità di trasmettere dati per l'accertamento di reati che, ai sensi del diritto svizzero vigente o futuro, non sono qualificabili come reati preliminari del riciclaggio di denaro.

Occorre inoltre sottolineare che il diritto svizzero vigente qualifica già attualmente come reati due forme gravi di infrazione fiscale, le quali possono pertanto costituire un reato preliminare del riciclaggio di denaro. Si tratta segnatamente della truffa qualificata in materia di tasse ai sensi dell'articolo 14 capoverso 4 della legge federale del 22 marzo 1974<sup>66</sup> sul diritto penale amministrativo e delle cosiddette «froidi carosello» sull'imposta sul valore aggiunto, le quali, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale penale federale, sono di norma qualificate come truffa ai sensi dell'articolo 146 CP. Per tale ragione, anche qualora il summenzionato progetto relativo alla realizzazione delle raccomandazioni rivedute del GAFI dovesse aggiungere altri reati fiscali al catalogo dei reati preliminari del riciclaggio di denaro, ciò non comporterebbe per MROS alcuna novità in termini di assistenza amministrativa, ma soltanto un'estensione materiale di una prassi consolidata, sancita per legge. È possibile pertanto affermare che le ripercussioni della revisione parziale delle raccomandazioni del GAFI sul presente disegno sono del tutto prevedibili e chiare sotto il profilo giuridico.

La *lettera d* vieta alle autorità terze di utilizzare come mezzi di prova le informazioni fornite loro dall'Ufficio di comunicazione. Tale divieto è conforme a un principio generalmente applicato da MROS nell'ambito dell'assistenza amministrativa (cfr. n. 1.1.6). Il divieto di utilizzare le informazioni trasmesse a fini probatori è già contenuto nel principio di finalità ai sensi della *lettera a*. Tuttavia, vista la sua importanza a livello pratico e al fine di rafforzare le disposizioni legislative volte a contrastare l'elusione dell'assistenza giudiziaria, è necessario sancire in modo esplicito tale divieto nella *lettera d*.

Per ulteriori precisazioni in merito alla *lettera e*, si rinvia al commento relativo alle disposizioni analoghe del *capoverso 1 lettera c*.

#### *Cpv. 5*

Il *capoverso 5* si applica esclusivamente ai casi concreti, contemplati dal *capoverso 4*, nei quali un ufficio di comunicazione estero richiede l'autorizzazione a inoltrare le informazioni a un'altra autorità. Lo scopo di tale disposizione è impedire che le informazioni trasmesse da MROS possano pregiudicare eventuali procedimenti penali già avviati in Svizzera.

In virtù del *capoverso 5*, l'Ufficio di comunicazione è tenuto quindi a svolgere verifiche per accertare se, in Svizzera, nei confronti della persona fisica o giuridica oggetto della richiesta proveniente dall'estero è in corso un'istruzione ai sensi dell'articolo 308 e seguenti CPP. In caso affermativo, MROS contatta il ministero pubblico responsabile del procedimento e richiede l'autorizzazione a trasmettere le informazioni alle autorità estere. Se il ministero pubblico decide di non concedere la suddetta autorizzazione, MROS dovrà, a sua volta, respingere la richiesta dell'ufficio di comunicazione estero.

Occorre precisare che anche numerosi altri Stati, quali la Francia (art. L. 561-31 cma 2 del codice monetario e finanziario francese) e il Belgio (art. 33 § 6 della legge dell'11 gennaio 1993), prevedono disposizioni analoghe. Lo stesso principio è

inoltre contemplato espressamente dall'articolo 4 paragrafo 3 della decisione del Consiglio dell'Unione europea del 17 ottobre 2000<sup>67</sup>. Esso risulta infine conforme alle raccomandazioni del GAFI. Secondo la nota esplicativa concernente la raccomandazione numero 40, i Paesi non dovrebbero vietare lo scambio d'informazioni e l'assistenza amministrativa né assoggettarli a condizioni irragionevoli o eccessivamente restrittive. In particolare, le autorità competenti non dovrebbero avere la facoltà di respingere una richiesta di assistenza amministrativa sulla base del fatto che nello Stato richiesto è in corso un'istruzione o un procedimento, a meno che sussista il rischio che l'assistenza richiesta possa pregiudicare l'istruzione o il procedimento in questione.

#### *Cpv. 6*

Il *capoverso 6* autorizza l'Ufficio di comunicazione a concludere in modo autonomo accordi con le FIU estere che richiedono un trattato di cooperazione per cooperare con i propri omologhi (*Memorandum of Understanding, MoU*).

Per maggiori informazioni circa i motivi che hanno determinato l'abrogazione dell'attuale norma che conferisce al Consiglio federale la competenza in materia di conclusione di protocolli con le FIU estere nonché in merito alla conformità della nuova disposizione con le indicazioni del GAFI si rimanda al numero 1.2.3.

#### *Art. 31 (nuovo) Rifiuto di fornire informazioni*

La presente disposizione trae spunto dagli *articoli 2 capoverso 2 e 12 capoverso 2 LSIS* e ribadisce il *divieto* per l'Ufficio di comunicazione di entrare nel merito di richieste finalizzate a ricerche generalizzate e indiscriminate d'informazioni oppure a eludere l'assistenza giudiziaria.

La *lettera a* vieta di entrare nel merito di una richiesta d'informazioni quando si presume che la FIU estera intenda effettuare ricerche generalizzate e indiscriminate d'informazioni. Allo scopo di impedire questo tipo di ricerche, MROS chiede sempre alle FIU richiedenti di dimostrare in quale misura la loro richiesta presenti un legame con la Svizzera. Un legame sussiste, ad esempio, quando la richiesta concerne beni patrimoniali detenuti in Svizzera, aziende aventi sede o persone residenti in Svizzera nonché quando sono coinvolti cittadini svizzeri o se dalle informazioni della polizia risultano elementi di collegamento con la Svizzera. In caso di assenza di un tale legame, MROS non è autorizzato a entrare nel merito della richiesta. In caso, invece, di richieste che sono solo parzialmente giustificate, ovvero che non sono finalizzate alla ricerca generalizzata e indiscriminata d'informazioni e non rientrano dunque nel campo di applicazione dell'articolo 31, l'Ufficio di comunicazione può consentire alla FIU estera di correggere o completare la propria richiesta (cfr. a tale riguardo il commento inerente all'*articolo 30 capoverso 2 lettere a-d*).

La *lettera b* concerne le forme gravi di elusione dei canali dell'assistenza giudiziaria, ad esempio i tentativi delle FIU estere di raccogliere, mediante l'assistenza amministrativa, informazioni che, secondo il diritto svizzero, possono essere ottenute soltanto tramite mezzi di coercizione ordinati da un giudice. Poiché il ricorso alla coercizione processuale non è più riservato soltanto ai canali dell'assistenza giudiziaria, ma è previsto anche da alcuni nuovi accordi in materia di assistenza amministrativa, il campo di applicazione della *lettera b* dev'essere esteso ad altre procedure discipli-

<sup>67</sup> GUL 271 del 24.10.2000, pag. 4.

nate da leggi speciali o da trattati internazionali. È vietato pertanto eludere anche l'applicazione di tali leggi e di tali trattati nonché le rispettive condizioni ed esigenze. In generale, dette azioni devono essere talmente gravi da giustificare l'applicazione dell'articolo 31 e la conseguente limitazione del potere discrezionale dell'Ufficio di comunicazione. Questa situazione si verifica quando una FIU estera tenta di effettuare una ricerca generalizzata e indiscriminata d'informazioni oppure di eludere la procedura giudiziaria. Tali pratiche sono infatti da considerarsi come un attacco di uno Stato estero alla territorialità del diritto svizzero.

*Art. 31a (nuovo)* Disposizioni applicabili della legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione

Il rinvio alla prima sezione della LUC è necessario affinché l'Ufficio di comunicazione possa salvaguardare il proprio diritto a ottenere informazioni in virtù di leggi diverse dalla LRD.

Il rimando alla quarta sezione della LUC autorizza invece l'Ufficio di comunicazione, conformemente all'articolo 13 LUC in combinato disposto con l'articolo 12 OURD, a prestare assistenza amministrativa spontanea alla Polizia giudiziaria federale trasmettendole informazioni in suo possesso per farle analizzare in modo più approfondito, a prescindere dall'esistenza di una segnalazione di sospetto. Tale modo di procedere corrisponde al diritto e alla prassi vigente. Tuttavia, se l'informazione proviene da una FIU estera, l'Ufficio di comunicazione potrà trasmetterla alla Polizia giudiziaria federale soltanto dopo aver chiesto il consenso della FIU in questione (analogamente a quanto MROS si attende da una FIU estera conformemente all'art. 30 cpv. 4).

*Art. 32* Collaborazione con autorità estere di perseguimento penale (*nuovo*)

Alla presente disposizione è stato aggiunto un nuovo titolo.

Il *capoverso 2* è stato abrogato, poiché il suo contenuto è disciplinato in modo più preciso negli articoli 30 e 31.

Due punti del *capoverso 3* sono stati adeguati. La prima modifica è di carattere tecnico. Poiché il *capoverso 2* è abrogato, il *capoverso 3* non potrà più contenere un rinvio alla disposizione precedente. La seconda modifica è di tipo materiale; le spiegazioni pertinenti sono contenute nel commento al *nuovo articolo 30 capoverso 3 lettera a*.

## **3 Ripercussioni**

### **3.1 Per le finanze e il personale della Confederazione**

Il disegno non ha ripercussioni né per le finanze né per il personale della Confederazione.

La realizzazione dell'obiettivo principale perseguito dal presente disegno, ovvero creare le condizioni affinché l'Ufficio di comunicazione possa scambiare le informazioni finanziarie con i propri partner esteri, non dovrebbe comportare per MROS alcun aumento del carico di lavoro. La soluzione delle divergenze con il Gruppo Egmont dovrebbe anzi contribuire a semplificarne il lavoro di fedpol.

## **3.2 Per l'economia**

L'inclusione delle informazioni finanziarie tra i dati che MROS è autorizzato a scambiare con i servizi omologhi esteri non comporterà alcun onere amministrativo supplementare per gli intermediari finanziari, dato che quest'ultimi forniscono già attualmente questo tipo d'informazioni all'Ufficio di comunicazione. Inoltre, sebbene il presente disegno preveda nuovi obblighi di informazione per gli intermediari finanziari, si suppone che MROS, tenuto conto anche del poco tempo di cui dispone durante il blocco dei beni patrimoniali, si concentrerà su aspetti specifici e si limiterà a richiedere un numero limitato d'informazioni. Occorre infine sottolineare che gli oneri supplementari per gli intermediari finanziari saranno compensati da un carico di lavoro minore nella fase della procedura penale, poiché i pubblici ministeri saranno tenuti a effettuare un numero minore di accertamenti.

Infine, le restanti norme proposte nel quadro del presente disegno corrispondono già all'attuale prassi e non avranno quindi alcuna ripercussione finanziaria.

## **3.3 Altre ripercussioni**

Il presente disegno non comporta alcuna ripercussione degna di nota né per i Cantoni, i Comuni, i centri urbani, le agglomerazioni e le regioni di montagna né, in generale, per la società e l'ambiente.

# **4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale**

## **4.1 Programma di legislatura**

Il presente disegno è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>68</sup> sul programma di legislatura 2011–2015. Esso fa parte dell'ampio progetto legislativo relativo al «messaggio concernente la trasposizione nel diritto interno degli standard riveduti del GAFI», che sarà completato in una fase successiva.

## **4.2 Strategie nazionali del Consiglio federale**

Il 22 febbraio 2012 il Consiglio federale ha pubblicato la «Strategia per una piazza finanziaria concorrenziale e coerente dal profilo fiscale». Il documento sottolinea l'importanza della lotta contro il riciclaggio di denaro per preservare l'integrità della piazza finanziaria svizzera. Uno dei requisiti essenziali per ottenere questo risultato è impedire l'entrata di proventi di attività criminali, facendo affidamento su un sistema efficace e quanto più completo possibile di lotta al riciclaggio di denaro<sup>69</sup>. La presente revisione legislativa dovrebbe consentire alla Svizzera di armonizzare la propria prassi in materia di assistenza amministrativa nell'ambito della lotta contro il

<sup>68</sup> FF 2012 305 segg., 433 («Altri oggetti: Messaggio concernente la trasposizione nel diritto interno degli standard riveduti del GAFI»).

<sup>69</sup> Cfr. pag. 6, 10 della strategia. Documento disponibile sul sito Internet: [www.sif.admin.ch/00754/index.html?lang=it](http://www.sif.admin.ch/00754/index.html?lang=it).

riciclaggio di denaro con le norme internazionali in vigore. Le modifiche proposte sono in linea con l'obiettivo generale che consiste nel permettere alla Svizzera di esercitare anche in futuro, senza restrizioni e collaborando con i partner esteri, la propria responsabilità in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro.

Il 28 marzo 2012 il Consiglio federale ha approvato le priorità della strategia della Confederazione per combattere la criminalità nel periodo 2012–2015, ponendo l'accento, oltre che sulle misure contro il terrorismo e il suo finanziamento, anche sulla lotta alla corruzione internazionale e al riciclaggio di denaro<sup>70</sup>.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

Conformemente agli articoli 95, 98 e 123 della Costituzione federale (Cost.), la Confederazione ha la competenza legislativa in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo ed è quindi autorizzata a emanare la LRD. Le modifiche proposte della LRD rispettano tali basi costituzionali.

Poiché il disegno comporta la modifica di una legge federale (LRD), la modifica dev'essere emanata sotto forma di legge federale, come statuito dall'articolo 164 Cost. Oltre alla modifica della LRD, il disegno non prevede altri cambiamenti del diritto federale.

### **5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

La presente revisione non intacca direttamente gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera.

### **5.3 Forma dell'atto**

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto, in particolare quelle in materia di diritti costituzionali, devono essere emanate sotto forma di legge federale.

### **5.4 Subordinazione al freno alle spese**

La revisione della legge non implica spese subordinate al freno delle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

<sup>70</sup> Cfr. pag. 7 delle Priorità della strategia di lotta alla criminalità per il periodo 2012–2015, disponibile sul sito Internet: [www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2012/2012-03-281.html](http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2012/2012-03-281.html).

## **5.5**

### **Delega di competenze legislative**

Il presente disegno non prevede alcuna delega di competenze legislative supplementari.