

FORUM OAD-LRD

c/o Avvocato Dr. Markus Hess
Rämistrasse 5, Casella postale, 8024 Zurigo

Presa di posizione sulla FINMA

I. Posizioni del Forum

1. Il sistema dell'autodisciplina deve essere mantenuto e deve essere difesa l'autonomia degli OAD.
2. La FINMA deve essere strutturata per settori.
3. Il settore parabancario deve essere adeguatamente rappresentato all'interno dei comitati direttivi superiori della FINMA (consiglio di amministrazione e direzione).
4. L'attività di controllo e revisione sugli OAD deve essere effettuata direttamente dalla FINMA.

II. Motivazione

1. Mantenimento del sistema dell'autodisciplina diretta

1.1. Premessa

Il sistema svizzero dell'autodisciplina ha permesso nel giro di pochi anni di sottoporre oltre 6.000 intermediari finanziari alla sorveglianza secondo la LRD in grado di soddisfare standard internazionali. Il 3° rapporto nazionale del GAFI ha sottolineato come sia stato conservato questo sistema dell'autodisciplina vigilata a livello statale.

Gli intermediari finanziari (IF) sono stati ripetutamente istruiti, sottoposti a controlli ed eventualmente sanzionati ad opera degli Organismi di autodisciplina (OAD). I rapporti annuali dell'Autorità federale di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (Autorità di controllo) ed in particolare il suo rapporto "Bilancio dell'autodisciplina" mostrano chiaramente l'efficacia e l'affermazione dell'autodisciplina.

Dev'essere quindi fatto in modo, anche sotto l'egida della FINMA, che queste strutture sviluppatesi e affermatesi nel tempo si possano conservare il più possibile immutate. Da queste considerazioni derivano le conclusioni di seguito riportate.

1.2. Mantenimento dell'autonomia degli OAD

Gli OAD devono, ai sensi dell'art. 25 LRD, emanare un regolamento in cui viene stabilito in che modo gli IF debbano adempiere ai doveri di diligenza. Il regolamento deve essere approvato da parte dell'Autorità di controllo. Con tale sistema viene quindi assicurata un'applicazione degli obblighi di diligenza conforme alla legge. Ciononostante agli OAD spetta l'importante funzione di mettere in pratica gli obblighi di diligenza nei singoli settori.

Gli OAD verificano e sanzionano quindi gli intermediari finanziari in conformità con il proprio regolamento; questi ultimi hanno la possibilità di ricorrere ad un tribunale arbitrale. Il procedimento del ricorso non conduce né all'Autorità di vigilanza né al Tribunale amministrativo federale.

2. Strutturazione settoriale della FINMA

2.1.1. Mantenimento della struttura settoriale

L'attività di controllo nel settore parabancario fa riferimento esclusivamente agli obblighi di diligenza della LRD e, in funzione dell'attuale revisione della legge, prevedibilmente anche agli obblighi di diligenza relativi alla lotta contro il finanziamento del terrorismo. Vi è invece il controllo prudenziale operato da banche, assicurazioni, ecc., il quale risulta molto più completo e si differenzia nettamente dal limitato controllo dell'LRD del settore parabancario.

Bisogna inoltre considerare che il settore parabancario è composto in modo assai eterogeneo: gli intermediari finanziari oggetto della vigilanza provengono da settori differenti e svolgono diverse attività, quali ad esempio gestione patrimoniale, gestione dei pagamenti, leasing, cambiavalute, trasferimento di denaro, ecc. Una solida conoscenza dei settori costituisce una premessa indispensabile per un'applicazione differenziata degli obblighi di diligenza.

Il cospicuo numero di oltre 6.000 intermediari finanziari presenti in questo settore ne indica in modo chiaro le enormi necessità. Persino nel caso di una vigilanza limitato, la sua applicazione risulterebbe straordinariamente complessa. Il sistema attuale dell'autodisciplina è cresciuto proprio per questo compito. E' necessario che vengano oggi applicate le particolarità di tale vigilanza, considerata nella sua portata complessiva ed indipendentemente dalle esigenze di ulteriori forme prudenziali di controllo. Ciò deve essere assicurato per prima cosa per mezzo di una strutturazione settoriale della FINMA, in quanto essa permette di occuparsi a fondo delle esigenze specifiche di controllo dell'LRD nel settore parabancario.

2.2 Riflessioni su ulteriori possibili forme organizzative

- **Un ufficio trasversale sul riciclaggio di denaro?**

La vigilanza sul riciclaggio di denaro è strutturata diversamente nel settore bancario rispetto al settore parabancario: nel primo caso esiste una ripartizione dei compiti di controllo tra l'ASB, che ne svolge la gran parte, e la CFB, mentre nel secondo caso sono gli OAD ad assumere l'intera attività di vigilanza in merito alla lotta contro il riciclaggio di denaro. L'Autorità di controllo a propria volta sorveglia

gli OAD e non ha, eccetto nel caso degli intermediari finanziari direttamente assoggettati, alcun contatto con gli intermediari finanziari. L'effettiva attività di vigilanza sul riciclaggio di denaro avviene infatti a livello degli OAD, dove rimarrà anche nella FINMA. L'entità ed il tipo di vigilanza sulla lotta contro il riciclaggio di denaro nella FINMA vengono così fortemente differenziate nei diversi settori: bancario, parabancario, assicurativo. In altre parole: il potenziale sinergico è molto modesto. Anche in futuro saranno necessari principi specifici del settore. Secondo la nostra opinione l'appartenenza settoriale e le sue particolarità devono essere considerate preponderanti rispetto ad un possibile effetto sinergico.

- **Un ufficio trasversale di revisione**

Nel settore parabancario l'attività di revisione rappresenta un compito centrale di ogni OAD. Le revisioni vengono svolte dagli OAD stessi oppure viene disposta una revisione esterna. Gli stessi OAD sono sottoposti alla vigilanza ed alla revisione da parte dell'Autorità di controllo. In merito alla creazione di un nuovo ufficio trasversale, devono essere considerate le medesime riflessioni relative ad un eventuale ufficio trasversale sul riciclaggio di denaro: praticamente non potrebbero sorgere effetti sinergici.

- **Un'organizzazione orientata ai processi?**

Il sistema dell'autodisciplina prevede che l'Autorità di controllo non svolga alcuna attività di vigilanza relativamente ai singoli intermediari finanziari affiliati ad un OAD. L'attività di controllo viene svolta nei confronti degli OAD ex art. 18 comma 1 lettere a-d della LRD. Un'organizzazione strutturata secondo i processi, ad es. "Autorizzazioni" o "Vigilanza" non avrebbe molto senso, in quanto essi si riferirebbero solamente a quelli degli OAD e non, come nel caso della CFB, agli intermediari finanziari stessi. Una tale organizzazione riunirebbe concetti non paragonabili e rappresenterebbe un grande pericolo di ingerenza nelle competenze degli OAD. Per questo motivo rifiutiamo una tale forma organizzativa.

- **Conclusioni**

Siamo favorevoli ad una snella organizzazione settoriale che renda possibile l'attività di vigilanza sugli OAD ai sensi dell'art. 18 della LRD in una forma economica. Il Forum OAD-LRD è anche disposto a verificare ulteriori varianti di una possibile organizzazione e ad assumere una posizione in merito a nuove proposte.

II.3 Creazione di un nuovo comitato posizionato tra gli OAD e la FINMA

L'idea della creazione di un nuovo comitato posizionato tra gli OAD e la FINMA è già stata lanciata e porterebbe il vantaggio di un unico interlocutore per la FINMA. Questo nuovo comitato di vigilanza elaborerebbe con la FINMA un accordo sugli obblighi di diligenza, funzionerebbe come l'ASB e potrebbe costituire un ulteriore sviluppo del Forum OAD-LRD. Quest'idea è stata discussa dagli organismi di autodisciplina nell'ambito di uno dei loro forum, da cui sono emerse le seguenti riflessioni.

- Inizialmente deve essere stabilito che la situazione tra settore bancario e parabancario è diversa, in quanto le banche vengono controllate direttamente ad opera della CFB o della FINMA. Nel settore parabancario solo gli intermediari finanziari direttamente assoggettati, che costituiscono circa il 6% del to-

tale, sono sottoposti al controllo diretto dell'Autorità di controllo, mentre tutti gli altri intermediari finanziari vengono vigilati da parte degli OAD. Già oggi sussiste pertanto nel settore parabancario una struttura di controllo a due livelli.

- Un accordo “mantello” sugli obblighi di diligenza, inteso come standard minimo, porterebbe un'ulteriore uniformazione e dev'essere rifiutato in considerazione delle particolarità del settore.
- Sugli intermediari finanziari direttamente assoggettati vigila l'Autorità di controllo LRD. Difficilmente essi potrebbero essere inseriti in tale nuovo comitato senza modifiche legislative. Per essi dovrebbe essere ancora mantenuta una soluzione particolare. Poiché all'interno di questo comitato non può essere incluso l'intero settore parabancario, ne viene messa in dubbio l'utilità.
- L'inserimento di un comitato di vigilanza intermedio potrebbe mettere a rischio l'accettazione internazionale dell'autodisciplina a vigilanza statale. E' necessario che lo Stato in ultima istanza si faccia garante del controllo nel settore parabancario.
- Una struttura organizzativa su tre livelli sarebbe infine in contrasto con i principi di vigilanza snella ed efficiente.

Per questi motivi il Forum OAD-LRD esprime posizione contraria alla creazione di un comitato paragonabile all'ASB.

3. Insediamento nei comitati direttivi superiori

La FINMA deve basarsi su una legge quadro che conceda ai suoi organi direttivi grandi libertà nell'applicazione degli obblighi di diligenza. Su questo principio non vi è nulla da obiettare. Si deve tuttavia assicurare che il settore parabancario sia adeguatamente rappresentato all'interno dei suoi comitati direttivi superiori (consiglio di amministrazione e direzione).

Uno dei requisiti essenziali delle persone incaricate della vigilanza superiore e della direzione della FINMA è, secondo l'opinione del Forum, una buona conoscenza dell'attività degli intermediari finanziari nel settore parabancario, che si differenzia in modo fondamentale da quella delle banche e delle assicurazioni. La sola conoscenza di questi due ultimi settori non è certamente sufficiente per poter adempiere in modo adeguato al compito di sorveglianza della LRD nel grande ed eterogeneo settore parabancario.

Si deve aggiungere che dal settore parabancario possono originare rischi non trascurabili per la reputazione della piazza finanziaria. Solamente il numero degli intermediari finanziari dà ragione di credere che sussista la possibilità che da essi si possano originare casi di grande rilevanza pubblica. Tanto più è importante poter contrastare efficacemente questi gravi pericoli anche da un punto di vista organizzativo con tutti i mezzi a disposizione, quindi anche con un know-how il più possibile specifico su tutti i livelli delle autorità di controllo. Ciò deve essere assicurato esclusivamente da parte di personalità, presenti anche nei comitati direttivi superiori della FINMA, che possano conoscere sufficientemente bene il settore parabancario.

La rappresentanza del settore parabancario negli organi direttivi superiori sottolinea anche verso l'esterno l'importanza e la volontà di regolamentazione di tale settore. Un segnale importante non solo per la reputazione della piazza finanziaria svizzera, ma anche nei confronti della GAFI e dell'Unione europea.

4. Vigilanza e revisione degli OAD esclusivamente ad opera della FINMA

E' compito della FINMA sorvegliare e controllare gli OAD. In relazione all'accettazione internazionale è necessario che il controllo dell'autodisciplina a vigilanza statale venga effettuato da parte di un'autorità statale. Solo in questo modo sarebbe credibile il sistema dell'autodisciplina.

Per questa particolare revisione sono richieste particolari conoscenze settoriali, che sono disponibili sin da subito nella sezione parabancaria all'interno della FINMA. Nel caso in cui venissero coinvolti revisori esterni, sussisterebbe il pericolo di un aumento dei costi, che gli OAD dovrebbero sobbarcare agli intermediari finanziari. Anche nel caso in cui il legislatore dovesse prevedere nella legge sulla Finma la possibilità del ricorso ad un revisore esterno, questa dovrebbe essere l'assoluta eccezione. Per l'OAD degli avvocati (OAD FSA/FSN) è da prevedere il principio di una revisione esterna a causa della tutela del segreto professionale degli intermediari finanziari affiliati; questa è però una regolamentazione eccezionale motivata, non valida per i restanti OAD.