



Berna, 30 agosto 2023

Legge federale sulla trasparenza delle persone giuridiche e sull'identificazione degli aventi economicamente diritto

Rapporto esplicativo
per la procedura di consultazione

Compendio

L'obiettivo dell'avamprogetto di legge sulla trasparenza delle persone giuridiche è rafforzare l'integrità della piazza finanziaria ed economica svizzera attraverso un registro federale degli aventi economicamente diritto e altre misure necessarie a migliorare l'efficacia del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e la criminalità economica. Le misure proposte permettono altresì di tenere conto dell'evoluzione degli standard internazionali elaborati dal Gruppo d'azione finanziaria e dal Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali.

Contesto

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza all'integrità della piazza finanziaria ed economica svizzera. Un dispositivo efficace di lotta alla criminalità finanziaria è il giusto presupposto per garantire la buona reputazione e il successo sostenibile di una piazza finanziaria all'avanguardia nel mondo, solida e rivolta verso il futuro. La piazza finanziaria svizzera è una delle più importanti del mondo e occupa il primo posto soprattutto nella gestione patrimoniale transfrontaliera. Tale primato giustifica il mantenimento e lo sviluppo di un dispositivo di alto livello volto a garantire l'integrità dei mercati finanziari.

Le attività di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo rappresentano una grave minaccia per l'integrità della piazza finanziaria ed economica, come pure per la stabilità del sistema finanziario. I rischi legati all'abuso di strutture giuridiche sono noti: le persone giuridiche o i trust vengono utilizzati massicciamente in modo abusivo a livello globale nella dissimulazione di attivi finalizzata al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo, alla frode fiscale, alla corruzione o all'elusione delle sanzioni. La piazza finanziaria svizzera non fa eccezione, come dimostrano il secondo Rapporto sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera, pubblicato alla fine del 2021, e le sfide associate all'effettiva attuazione delle misure basate sulla legge sugli embarghi (LEmb) legate alla situazione in Ucraina.

Dato l'attuale contesto globale, negli ultimi anni si è assistito all'evoluzione degli standard internazionali in materia di trasparenza. Con la sua conformità a queste norme in evoluzione dinamica, la Svizzera consolida anche la reputazione e la competitività della sua piazza finanziaria.

Contenuto

Il primo obiettivo dell'avamprogetto è aumentare la trasparenza delle persone giuridiche per permettere alle autorità di identificare con maggiore efficienza e in modo più affidabile chi sta dietro una struttura giuridica. Poter accedere a queste informazioni con rapidità ed efficacia è fondamentale sia nella lotta contro il riciclaggio di denaro e la criminalità finanziaria sia nell'applicazione delle sanzioni internazionali e del diritto fiscale. A tal fine verrà istituito un registro federale degli aventi economicamente diritto. Inoltre, il Consiglio federale propone di assoggettare determinate attività legate alla creazione e alla strutturazione di persone giuridiche alla legge sul riciclaggio di denaro (LRD): i soggetti che svolgono tali attività, soprattutto nell'ambito della consulenza legale, dovranno rispettare determinati obblighi di diligenza.

L'avamprogetto propone inoltre vari adeguamenti legislativi, necessari per migliorare l'efficacia del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e rispondere all'evoluzione dei rischi in tal senso. In particolare, la revisione della vigilanza esercitata dagli organismi di autodisciplina secondo la LRD, la previsione di misure supplementari nei

settori immobiliare, dei metalli preziosi e delle pietre preziose nonché il chiarimento degli obblighi degli intermediari finanziari circa la vigilanza sull'attuazione delle misure coercitive basate sulla LEmb.

Indice

1	Situazione iniziale	6
1.1	Necessità di agire e obiettivi	6
1.1.1	Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche	6
1.1.2	Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD)	7
1.2	Alternative esaminate e soluzione scelta	16
1.2.1	Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche	16
1.2.2	Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD)	20
1.3	Interventi parlamentari	28
2	Diritto comparato	29
2.1	Trasparenza delle persone giuridiche	29
2.2	Obblighi di diligenza per consulenti e avvocati	38
2.3	Operazioni in contanti: restrizioni nel settore immobiliare e nel commercio di metalli preziosi e di pietre preziose	43
3	Punti essenziali del progetto	44
3.1	La normativa proposta	44
3.1.1	Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche	44
3.1.2	Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD e della LLCA)	48
3.2	Compatibilità tra compiti e finanze	54
3.2.1	Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche	54
3.2.2	Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD)	55
3.3	Attuazione	55
3.3.1	Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche	55
3.3.2	Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD)	56
3.3.3	Verifica dei requisiti formali	57
4	Commento ai singoli articoli	57
4.1	Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche	57
4.2	Modifica di altri atti normativi	100
4.2.1	Codice delle obbligazioni	100
4.2.2	Legge del 16 dicembre 2005 sui revisori	101
4.2.3	Codice penale	102
4.2.4	Legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione	103
4.2.5	Legge sull'assistenza amministrativa fiscale	103
4.2.6	Legge sugli avvocati	103
4.2.7	Legge sugli investimenti collettivi	108
4.2.8	Legge sulle banche	108
4.2.9	Legge sugli istituti finanziari	108
4.2.10	Legge sul riciclaggio di denaro	108
4.2.11	Legge del 3 ottobre 2008 sui titoli contabili	129
5	Ripercussioni	129
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	130
5.1.1	Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche	130
5.1.2	Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD)	130
5.2	Ripercussioni per i Cantoni	131
5.2.1	Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche	131

5.2.2 Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD)	131
5.3 Ripercussioni sull'economia	132
5.3.1 Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche	132
5.3.2 Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio	133
5.4 Ripercussioni sulla sicurezza e sull'ordine pubblico	134
6 Aspetti giuridici	134
6.1 Costituzionalità	134
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	134
6.3 Forma dell'atto	135
6.4 Delega di competenze legislative	135
6.5 Protezione dei dati	136
Tabella riassuntiva dei dati utilizzati nel rapporto esplicativo	138

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

1.1.1 Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza all'integrità della piazza finanziaria ed economica svizzera e ritiene che un efficace dispositivo di lotta alla criminalità finanziaria sia il giusto presupposto per garantire la buona reputazione e il successo sostenibile di una piazza finanziaria all'avanguardia nel mondo¹. Un elemento chiave di questo dispositivo sono le norme volte a garantire una sufficiente trasparenza sulla proprietà e sul controllo effettivo delle persone giuridiche e di altri enti giuridici. Tali norme devono prevenire l'abuso delle strutture giuridiche finalizzato a dissimulare attività illecite o a riciclare fondi e consentire alle autorità competenti di identificare i reali proprietari di una società e di tracciare efficacemente gli averi di origine illecita.

Le persone giuridiche vengono ampiamente utilizzate a livello globale nella dissimulazione di attivi finalizzata al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, alla frode fiscale o alla corruzione. La piazza finanziaria svizzera non fa eccezione, come conferma il secondo Rapporto sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo pubblicato dal Gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (GCRF)². Le sfide recenti associate all'attuazione delle sanzioni internazionali legate alla situazione in Ucraina hanno altresì dimostrato l'importanza della trasparenza delle persone giuridiche per evitare le violazioni e l'elusione delle misure coercitive basate sulla legge del 22 marzo 2002³ sugli embarghi (LEmb). I rischi derivanti dall'utilizzo abusivo di strutture giuridiche sono confermati anche dai «Panama papers» e da altri casi analoghi.

A partire dal 2014 la Svizzera ha adottato provvedimenti per inasprire i requisiti in materia di trasparenza delle persone giuridiche⁴. Per le società commerciali (società anonime e società a garanzia limitata) è stato introdotto l'obbligo di annunciare alla società gli aventi economicamente diritto che superano il 25 per cento del capitale sociale (art. 697j e 790a del Codice delle obbligazioni [CO]⁵). Le società devono inoltre tenere un elenco, dei loro aventi economicamente diritto, al quale possano accedere in qualsiasi momento in particolare le autorità competenti in Svizzera (art. 697l e 790a CO).

Nel rapporto del dicembre 2021 in adempimento del postulato 19.3634 depositato dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati, il Consiglio federale ha constatato che le misure di trasparenza attualmente vigenti erano tuttavia insufficienti sotto diversi aspetti. Una parte delle società non le attua in modo efficiente, inoltre le sanzioni previste dalla legge in caso di inadempienza non vengono applicate, in quanto la regolamentazione attuale non è abbastanza chiara e coerente, anche per quanto concerne la nozione stessa di avente economicamente diritto da identificare, o risulta incompleta⁶.

¹ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 4 dic. 2020 «Radicata in Svizzera, all'avanguardia nel mondo: Politica per una piazza finanziaria svizzera rivolta verso il futuro».

² Cfr. rapporto del GCRF sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera, ott. 2021, n. 2.2.

³ **RS 946.231**

⁴ Legge federale del 12 dic. 2014 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012, RU **2015** 1389.

⁵ **RS 220**

⁶ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 3 dic. 2021 in adempimento del postulato 19.3634, depositato dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S). Cfr. anche il rapporto del GAFI «Measures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse», dic. 2016, nel quale si rileva un livello moderato di efficacia della regolamentazione svizzera (cfr. Risultato immediato 5).

Alla luce in particolare del contesto internazionale summenzionato e dell'evoluzione delle legislazioni nazionali, nel marzo 2022 il Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) ha riveduto la Raccomandazione 24 e la sua nota interpretativa sulla trasparenza delle persone giuridiche e l'identificazione dei beneficiari effettivi⁷. Valuterà l'attuazione della riveduta Raccomandazione 24 nell'ambito della valutazione tra pari relativa alla Svizzera prevista nel 2027. Parallelamente, nel 2020, il Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (di seguito «Forum globale») ha formulato alla Svizzera le proprie raccomandazioni sulla trasparenza dei beneficiari effettivi delle persone giuridiche⁸. Il Forum globale valuterà l'attuazione di tali raccomandazioni nell'ambito delle verifiche annuali. La conformità alle norme internazionali pertinenti è un obiettivo strategico del Consiglio federale⁹. La trasparenza delle persone giuridiche è importante anche per l'UE, al fine di stabilire una propria lista di Paesi terzi ad alto rischio di riciclaggio di denaro e di procedere a una verifica dei criteri della propria lista di Paesi non cooperativi a fini fiscali («liste nere o grigie»).

Il 12 ottobre 2022, tenuto conto del potenziale di miglioramento constatato e dell'evoluzione delle norme internazionali, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF), d'intesa con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), di elaborare entro l'estate del 2023 un avamprogetto di legge che avesse un duplice obiettivo: aumentare la trasparenza delle persone giuridiche e facilitare l'identificazione dei loro aventi economicamente diritto, da un lato, adottare le misure necessarie a rafforzare e attualizzare gli elementi essenziali del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro, dall'altro.

L'avamprogetto di legge è in linea anche con la Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024, secondo cui la Confederazione esamina le misure tese a migliorare la trasparenza degli aventi economicamente diritto a immobili e persone giuridiche. Il 4 dicembre 2015 il Consiglio federale ha inoltre deciso che la Svizzera avrebbe partecipato alla messa in opera di un sistema mondiale d'identificazione degli attori dei mercati finanziari (Global Legal Entity Identifier Foundation, GLEIF)¹⁰. Un numero d'identificazione unico e standardizzato su scala internazionale (Legal Entity Identifier, LEI) consentirà di migliorare la qualità dei dati finanziari e di facilitare la valutazione dei rischi sistemici. Il LEI contribuisce a raggiungere gli obiettivi fissati dal G20, ovvero il controllo dei rischi insiti nelle transazioni finanziarie. Le informazioni contenute nel registro degli aventi economicamente diritto possono dare un contributo importante all'identificazione univoca delle imprese presenti nel registro IDI, contribuendo quindi indirettamente all'individuazione dei rischi sistemici.

1.1.2 Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD)

1.1.2.1 Introduzione di obblighi di diligenza per consulenti e avvocati

I servizi degli avvocati, dei notai e di altri professionisti che forniscono consulenza alle società possono essere strumentalizzati a scopo di riciclaggio di denaro. Gli autori di crimini possono farvi ricorso per contrastare le regole sulla trasparenza in materia di diritto societario, per facilitare le transazioni commerciali che hanno come vero scopo quello di dissimulare attivi di

⁷ Raccomandazioni del GAFI adottate il 16 feb. 2012 e aggiornate l'ultima volta nel feb. 2023, consultabili all'indirizzo: www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html.

⁸ Rapport d'examen par les pairs sur l'échange de renseignements sur demande, Suisse, 2020 (Deuxième cycle), consultabile all'indirizzo: www.sif.admin.ch/sif/it/home/relazioni-multilaterali/organismi/forum-globale.html.

⁹ Consiglio federale, rapporto del 4 dic. 2020, Radicata in Svizzera, all'avanguardia nel mondo: Politica per una piazza finanziaria svizzera sostenibile, pag. 18.

¹⁰ www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/registri/registro-imprese/lei-legal-entity-identifier.html

origine criminale o per creare strutture complesse finalizzate a celare l'avente economicamente diritto di una transazione, come l'inanellarsi di società di comodo in vari Paesi¹¹.

Il GCRF ha confermato nella propria analisi che le attività svolte da avvocati, notai e fiduciari svizzeri per la costituzione di società sotto forma di persone giuridiche sono tra quelle più vulnerabili al riciclaggio di denaro¹². Anche i recenti casi emersi a livello internazionale («Panama Papers», «Paradise Papers», file FinCEN, elenco delle sanzioni comminate dagli Stati Uniti in cui sono state inserite più persone e imprese svizzere per aver fornito assistenza nell'elusione di tali sanzioni ecc.) hanno richiamato l'attenzione sul ruolo spesso decisivo di avvocati o consulenti nell'esecuzione di operazioni finanziarie o nella creazione di strutture giuridiche utilizzate a riciclare valori di origine criminale. Il GAFI ritiene che i servizi del ramo non finanziario, in particolare dei professionisti del diritto, siano diventati uno dei mezzi di accesso al settore bancario. A suo avviso, regolamentare alcune attività a rischio è essenziale per prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo («gatekeeper»)¹³. La direttiva (UE) 2015/849¹⁴ e il diritto inglese¹⁵ sono in linea con tali raccomandazioni fin dal 2002.

Per gli intermediari finanziari, e in misura minore per i commercianti, l'attuale legislazione svizzera prevede obblighi sanciti dalla legge del 10 ottobre 1997¹⁶ sul riciclaggio di denaro (LRD). Gli avvocati, i notai e gli altri professionisti che forniscono consulenza alle società sono già assoggettati agli obblighi di diligenza previsti dalla LRD quando operano in qualità di intermediari finanziari, ad esempio se gestiscono i valori patrimoniali di un terzo, se concorrono al loro investimento o ancora se operano in veste di amministratori di una società di domicilio. Non sono per contro sottoposti a tali obblighi se non acquisiscono alcun potere di disposizione sui valori patrimoniali di terzi o non effettuano essi stessi operazioni di tipo finanziario¹⁷. Non è pertanto assoggettato alla LRD, ad esempio, l'avvocato che stila l'atto istitutivo di un trust, al pari di un notaio che apre il conto deposito per il capitale iniziale di una società.”

Questa è una lacuna sostanziale del dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro. Il solo assoggettamento degli intermediari finanziari non consente più una lotta efficace contro il riciclaggio di denaro, e quindi contro il crimine organizzato, tanto più che né la problematica del riciclaggio di denaro né le definizioni o le raccomandazioni internazionali pertinenti o le

¹¹ Sui rischi legati alle professioni giuridiche nell'ambito del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, cfr. in particolare OCSE, *Porre fine ai fenomeni fraudolenti: il contrasto ai professionisti che favoriscono i reati tributari e la criminalità dei colletti bianchi*, feb. 2021, consultabile all'indirizzo: www.oecd.org/tax/crime/ending-the-shell-game-cracking-down-on-the-professionals-who-enable-tax-and-white-collar-crimes.htm;

IBA/ABA/CCBE, *A Lawyer's Guide to Detecting and Preventing Money Laundering: A collaborative publication of the International Bar Association, the American Bar Association and the Council of Bars and Law Societies of Europe*, ott. 2014; GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, consultabile all'indirizzo: www.ctif-cfi.be/images/documents/English/Resources/Typologies/FATF/legalprofessionals.pdf.

¹² Rapporto del GCRF sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera, ott. 2021, pagg. 5 e 7; rapport du GCRF sur le risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales, nov. 2017, pag. 82 segg.

¹³ Sull'importanza dei rischi legati alle professioni giuridiche cfr. p. es. il rapporto GAFI: *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, consultabile all'indirizzo: www.ctif-cfi.be/images/documents/English/Resources/Typologies/FATF/legalprofessionals.pdf.

¹⁴ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, GU L 141 del 5.6.2015, pagg. 73–117.

¹⁵ Cfr. in particolare *The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017*, § 12.

¹⁶ **RS 955.0**

¹⁷ Su tale distinzione, cfr. p. es. J. ACKERMANN/S. ZEHNDER, in Ackermann (ed.), *Kommentar Kriminelles Vermögen – Kriminelle Organisationen II*, Ginevra/Zurigo/Basilea 2018, Art. 305^{bis} StGB N 155; BSK-GwG, M. BACHELARD/M. HESS, in P. Hsu/D. FLÜHMANN, *GwG-Kommentar*, 2021, Art. 2 III N 50; CR-LBA C. BOVET/J. BACHARACH, in U. Cassani/C. Bovet/K. Villard, *Commentaire LBA*, Basilea 2022, Art. 2 III N 245 ss; D. GRAF, in Graf (ed.), *StGB Annotierter Kommentar*, Berna 2020, Art. 305^{bis} N 16.

normative di altre Giurisdizioni rispondono a questa distinzione dogmatica. Secondo il Consiglio federale, la lacuna che ne deriva è problematica in particolare per i tre seguenti motivi:

- in primo luogo, tale lacuna accresce il rischio di riciclaggio di denaro o di elusione delle sanzioni. Alla luce del divario normativo tra il settore finanziario e quello non finanziario, gli autori di reati ricorrono sempre più ai servizi di intermediari non finanziari a scopo di riciclaggio di denaro. Moltiplicando il numero di professionisti e di società coinvolti in una transazione e limitando le informazioni trasmesse agli istituti finanziari, gli autori di reati possono riuscire a servirsi del sistema finanziario svizzero per riciclare il prodotto delle proprie attività. L'intermediario finanziario non dispone necessariamente dello stesso grado di conoscenza degli altri professionisti coinvolti in una transazione, che possono avere una visione più ampia delle strutture giuridiche interessate, delle loro finalità o dei rispettivi aventi economicamente diritto. Per individuare o perseguire i reati finanziari, MROS o le autorità penali potrebbero inoltre avere bisogno di mettere insieme o verificare le informazioni provenienti da diverse fonti, tra cui anche dai consulenti;
- in secondo luogo, tale lacuna costituisce sempre più un rischio reputazionale per i professionisti interessati. La piccola minoranza di professionisti del diritto che avvalendosi delle proprie competenze professionali consente che vengano commessi o dissimulati reati finanziari non mina soltanto lo Stato di diritto, ma anche la reputazione delle relative categorie professionali, mentre la stragrande maggioranza espleta i propri compiti nel rispetto del diritto e rappresenta un elemento centrale del sistema giuridico e finanziario. Gli intermediari che partecipano a tali attività («enablers») devono pertanto essere meglio individuati, anche per proteggere le professioni in questione;
- in terzo luogo, tale lacuna, che contravviene agli standard internazionali pertinenti fa della Svizzera un'eccezione nel panorama europeo. Gli autori di reati sono spesso alla ricerca di Paesi in cui il dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo è meno efficace o presenta lacune. È quindi nell'interesse della Svizzera colmare tale lacuna per evitare che il riciclaggio di denaro o altre attività criminali si sviluppino dal territorio svizzero. Nella terza e nella quarta valutazione tra pari relativa alla Svizzera, rispettivamente nel 2009 e nel 2016, il GAFI ha evidenziato con chiarezza le lacune della legislazione svizzera, formulando altresì una raccomandazione esplicita in tal senso¹⁸. Anche le organizzazioni internazionali (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici [OCSE], Forum globale, G20, Fondo monetario internazionale [FMI], Organizzazione delle Nazioni Unite [ONU] ecc.) si sono interessate a questa problematica¹⁹. L'argomento è seguito con attenzione anche dall'UE, la quale, dal canto suo, effettua una valutazione dei Paesi terzi in base ai rispettivi dispositivi di lotta contro il riciclaggio di denaro. La lacuna esistente nella regolamentazione svizzera ha un impatto crescente sulla reputazione della piazza finanziaria ed economica svizzera. Nei prossimi anni il GAFI effettuerà una nuova valutazione della Svizzera, analizzandone il rispetto delle raccomandazioni pertinenti (Raccomandazioni 22, 23 e 28).

Per questi motivi, si propone di assoggettare determinate attività di consulenza ritenute a rischio 'agli obblighi di diligenza in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Nel 2019 il Consiglio federale aveva già proposto misure di regolamentazione

¹⁸ Rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera, 2016, in particolare pagg. 102, 106, 213–215.

¹⁹ Cfr. p. es. i recenti rapporti seguenti: OCSE, [Porre fine ai fenomeni fraudolenti: il contrasto ai professionisti che favoriscono i reati tributari e la criminalità dei colletti bianchi – OECD](#), 2021; [Foreign-bribery-and-the-role-of-intermediaries-managers-and-gender.pdf \(oecd.org\)](#), 2020, pag. 6 segg.; G20 Indonesia 2022, Compendium of Good Practices on Regulatory Framework and Supervisory Measures for Legal Professionals to Mitigate Corruption-Related Money Laundering Risks, [G20 Bali Leaders' Declaration, 15–16 nov. 2022.pdf](#).

in questo senso, che sono state poi respinte dal Parlamento (107 contro 89 voti)²⁰. Esso ritiene che queste misure siano necessarie e che la necessità di agire si sia ulteriormente rafforzata.

Questo assoggettamento deve spingere i consulenti legali e gli altri fornitori di servizi specializzati a porre domande ai propri clienti sulle persone coinvolte in una transazione e sulle finalità di quest'ultima. L'obbligo di adottare misure organizzative, anche a livello di formazione, permette inoltre di sensibilizzarli sui rischi del riciclaggio di denaro, del finanziamento del terrorismo o della violazione delle misure coercitive basate sulla LEmb, rendendoli così più capaci di utilizzare le informazioni ottenute dai propri clienti per prevenire l'abuso dei loro servizi. Tale assoggettamento comporta peraltro la realizzazione di un sistema di vigilanza. Gli obblighi di diligenza aiutano infine chi svolge professioni giuridiche a proteggersi dal rischio di essere coinvolti in attività di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo. Un tale coinvolgimento potrebbe non soltanto compromettere la reputazione del professionista interessato, ma anche quella del suo studio o della sua società, della sua categoria professionale o della piazza finanziaria. Dal momento che gli obblighi di diligenza arginano questo pericolo, la loro attuazione è nell'interesse sia della categoria professionale sia della piazza finanziaria. La fiducia in una piazza finanziaria è un elemento essenziale per il suo successo.

È importante tenere presente che nessuna categoria professionale sarà assoggettata a nuovi obblighi di diligenza, bensì soltanto alcune attività, come era previsto nel progetto del 2019. Non si tratta di sottoporre qualsiasi attività di consulenza alla LRD, ma unicamente la prestazione di servizi specifici che mette a rischio la lotta contro la criminalità finanziaria, che sono elencati in maniera esaustiva nell'avamprogetto e riguardano segnatamente le transazioni immobiliari (non erano oggetto del progetto del 2019) come pure la creazione, trasformazione o vendita di società. Rispetto al progetto del 2019 i servizi forniti alle società operative devono ora anche essere sottoposti ai nuovi obblighi.

Se tali attività, ora assoggettate a obblighi di diligenza, vengono esercitate da avvocati, è inoltre indispensabile tenere conto delle specificità della professione forense. Quella svolta dall'avvocato in seno all'ordinamento giuridico è una missione particolare, che necessita inevitabilmente del segreto professionale. Il segreto professionale dell'avvocato non solo tutela l'interesse del cliente, che deve potersi confidare liberamente per permettere la valutazione completa della sua situazione, ma rappresenta anche un interesse pubblico, che consiste nella tutela dell'ordinamento giuridico e dell'accesso alla giustizia²¹. La regolamentazione prevista salvaguarda questo interesse nel seguente modo: le misure proposte sono opportunamente mirate e riguardano soltanto determinate attività di transazione ad alto rischio di riciclaggio di denaro, esclusa l'attività giudiziaria o numerose altre prestazioni di servizi (p. es. rappresentazione in procedure di mediazione, consulenza in materia di divorzio o affidamento, servizi di consulenza in ambito normativo o in materia di compliance, prestazioni di consulenza nell'ambito del fallimento o dell'insolvenza). Sono inoltre articolate in modo da rispettare integralmente il segreto professionale degli avvocati, che costituisce un'eccezione ammessa rispetto all'obbligo di comunicazione a MROS.

Le disposizioni proposte rappresentano un buon compromesso tra la necessità di una lotta più efficace contro il riciclaggio di denaro e l'interesse legittimo alla protezione del segreto professionale degli avvocati.

1.1.2.2 Revisione del sistema delle sanzioni pronunciate dagli organismi di autodisciplina

L'avamprogetto si prefigge di modificare il sistema delle sanzioni pronunciate dagli organismi di autodisciplina (OAD) alla luce di un probabile cambiamento della giurisprudenza del

²⁰ Messaggio del 26 giu. 2019 concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro, FF **2019** 4539

²¹ DTF 145 II 229, consid. 7.1; 144 I 147, consid. 5.3.3

Tribunale federale²²: se tali sanzioni non rappresentano più pene convenzionali pronunciate da associazioni di diritto privato ma rientrano ormai nell'ambito del diritto pubblico conformemente alla giurisprudenza futura del Tribunale federale, occorre adeguare di conseguenza l'attività normativa degli OAD, la loro competenza e il tipo di sanzioni pronunciate.

Secondo la legislazione vigente, gli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD (settore cosiddetto «parabancario») devono affiliarsi a un OAD (cfr. art. 12 lett. c e art. 14 LRD), a sua volta riconosciuto e assoggettato alla vigilanza della Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) (art. 18 LRD). Gli OAD devono prevedere nei propri regolamenti sanzioni adeguate in caso di violazione da parte dei propri affiliati degli obblighi di diligenza di cui al capitolo 2 LRD (art. 25 cpv. 3 lett. c LRD).

In generale la forma costitutiva degli OAD è quella dell'associazione privata²³. L'attuale giurisprudenza ritiene che le sanzioni da essi pronunciate rientrino nell'ambito del diritto privato (pene convenzionali) e che abbiano come fondamento il regolamento dell'OAD interessato, anch'esso afferente al diritto privato²⁴. Il regolamento, che è vincolante per i membri degli OAD in virtù della loro appartenenza all'associazione, prevede in linea generale che la sanzione possa essere impugnata dinanzi a un tribunale arbitrale privato, la cui sentenza può, entro determinati limiti, essere sottoposta a revisione dalle autorità giudiziarie (cantonali e Tribunali federali).

Nel rapporto di gestione del 2021, il Tribunale federale ha richiamato l'attenzione del legislatore su uno dei propri decreti, che annuncia una probabile modifica di tale giurisprudenza²⁵: vista l'evoluzione della regolamentazione, il legislatore potrebbe ormai qualificare le sanzioni pronunciate dagli OAD come sanzioni di diritto pubblico. In effetti, oggi la lotta contro il riciclaggio di denaro è un compito essenzialmente pubblico, come evidenziato in particolare dal fatto che l'affiliazione a un OAD è diventata obbligatoria per gli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD (art. 14 LRD) – a seguito dell'abolizione dello status di intermediario finanziario direttamente sottoposto (IFDS) alla vigilanza della FINMA, successiva all'entrata in vigore il 1° gennaio 2020 della legge del 15 giugno 2018²⁶ sugli istituti finanziari (LIsFi) – o dal fatto che la FINMA può imporre una modifica dei regolamenti degli OAD²⁷. Il Tribunale federale ha rilevato che le sanzioni di diritto pubblico devono disporre di una base legale formale sufficiente e che, date queste premesse, potrebbe imporsi un (ri)esame della regolamentazione legale del sistema delle sanzioni del diritto in materia di riciclaggio di denaro²⁸.

È auspicabile anticipare il cambiamento annunciato della giurisprudenza. Se le sanzioni pronunciate dagli OAD non dispongono di una base legale formale sufficiente, potrebbero essere sistematicamente contestate e quindi annullate dai tribunali competenti. La medesima sorte potrebbe toccare anche alle decisioni assunte dagli OAD, nella misura in cui si basano su un regolamento che attualmente rientra nell'ambito del diritto privato e fosse invece richiesta una base legale di diritto pubblico. Gli OAD sarebbero quindi sprovvisti di strumenti per sanzionare gli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD in caso di violazione degli obblighi di cui al capitolo 2 LRD, il che genererebbe un'evidente lacuna nel dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro.

Alla luce di quanto precede, l'avamprogetto prevede di modificare la base legale delle sanzioni pronunciate dagli OAD contro gli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD e di trarre le conseguenze della loro qualificazione nell'ambito del diritto pubblico. In tal senso,

²² TF, 2C_887/2017 del 23 mar. 2021, consid. 4.5

²³ Gli OAD riconosciuti dalla FINMA sono 11, di cui dieci costituiti come associazioni, in parte iscritte nel registro di commercio, e uno come SA.

²⁴ DTF 143 II 162, consid. 2.3; TF 2C_887/2010 del 23 mar. 2021, consid. 6

²⁵ TF, 2C_887/2017 del 23 mar. 2021

²⁶ RS **954.1**

²⁷ Cfr. DTF 143 II 162.

²⁸ TF, Rapporto di gestione 2021, pag. 16

il Consiglio federale ritiene che gli elementi del sistema di autodisciplina debbano essere preservati 'nella massima misura giuridicamente ammissibile.

1.1.2.3 Modifica del valore soglia per il commercio di beni immobili, metalli preziosi e pietre preziose

1.1.2.3.1 Abbassamento del valore soglia per il commercio di beni immobili

Ad oggi il commercio di beni immobili²⁹ in Svizzera rientra nel campo di applicazione della LRD unicamente attraverso le disposizioni relative ai commercianti³⁰. Comportano pertanto l'esecuzione degli obblighi di diligenza i pagamenti in contanti di importo superiore a 100 000 franchi o i pagamenti effettuati da un intermediario finanziario. Gli operatori del settore immobiliare attivi nel commercio di beni immobili (p. es. agenti immobiliari) sono quindi sottoposti a obblighi di diligenza (p. es. verifica dell'origine dei fondi utilizzati) soltanto se ricevono un importo in contanti superiore a 100 000 franchi o se operano in qualità di intermediari finanziari a titolo professionale.

Il riciclaggio di denaro nel settore immobiliare non è un rischio nuovo e i vari strumenti utilizzati per riciclare denaro in questo settore sono illustrati da numerosi studi condotti a livello nazionale e internazionale³¹.

L'Ufficio federale di polizia (fedpol) ha analizzato la rilevanza del riciclaggio di denaro nel settore immobiliare in Svizzera per la prima volta nel 2013. I risultati dell'analisi condotta sulle attività di presunto riciclaggio nel mercato immobiliare svizzero (le cui conclusioni restano valide in larga misura anche oggi) dimostrano che il commercio di beni immobili è un settore generalmente molto allettante per coloro che riciclano denaro e che in Svizzera si riscontrano puntualmente casi sospetti, in parte legati al crimine organizzato. I rischi sono piuttosto elevati se nella transazione immobiliare è coinvolta una banca straniera o se la proprietà del bene immobile fa capo a una struttura societaria le cui quote possono essere vendute senza apportare modifiche al registro fondiario. Per le autorità di perseguimento penale è tuttavia molto difficile provare un reato preliminare che il più delle volte è commesso all'estero. D'altra parte le ultime tipologie osservate da fedpol in ordine di tempo, in base alle comunicazioni di sospetto recenti e anonimizzate, attestano l'importanza delle informazioni di cui dispongono i vari attori del settore immobiliare (notai, agenti immobiliari). Al tempo stesso, questi attori non hanno incentivi a reagire in caso di transazioni problematiche. Gli intermediari finanziari hanno quindi difficoltà a comprovare o dissipare i propri sospetti o ancora a disporre di informazioni che permettano loro di riconoscere le transazioni immobiliari insolite. Da questo punto di vista i beni immobili offrono molte possibilità di investimento in contanti, anche se dai casi analizzati in Svizzera non risulta che l'acquisto in contanti di un bene immobile rappresenti una pratica diffusa, benché non sia raro effettuare in contanti una parte del pagamento di un bene o di lavori di ristrutturazione.

Sul piano internazionale il GAFI richiede l'assoggettamento di avvocati, notai e altri professionisti del diritto indipendenti e contabili, qualora predispongano o effettuino transazioni per i propri clienti relative, in particolare, all'acquisto o alla vendita di beni immobili, come pure degli agenti immobiliari, qualora siano coinvolti per conto dei propri clienti in transazioni relative all'acquisto o alla vendita di beni immobili (Raccomandazione 22, cfr. anche n. 1.1.2.1). L'UE, ad esempio, nel suo dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro sottopone a obblighi di

²⁹ Cfr. art. 15 ORD.

³⁰ Cfr. la definizione dell'art. 2 cpv. 1 lett. b LRD: persone fisiche e giuridiche che negoziano beni a titolo professionale ricevendo in pagamento denaro contante (commercianti).

³¹ Cfr. p. es. Transparency International Suisse, Offene Türen für illegale Gelder Schlupflöcher für Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor, rapporto dell'ott. 2017; Global Financial Integrity, Acres of Money Laundering: A Comparative Analysis of Real Estate Money Laundering Regulations in the G7, rapporto dell'ago. 2021.

diligenza i professionisti del diritto e gli agenti immobiliari³² e inoltre prevede di limitare a 10 000 euro i pagamenti in contanti, allo scopo di prevenire e limitare il riciclaggio di denaro.

Nel quarto rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera del 2016 (Rapport d'évaluation mutuelle «Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – Suisse»)³³, il GAFI concludeva che la Svizzera era solo «parzialmente conforme» alla Raccomandazione 22 relativa agli obblighi di diligenza nel settore parabancario, soprattutto per il fatto che un determinato numero di attività non rientrava nell'ambito della LRD. Per quanto concerne il settore immobiliare, il GAFI ha affermato che il settore immobiliare in quanto tale non è coperto dalla LRD. Gli agenti immobiliari non sarebbero quindi considerati intermediari finanziari per l'insieme delle loro attività collegate al commercio di beni immobili, ma soltanto nel momento in cui trasferiscono o versano al venditore l'importo del prezzo di vendita su incarico dell'acquirente (cfr. Raccomandazione 22). Per il GAFI è necessario adottare misure che colmino questa lacuna³⁴.

L'avamprogetto prevede, da un lato, di imporre nuovi obblighi ai professionisti del diritto e ai fornitori di servizi specializzati' al momento dell'acquisto o della vendita di un bene immobile (cfr. n. 1.1.2.1 e 3.1.2.1). Dall'altro, occorre iscrivere nel registro degli aventi economicamente diritto gli enti esteri che possiedono beni immobili in Svizzera (cfr. n. 3.1.1.2): spesso i casi analizzati hanno carattere internazionale³⁵ e non di rado coinvolgono strutture complesse, talvolta collegate a persone politicamente esposte (PEP) straniere. In definitiva, come misura mirata nell'ambito immobiliare, è opportuno azzerare il valore soglia attualmente fissato a 100 000 franchi per determinare l'applicazione degli obblighi di diligenza nel commercio di beni immobili (acquisto o vendita di immobili) qualora il pagamento venga effettuato o ricevuto in contanti. Dal canto suo l'Associazione Svizzera dell'economia immobiliare (SVIT), nel codice deontologico per i propri membri, ha già stabilito un importo o un controvalore di 15 000 franchi come limite massimo delle transazioni in contanti³⁶. Gli iscritti alla SVIT sono obbligati a rifiutare o interrompere eventuali relazioni d'affari che comportino una sollecitazione o un vincolo ad accettare un trasferimento di fondi o di valori superiore a 15 000 franchi.

L'obiettivo delle misure proposte non è proibire l'uso dei contanti nelle transazioni immobiliari. Gli acquisti di beni immobili in contanti devono continuare a essere possibili senza alcun limite. Se tuttavia accettano o ricevono contanti, i commercianti dovranno rispettare gli obblighi di diligenza. I commercianti che negoziano beni immobili restano comunque liberi di ricorrere a un intermediario finanziario, come è consueto del resto nella maggior parte dei casi nella pratica, e di non sottoporsi a obblighi di diligenza.

1.1.2.3.2 Abbassamento del valore soglia per il commercio di metalli preziosi e pietre preziose

Come già menzionato, dal 1° gennaio 2016 le persone fisiche o giuridiche che, a titolo professionale, negoziano beni e ricevono un pagamento in contanti (commercianti) sono assoggettate alla LRD (art. 2 cpv. 1 lett. b LRD) e sono tenute, in caso di pagamenti in contanti pari o superiori a 100 000 franchi, a rispettare determinati obblighi di diligenza ai sensi della LRD. Le disposizioni in questione riguardano anche i commercianti di metalli preziosi e pietre preziose, purché non siano già considerati intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD. La Raccomandazione 22 lettera c del GAFI e la sua nota interpretativa impongono ai

³² Direttiva (UE) 2015/849, art. 2 par. 1 punto 3 lett. d)

³³ [Les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de la Suisse \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org)

³⁴ Rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera, 2016, pag. 42

³⁵ Nel 2013, in quasi due terzi dei casi il reato preliminare era stato commesso all'estero.

³⁶ [Codice deontologico DE, FR, IT.PDF \(svit.ch\)](https://www.svit.ch). «I membri di SVIT Svizzera si impegnano, nell'esercizio della loro attività, ad astenersi da tutte le operazioni di cassa e da tutti i trasferimenti di denaro e di valori in conformità con l'Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro, se questi superano l'importo o il controvalore di CHF 15 000».

commercianti di metalli preziosi e pietre preziose di rispettare gli obblighi di diligenza in caso di transazioni in contanti a partire già da un valore soglia di 15 000 dollari americani o euro. Nell'ambito dell'ultima valutazione relativa alla Svizzera, il GAFI ha espressamente criticato il fatto che i commercianti di metalli preziosi e pietre preziose debbano rispettare gli obblighi di diligenza previsti dalla LRD soltanto per pagamenti in contanti da 100 000 franchi, importo nettamente superiore a quello fissato nella propria raccomandazione. Considerati gli elevati rischi di riciclaggio di denaro anche in questo settore, si propone pertanto di abbassare il valore soglia previsto dall'articolo 8a e di fissarlo a 15 000 franchi. La soluzione proposta riguarda solo marginalmente il commercio al dettaglio, in quanto i prodotti finiti, come ad esempio i gioielli, non sono interessati dalla misura.

1.1.2.4 Formato delle comunicazioni a MROS

Nel quadro dell'introduzione della legge federale concernente le piattaforme per la comunicazione elettronica nella giustizia (LCEG)³⁷ è previsto l'inserimento di un nuovo capoverso 7 nell'articolo 23 della LRD, in base al quale le comunicazioni e lo scambio di informazioni con MROS dovranno avvenire tramite il sistema d'informazione gestito da quest'ultimo. Nel messaggio del 15 febbraio 2023³⁸ sulla legge federale concernente le piattaforme per la comunicazione elettronica nella giustizia, al numero 5.2.20, si spiega perché dovrebbe essere introdotta una disposizione di questo tipo. In particolare, si spiega che l'obbligo di notificazione elettronica tramite il sistema d'informazione³⁹ è necessario per garantire uno scambio sicuro dei dati, e, in particolare, per un trattamento e una valutazione efficienti delle informazioni. Ciò vale sia per gli intermediari finanziari sia per MROS e le relative autorità di perseguimento penale.

Strettamente legato all'obbligo di inoltrare elettronico delle comunicazioni è anche il tema della qualità delle informazioni caricate nel sistema d'informazione. Con la decisione del 15 maggio 2022 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP e il DFF di verificare insieme agli intermediari finanziari in che modo migliorare e uniformare la qualità dei loro dati. Una volta ricevute, le comunicazioni di sospetto degli intermediari finanziari sono sottoposte a una verifica formale. MROS verifica, infatti, se le informazioni trasmesse soddisfano i requisiti di legge relativi alle informazioni minime necessarie (art. 3 dell'ordinanza del 25 agosto 2004⁴⁰ sull'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro [OURD]) nonché le linee guida goAML pubblicate da MROS per quanto riguarda la corretta registrazione di questi dati⁴¹. Le linee guida garantiscono che le informazioni presenti nella comunicazione trasmessa elettronicamente siano strutturate secondo lo schema goAML. L'obiettivo è quindi assicurare che le informazioni relative alle relazioni commerciali e alle transazioni che vengono segnalate siano registrate correttamente a livello tecnico (p. es. che l'IBAN sia effettivamente inserito nel relativo campo e non in un altro ecc.).

Nel 2022 MROS ha rinviato agli intermediari finanziari circa il 14 per cento delle comunicazioni di sospetto e delle richieste di informazioni che gli avevano trasmesso affinché le integrassero con informazioni o documentazione mancanti o correggessero i dati inseriti in modo errato. Va inoltre osservato che la qualità dei dati spesso non era soddisfacente nemmeno nel caso delle comunicazioni di sospetto accettate. In questi casi MROS deve occuparsi direttamente della correzione manuale delle informazioni trasmesse, causando notevoli ritardi nel trattamento dei dati. Il flusso delle informazioni viene rallentato e gli interventi sulla qualità dei dati svolti a posteriori dai collaboratori di MROS vanno a discapito dell'attività vera e propria di questo ente,

³⁷ FF 2023 680

³⁸ FF 2023 679

³⁹ Attualmente viene utilizzato il sistema goAML, sviluppato e messo a disposizione dal United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

⁴⁰ RS 955.23

⁴¹ A questo riguardo MROS ha pubblicato manuali, factsheet nonché modelli. È fondamentale, infatti, che i dati siano registrati nelle posizioni corrette all'interno del sistema d'informazione e nelle relative applicazioni e interfacce.

ovvero l'analisi. Inoltre, nella peggiore delle ipotesi le informazioni false o inutilizzabili potrebbero essere trasmesse ad autorità nazionali e straniere. Una scarsa qualità dei dati si riflette negativamente sia sui tempi sia sulla qualità del trattamento delle segnalazioni. Ciò indebolisce il dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e comporta un rischio per la reputazione a livello internazionale.

Non per ultimo, dato il costante aumento delle comunicazioni di sospetto, MROS ha bisogno che i dati siano registrati in modo uniforme in goAML e rispettino standard minimi⁴². È necessario che i dati siano di elevata qualità per garantire un trattamento efficiente e corretto delle informazioni da parte di MROS. Questa è inoltre una condizione fondamentale per l'esecuzione di analisi a un livello superiore in ambito strategico.

Viene pertanto proposto, da un lato, di introdurre nel presente progetto preliminare un nuovo capoverso 7 nell'articolo 23 della LRD, come nel progetto LCEG, e, dall'altro, di inserire una nuova disposizione secondo cui fedpol è autorizzato a fissare degli standard per quanto riguarda i dati contenuti nelle comunicazioni trasmesse mediante il sistema d'informazione (art. 23 cpv. 7 secondo periodo LRD).

1.1.2.5 Misure per prevenire la violazione delle misure coercitive basate sulla LEmb da parte degli assoggettati alla LRD

In applicazione dell'articolo 1 capoverso 1 LEmb, la Svizzera può richiamarsi alle sanzioni volte a far rispettare il diritto internazionale pubblico pronunciate dall'ONU, dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa o dai principali partner commerciali della Svizzera (in sostanza l'UE). Tale richiamo è deciso dal Consiglio federale, che può emanare le ordinanze necessarie a tal fine (art. 2 cpv. 1 LEmb). Le misure coercitive disposte dal Consiglio federale per far applicare le sanzioni internazionali possono comprendere varie misure, che riguardano i settori commerciali o finanziari (p. es. restrizioni all'importazione o all'esportazione di determinati beni, il divieto di finanziamento) oppure, singolarmente, le persone designate dal Consiglio federale in allegato a un'ordinanza (p. es. divieto di viaggio, blocco di beni). Ogni singola ordinanza designa l'autorità di controllo competente. In generale la competenza per il controllo dell'esecuzione delle misure coercitive spetta alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), fatte salve alcune disposizioni la cui attuazione è assicurata dalla Segreteria di Stato alla migrazione o dall'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini. In tale veste la SECO può effettuare controlli in loco e chiedere informazioni presso le persone direttamente o indirettamente interessate dalle misure (art. 3 e 4 LEmb).

Gli istituti finanziari sono tenuti ad attuare le misure coercitive disposte dal Consiglio federale. La SECO può vigilare sul rispetto di tali misure coercitive. Per contro, la LEmb non definisce esplicitamente le modalità secondo cui un istituto finanziario deve organizzarsi né il livello di diligenza necessario. Le misure organizzative non sono pertanto l'oggetto diretto dei controlli effettuati dalla SECO.

Dal canto suo, la FINMA è responsabile della vigilanza sulle prescrizioni prudenziali per quanto concerne l'organizzazione del diritto dei mercati finanziari. Oltre alla necessità di realizzare un sistema di controllo interno efficace, secondo tali prescrizioni gli assoggettati sono tenuti a individuare, limitare e controllare in modo adeguato tutti i rischi, compresi quelli giuridici e di reputazione. Ciò comprende il rispetto delle sanzioni, ma anche la limitazione dei rischi correlati al mancato rispetto o all'elusione delle sanzioni estere. In quest'ottica, nel 2022⁴³ la FINMA ha effettuato numerosi controlli in loco per accertare il rispetto da parte degli assoggettati del

⁴² Negli ultimi anni si è assistito a un rapido aumento della complessità degli affari e della velocità delle transazioni a seguito della crescita della globalizzazione, della digitalizzazione e dello sviluppo di nuove tecnologie e modelli d'affari. In questo contesto dunque il volume dei dati è sensibilmente aumentato. Negli ultimi dieci anni le comunicazioni di sospetto inoltrate a MROS sono decuplicate.

⁴³ Rapporto annuale 2022 FINMA, [20230328-finma-jb22.pdf](https://www.finma.ch/dam/finma/documents/2023/03/20230328-finma-jb22.pdf)

dispositivo sulle misure organizzative (p. es. regolamentazione interna, direttive) relativo alle sanzioni («design effectiveness»). Tali controlli sono stati effettuati in un'area di interfaccia tra il diritto dei mercati finanziari e la LEmb nonché in coordinamento con la SECO.

Alla luce del contesto internazionale e tenuto conto dell'importanza della piazza finanziaria svizzera è legittimo aspettarsi la massima diligenza da parte degli intermediari finanziari nell'attuazione delle misure organizzative finalizzate a individuare, limitare e controllare i rischi in materia di sanzioni. Occorre chiarire e rafforzare le misure da adottarsi da parte di questi ultimi. Il progetto prevede quindi di modificare la LRD per precisare l'obbligo da parte degli intermediari finanziari di adottare le misure organizzative finalizzate a prevenire la violazione delle sanzioni basate sulla LEmb. Tale obbligo deve applicarsi anche agli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoversi 2 e 3 LRD, come pure ai consulenti assoggettati alla LRD e agli avvocati assoggettati agli obblighi di diligenza conformemente alla LLCA (cfr. sopra il n. 1.1.2.1 e, sul concetto di consulenti, il n. 3.1.2.1). In particolare, questo nuovo obbligo impone agli intermediari finanziari di effettuare un'analisi dei rischi in materia di sanzioni, che deve altresì comprendere i rischi in materia di sanzioni legate al finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa, allo scopo di tenere conto dei nuovi requisiti della riveduta Raccomandazione 1 del GAFI. Peraltro, gli intermediari finanziari devono disporre in linea di principio di un sistema informatizzato di controllo delle relazioni d'affari, come pure degli ordinanti e dei beneficiari delle transazioni, in base alle sanzioni.

1.1.2.6 Disposizione sullo scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza

Gli organismi di vigilanza sono responsabili della vigilanza corrente dei gestori patrimoniali indipendenti e dei trustee. Attualmente non esiste una base legale esplicita per uno scambio di informazioni completo tra la FINMA e gli organismi di vigilanza. Questo vale in particolare per le questioni legate alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, ma anche in relazione alla LIsFi. Occorre pertanto colmare questa lacuna introducendo lo scambio di informazioni tra la FINMA, gli organismi di vigilanza e gli OAD attraverso i nuovi articoli 29c LRD e 61a LIsFi.

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

1.2.1 Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

1.2.1.1 Soluzione proposta

L'obiettivo della regolamentazione proposta è mettere a disposizione delle autorità competenti elencate nell'avamprogetto informazioni adeguate, esatte e aggiornate sugli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche e di altri enti giuridici. Il regime vigente non è di fatto sufficiente per soddisfare tale obiettivo. Nel complesso non consente alle autorità penali e amministrative competenti di identificare l'avente economicamente diritto di una società in modo sufficientemente rapido ed efficace. Le autorità penali si concentrano innanzitutto sugli intermediari finanziari, senza tuttavia alcuna garanzia di accesso completo e privo di ostacoli (impossibilità di individuare tutti i conti bancari di una società; non tutte le società hanno un conto bancario in Svizzera). Per quanto concerne le autorità amministrative, il loro accesso all'elenco degli aventi economicamente diritto tenuto dalle società è variabile e in parte dipende dall'avvio di un procedimento penale, il che a sua volta rende comunque complesso per tali autorità svolgere le rispettive mansioni operative.

Il regime vigente non obbliga in maniera esplicita le società a verificare attivamente se le informazioni trasmesse dai propri azionisti sugli aventi economicamente diritto alle quote sociali siano corrette sul piano materiale. Peraltro l'articolo 697j CO non identifica necessariamente la medesima persona individuata dalla LRD, in particolare in caso di società controllate in modo indiretto o attraverso altri strumenti. A queste lacune della disciplina legale si aggiunge la mancanza di controlli degli obblighi legali, che rende difficile individuare potenziali reati e

rimette in discussione l'efficienza del sistema delle sanzioni penali (art. 327 e 327a del Codice penale [CP]⁴⁴).

L'avamprogetto permette di colmare tali lacune: rafforza le regole in materia di trasparenza, le uniforma (una sola disciplina legale, con obblighi e sanzioni identici per tutte le forme societarie, armonizzata con quella della LRD) e ne migliora l'attuazione, introducendo misure di verifica al livello degli enti giuridici e realizzando una vigilanza proporzionata ed efficace delle informazioni contenute nel registro (una progressione di misure adottate da un'autorità di controllo specializzata, anziché sanzioni penali che dovrebbero essere pronunciate in modo sistematico in caso di reato, ma che raramente lo sono nella pratica).

Le misure proposte tengono conto anche dell'evoluzione degli standard internazionali, soprattutto della revisione della Raccomandazione 24 del GAFI. I principali elementi di tale revisione dello standard internazionale sono i seguenti (cfr. anche il commento ai singoli articoli sull'impatto di queste modifiche):

- i) è stato ridefinito e rafforzato l'approccio alla raccolta delle informazioni sull'avente economicamente diritto. Al fine di consentire un accesso rapido ed efficace da parte delle autorità competenti a informazioni adeguate, affidabili e aggiornate sull'avente economicamente diritto, la Raccomandazione 24 modificata prevede la raccolta di informazioni sull'avente economicamente diritto da parte delle società e la realizzazione di un registro tenuto da un'autorità o un organismo pubblico o ancora l'adozione di un meccanismo alternativo efficace. I Paesi dovrebbero inoltre decidere quale opzione scegliere in funzione del rischio, del contesto e della materialità (p. es. l'importanza del settore finanziario) propri della rispettiva Giurisdizione;
- ii) le esigenze legate alla natura delle informazioni sull'avente economicamente diritto sono state precisate con definizioni vincolanti: i Paesi devono ora accertarsi che l'informazione sul beneficiario effettivo sia adeguata, affidabile e aggiornata. Le esigenze si applicano alle società e alle diverse altre fonti di informazione (registro, intermediari finanziari);
- iii) sono stati rafforzati la trasparenza e i controlli relativi alle relazioni dei fiduciari («nominee»); sono state adottate nuove definizioni («nominator», «nominee director», «nominee shareholder»). Anche le misure applicabili ai «nominee» sono state rafforzate con diversi obblighi di annuncio alla società e ai registri pertinenti, come pure con l'obbligo di mettere le informazioni annunciate a disposizione di un'autorità o con l'obbligo per un'autorità di accedervi attraverso un meccanismo alternativo;
- iv) sono stati rafforzati la trasparenza e i controlli relativi alle azioni al portatore: il nuovo standard propone di vietare azioni al portatore sotto forma di titoli cartacei, ma permette di conservare azioni al portatore dematerializzate e azioni al portatore di società quotate in borsa (art. 622 cpv. 1^{bis} CO);
- v) un Paese dovrà effettuare un'analisi dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo relativi alle persone giuridiche la cui costituzione è avvenuta all'estero, qualora presentino un legame sufficiente con il Paese, e adottare misure per contrastare i rischi individuati.

Di seguito sono illustrati i principali elementi dell'avamprogetto finalizzati a tenere conto degli aspetti menzionati.

La regolamentazione introduce un registro federale nel quale verranno iscritti gli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche. Tale registro sarà tenuto dal DFGP, in modo da sfruttare l'infrastruttura e il know-how disponibili presso le autorità del registro di commercio,

che copre già tutte le persone giuridiche svizzere. Le persone giuridiche di diritto svizzero saranno tenute a iscriversi, al pari di alcune categorie di enti giuridici di diritto estero (cfr. art. 2). Il registro non sarà accessibile al pubblico, ma resterà riservato alle autorità designate dalla legge, nonché agli intermediari finanziari e ai consulenti assoggettati alla LRD e agli avvocati che esercitano un'attività ai sensi dell'articolo 13a LLCA (cfr. art. 28). L'accesso è tuttavia previsto soltanto nell'ambito dell'adempimento dei rispettivi obblighi di diligenza in materia di riciclaggio di denaro. Un maggiore accesso al registro a fini privati non apporta un valore aggiunto rilevante sul piano della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e rappresenta un pregiudizio sproporzionato del diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali contro un utilizzo abusivo tenuto conto dell'interesse pubblico limitato⁴⁵. L'accesso al registro sulla base della presentazione di un interesse legittimo non è nemmeno richiesto dalla Raccomandazione 24 del GAFI (cfr. anche il n. 2.1 e il commento all'art. 28). In alcuni casi l'accesso al registro sulla base della dimostrazione di un interesse pubblico prevalente può tuttavia risultare dalla legge del 17 dicembre 2004⁴⁶ sulla trasparenza (LTras).

L'avamprogetto prevede inoltre obblighi per le società, in parte nuovi, tesi a completare il regime vigente per identificare, verificare e all'occorrenza aggiornare le informazioni sul loro avente economicamente diritto (cfr. art. 6). Gli azionisti e gli aventi economicamente diritto sono tenuti a collaborare all'esecuzione di tali doveri.

Nell'intento di garantire la qualità di tale registro, un'autorità di controllo collegata al DFF sarà incaricata di effettuare controlli e sanzionare eventuali violazioni degli obblighi di identificazione e di annuncio (cfr. art. 33 segg.). I controlli si basano su un'analisi dei rischi.

Una soluzione che contempla l'istituzione di un registro è già stata adottata nel 2015 dall'UE a livello di regolamento e beneficia di un'accettazione sempre più ampia sul piano internazionale (impegno politico per l'introduzione di un tale registro rilevato in oltre 100 Stati e attuazione in 78 Stati, tra cui in particolare in tutti i Paesi membri dell'UE e nel Regno Unito o negli Stati Uniti, cfr. anche n. 2.1).

L'avamprogetto prevede infine l'introduzione di determinati obblighi di annuncio alla società e ai registri pertinenti da parte di amministratori o gestori e di soci o azionisti che agiscono a titolo fiduciario (cfr. art. 12–15).

Spiegazioni più dettagliate sulle soluzioni scelte sono disponibili ai numeri 3.1.1.1–3.1.1.8.

1.2.1.2 Alternative esaminate

1.2.1.2.1 Status quo

Alla luce degli obiettivi di un'attuazione efficace e degli sviluppi politici, sia a livello nazionale che internazionale, nonché delle loro potenziali ripercussioni sulla piazza economica e finanziaria svizzera, lo *status quo* non è un'opzione plausibile. Tale opzione non sarebbe compatibile con l'obiettivo di preservare e rafforzare l'integrità della piazza finanziaria.

1.2.1.2.2 Meccanismo alternativo

Quale meccanismo alternativo è stata valutata la possibilità di creare una piattaforma centrale di comunicazione, che permetta alle autorità di accedere alle informazioni sugli aventi economicamente diritto che sono già raccolte, verificate e conservate dagli intermediari finanziari. Tale piattaforma potrebbe essere gestita dal DFF e/o dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), senza bisogno di creare un registro separato. Il meccanismo introdotto

⁴⁵ Cfr. al riguardo CGUE, sentenza del 22 nov. 2022, cause riunite C-37/20 e C-601/20, WM e Sovim contro Luxembourg Business Registers

⁴⁶ RS 152.3

dovrebbe consentire agli intermediari finanziari di fornire tali informazioni in modo rapido ed efficace, su richiesta delle autorità, possibilmente attraverso un «single point of contact», che fungerebbe da partner degli intermediari finanziari e delle autorità. Affinché il meccanismo sia completo, tutte le società dovrebbero però essere obbligate per legge ad avere una relazione d'affari con un intermediario finanziario assoggettato alla LRD. Come variante si potrebbe prevedere un servizio centrale che registri le informazioni sugli intermediari finanziari con i quali una società intrattiene relazioni d'affari. In presenza di una richiesta, il servizio centrale trasmetterebbe la domanda all'intermediario finanziario iscritto nel registro, che a sua volta invierebbe l'informazione in suo possesso sull'avente economicamente diritto. Tale informazione sarebbe verificata innanzitutto dalla società, poi dall'intermediario finanziario, in applicazione della LRD, in via preliminare rispetto all'annuncio al servizio centrale.

Questo meccanismo, al pari del registro, permetterebbe non solo di migliorare l'efficacia degli strumenti a disposizione delle autorità competenti, ma anche di sfruttare le informazioni raccolte dagli intermediari finanziari, senza «duplicarle» in un registro statale, nonché di includere più facilmente le società estere che intrattengono relazioni d'affari con intermediari finanziari svizzeri. A ciò si aggiunge il fatto che sarebbe decentralizzato, il che potrebbe potenzialmente salvaguardare meglio la riservatezza dei dati interessati. Tuttavia, l'obbligo per le società di diritto svizzero di avere un conto bancario in Svizzera era stato respinto nell'ambito del disegno di legge concernente l'attuazione delle raccomandazioni del Forum globale nel 2019⁴⁷. La creazione di una tale piattaforma comporterebbe peraltro pesanti obblighi per il settore finanziario, al quale verrebbe di fatto totalmente delegato il compito di identificare e verificare l'avente economicamente diritto di una società svizzera. Questa ripartizione dei compiti non sarebbe conforme al carattere di diritto pubblico della regolamentazione in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro, né al fatto che le società dovrebbero esse stesse essere la prima fonte di informazione sul loro proprietario effettivo. Per di più, allo stato attuale, il grado di accettazione di un tale meccanismo a livello internazionale sarebbe più limitato e a lungo termine sarà molto più difficile da spiegare e giustificare nel quadro degli sviluppi internazionali. L'UE, in particolare, è fortemente favorevole all'adozione di registri a livello internazionale e molti altri Paesi sono al lavoro per realizzare tali registri o prevedono di farlo (cfr. n. 2.1 per una sintesi dettagliata; p. es. 78 Stati hanno già realizzato un registro simile). Considerato quanto precede, il meccanismo alternativo presenta inconvenienti rilevanti. Le imprese sarebbero inoltre obbligate a intrattenere relazioni con gli intermediari finanziari sottoposti alla LRD e questi ultimi dovrebbero ricoprire il ruolo di sportello informativo degli aventi economicamente diritto. Ebbene, tali proposte di misure hanno suscitato la forte opposizione del settore in occasione dei chiarimenti preliminari informali. Anche i costi conseguenti sarebbero rilevanti, sia per la creazione della piattaforma di comunicazione sia per il suo esercizio (costi in termini di personale probabilmente più elevati rispetto alla tenuta di un registro, dato che ogni richiesta delle autorità su un avente economicamente diritto deve essere elaborata e approvata singolarmente). Tali costi sarebbero in parte sostenuti dal settore finanziario e trasferiti alle società sotto forma di oneri.

1.2.1.2.3 Altre alternative esaminate

Le altre varianti esaminate (creazione di un registro tenuto dall'AFC, di un registro decentralizzato presso i Cantoni, di un meccanismo alternativo che implichi un registro dei conti bancari o di un registro basato sulle informazioni degli intermediari finanziari presso MROS) non sono state accolte.

In particolare, il registro non dovrebbe essere tenuto dall'AFC, in quanto la separazione del registro dei dati fiscali, che si renderebbe necessaria in termini di personale e di tecnologia, sarebbe possibile soltanto a fronte di un dispendio considerevole. Tale concetto andrebbe poi ben al di là del mandato statutario e delle attuali competenze dell'AFC, che comprendono la fiscalità e la vigilanza orientata ai rischi, e implicherebbe la creazione di una struttura del tutto

⁴⁷ Rif. rapporto h

nuova, che provveda alla registrazione sistematica dei dati nuovi, estesa segnatamente alle entità escluse dalla vigilanza. Lo stesso vale per un eventuale registro tenuto dai Cantoni, che moltiplicherebbe i costi nel momento in cui ogni Cantone dovesse procurarsi le infrastrutture necessarie alla raccolta e alla gestione delle informazioni richieste sulle entità assoggettate. Per concludere, dal confronto con le parti interessate del settore privato emerge che un eventuale meccanismo alternativo basato su un registro dei conti bancari o delle relazioni d'affari con gli intermediari finanziari sarebbe altrettanto oneroso e difficilmente accettabile per il settore.

1.2.2 Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD)

Parallelamente alla creazione di una nuova legge federale per introdurre un 'registro degli aventi economicamente diritto, l'avamprogetto prevede anche una revisione parziale della LRD, incentrata sulle misure seguenti.

1.2.2.1 Introduzione di obblighi di diligenza per consulenti e avvocati

1.2.2.1.1 Soluzioni proposte

La regolamentazione proposta, che introduce nuovi obblighi di diligenza per le professioni giuridiche e contabili, come pure per determinati fornitori di servizi, nella misura in cui offrono determinati servizi, in particolare nell'ambito delle transazioni immobiliari o della costituzione, strutturazione o vendita di società, intende rafforzare il dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro introducendo obblighi mirati in capo alle attività che comportano effettivamente rischi elevati da tale punto di vista e tiene conto delle raccomandazioni internazionali pertinenti (cfr. anche n. 1.1.2.1). Tale regolamentazione deve altresì integrarsi nel quadro attuale della LRD, che disciplina gli obblighi degli intermediari finanziari e dei commercianti.

Le soluzioni scelte tengono anche conto del progetto sottoposto al Parlamento nel 2019⁴⁸ e dei successivi dibattiti parlamentari. A tale proposito sono stati precisati il campo di applicazione e la portata dei diversi obblighi introdotti nell'intento di migliorare la chiarezza e l'efficacia della regolamentazione prevista. Rispetto al progetto precedente, si prevede un nuovo regime speciale applicabile agli avvocati assoggettati alla legge del 23 giugno 2000⁴⁹ sugli avvocati (LLCA), al fine di tenere meglio conto delle specificità della loro professione. L'attività giudiziaria è esclusa dal campo d'applicazione degli obblighi di diligenza. Inoltre, come nel progetto sottoposto nel 2019 nonché in linea con il diritto vigente per i membri delle professioni giuridiche che esercitano un'attività d'intermediario finanziario ai sensi della LRD, il segreto professionale costituisce un'eccezione all'obbligo di comunicazione. Le regolamentazioni degli Stati membri dell'UE e di molti altri Stati prevedono parimenti una riserva a favore del segreto professionale (cfr. n. 2.2). La vigilanza è integrata nel diritto disciplinare, rafforzando in questo modo anche la protezione del segreto professionale.

In sostanza le misure proposte devono essere efficaci, ossia apportare un vero e proprio valore aggiunto alla lotta contro il riciclaggio di denaro. Devono pertanto anche migliorare concretamente il rispetto da parte della Svizzera delle raccomandazioni del GAFI, evitando con ciò di spingersi oltre gli standard internazionali o la loro attuazione da parte dei Paesi europei. Devono al tempo stesso essere proporzionate e permettere un'attuazione efficiente della legge, mantenendo i costi a livelli ragionevoli per le professioni interessate. L'avamprogetto tiene inoltre conto del fatto che avvocati e notai sono legati al rispetto delle regole professionali. La legislazione deve riflettere in modo adeguato la molteplicità delle attività svolte da avvocati e notai, all'interno di studi le cui pratiche e dimensioni sono estremamente eterogenee. In breve,

⁴⁸ Messaggio del Consiglio federale del 26 giu. 2019 concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro, FF 2019 4539

⁴⁹ RS 935.61

questa nuova legislazione deve rispettare lo statuto della professione forense, quale garante dello Stato di diritto, e il segreto professionale di avvocati e notai.

Sono illustrate di seguito le soluzioni scelte alla luce dei parametri principali illustrati.

Estensione degli obblighi di diligenza alle attività a rischio esercitate dai professionisti del diritto e dai fornitori di servizi specializzati

Il diritto in vigore sottopone agli obblighi di diligenza previsti dalla LRD soltanto le attività degli intermediari finanziari (e quelle dei commercianti), come nel caso di un mandatario che gestisce i valori patrimoniali di un terzo, li custodisce, fornisce aiuto per investirli o trasferirli (cfr. art. 2 cpv. 3 LRD). Al di fuori di questo ambito le prestazioni svolte in relazione a società o trust non sono assoggettate.

Per migliorare l'efficacia delle norme antiriciclaggio è necessario allargare il campo di applicazione della LRD a determinate attività non finanziarie che comportano un rischio elevato sotto il profilo della lotta contro la criminalità finanziaria (cfr. n. 1.1.2.1). Tali attività, che saranno precisate a livello di legge, riguardano la predisposizione e l'esecuzione di una transazione avente per oggetto le seguenti attività: la vendita o l'acquisto di un bene immobile, la costituzione di una società, una fondazione o un trust, la gestione o l'amministrazione di una società, una fondazione o un trust, l'organizzazione dei conferimenti di una società, la vendita o l'acquisto di una società, la messa a disposizione di un indirizzo o di locali come sede di una società, una fondazione o un trust o l'esercizio della funzione di azionista fiduciario. Queste prestazioni di servizi corrispondono a quelle elencate dal GAFI (Raccomandazione 22, lett. d ed e), nella misura in cui non siano ancora coperte dal concetto di intermediazione finanziaria. Le attività interessate risultano infatti più vulnerabili al riciclaggio di denaro, come individuato dalle organizzazioni internazionali e confermato dall'esperienza di MROS. L'assoggettamento di tali attività è anch'esso finalizzato a migliorare la trasparenza delle persone giuridiche. Si rinuncia a estendere il campo di applicazione degli obblighi di diligenza oltre tale elenco specifico per interessare, ad esempio, la consulenza fiscale in senso lato (sul modello dell'UE, cfr. n. 2.2). In quest'ottica il diritto svizzero sarà dunque in linea con lo standard internazionale vigente e la regolamentazione UE adottata nel 2002⁵⁰.

Creazione di uno status di consulente ai sensi della LRD e di un regime speciale per la professione di avvocato assoggettato alla LLCA

L'avamprogetto intende introdurre due regimi paralleli: quello dei consulenti, disciplinato dalla LRD, e quello degli avvocati assoggettati alla LLCA, previsto in modo particolare dalla LLCA. Le attività sottoposte a obblighi di diligenza saranno definite in maniera identica in entrambi questi regimi: si tratta di attività mirate, che riguardano la strutturazione di società, assoggettate allo scopo di migliorare la trasparenza delle persone giuridiche e dei costrutti giuridici, come pure delle transazioni immobiliari che comportano anch'esse un rischio elevato di riciclaggio di denaro (cfr. anche n. 1.1.2.3.1). Gli avvocati, per contro, saranno sottoposti a un obbligo di comunicazione a MROS ridotto, che sussisterà soltanto nel caso in cui partecipino a una transazione finanziaria e ne garantirà il segreto professionale.

La consulenza legale non sarà quindi assoggettata in via generale, sia per i consulenti assoggettati alla LRD che per gli avvocati sottoposti alla LLCA, ma soltanto nel momento in cui è esercitata nell'ambito di determinate attività definite dalla legge. Tali prestazioni esulano dal concetto di intermediazione finanziaria e possono rientrare in un'attività tipica di avvocato. L'avvocato che redige l'atto costitutivo di una società, ad esempio, sarà assoggettato e dovrà

⁵⁰ Cfr. Direttiva 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2001, recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, GU L 344 del 28.12.2001, pagg. 76–82; il diritto europeo è stato successivamente rivisto a più riprese, cfr. per maggiori dettagli il seguente n. 2.2.

identificare l'avente economicamente diritto della società nonché identificare lo scopo di tale operazione.

La creazione di un regime speciale per la professione forense tiene conto della salvaguardia di cui gode il segreto professionale dell'avvocato nell'ordinamento giuridico e del ruolo svolto dall'avvocato nella garanzia dell'accesso alla giustizia. Le regole di tale regime saranno definite in modo da salvaguardare totalmente il rapporto di fiducia tra avvocato e cliente. Nel momento in cui svolge un'attività tipica di avvocato, coperta dal segreto professionale, quest'ultimo deve soltanto identificare il proprio cliente e lo scopo della transazione auspicata nonché accertare l'avente economicamente diritto di tale transazione; è esclusa la comunicazione a MROS delle informazioni coperte da segreto. La vigilanza degli avvocati assoggettati alla LLCA è perfettamente integrata nell'attuale diritto disciplinare, senza alcun intervento di autorità o di terzi non tenuti al rispetto del segreto professionale.

Obblighi di diligenza e obbligo di comunicazione

Con la nuova regolamentazione i consulenti saranno sottoposti a obblighi di diligenza analoghi a quelli degli intermediari finanziari. Il contenuto di tali obblighi viene tuttavia adeguato per riflettere i rischi (elevati o modesti) specifici legati alle attività assoggettate alla nuova legge (cfr. art. 8c AP-LRD). È inoltre rivisto rispetto al progetto sottoposto in precedenza al Parlamento, per renderlo più proporzionato e adattato ai rischi. Ad esempio, l'avamprogetto non prevede più in maniera sistematica l'obbligo di chiarire le circostanze di una transazione.

I consulenti saranno tenuti a comunicare i propri sospetti a MROS. Essi possono tuttavia invocare il segreto professionale in deroga a tale obbligo (cfr. art. 9 cpv. 2 AP-LRD). La stessa eccezione è prevista dal regime applicabile agli avvocati assoggettati alla LLCA (cfr. art. 13e AP-LLCA). Peraltro, l'obbligo di comunicazione sussiste soltanto se l'avvocato è coinvolto in una transazione finanziaria.

Vigilanza

La vigilanza dei consulenti sarà organizzata in maniera analoga a quella degli intermediari finanziari del settore parabancario (art. 2 cpv. 3 LRD). Questo permette di integrarla nel modello esistente previsto dalla LRD, che lascia ampio spazio all'autodisciplina (cfr. tuttavia gli sviluppi a livello di giurisprudenza e la necessità di ridefinire determinati elementi di tale vigilanza, n. 1.2.2.2). I consulenti dovranno quindi affidarsi a un OAD che eserciterà la vigilanza corrente. Per quanto concerne gli avvocati assoggettati alla LLCA, l'autorità cantonale eserciterà la sorveglianza disciplinare conformemente alla LLCA.

1.2.2.1.2 Alternative esaminate

La possibilità di estendere la definizione di intermediazione finanziaria e gli obblighi che ne derivano ad altre attività ad alto rischio esercitate da giuristi e altri fornitori di servizi specializzati è stata scartata. Tale soluzione massimalista non permette di tenere conto delle specificità delle professioni considerate, soprattutto del ruolo degli avvocati e dei notai; non appare inoltre conforme al principio di proporzionalità, date le differenze tra questi tipi di attività.

Neppure lo *status quo* è auspicabile. Attualmente la Svizzera è l'unico Paese europeo che non prevede ad esempio alcun obbligo di diligenza (in particolare quello di identificare il cliente e accertare l'avente economicamente diritto) al momento della creazione o dell'esercizio di società o di trust. In Svizzera tali attività sono sottoposte alla LRD esclusivamente se collegate a flussi finanziari. È tuttavia nell'interesse della Svizzera che determinate attività del settore non finanziario, utilizzabili dai criminali a scopo di riciclaggio di denaro, siano integrate nei meccanismi di lotta contro il riciclaggio di denaro. L'applicazione del diritto penale ordinario (in particolare art. 305^{bis} CP) non è sufficiente: non basta a obbligare un notaio o un avvocato a porre al proprio cliente le domande necessarie, ad esempio circa lo scopo della transazione

auspicata o il vero avente economicamente diritto, oppure a formare il proprio personale in modo adeguato sui rischi legati al riciclaggio di denaro. In caso di violazione delle regole di diligenza, persino delle più elementari, è spesso difficile se non impossibile per le autorità penali accertare gli intermediari non finanziari che erano a conoscenza dell'origine criminale dei fondi o delle strutture giuridiche da essi create o consigliate. Infine, il rispetto delle raccomandazioni internazionali presuppone l'attuazione di un'adeguata vigilanza delle persone del settore non finanziario che forniscono determinate prestazioni ad alto rischio nell'ambito della consulenza legale; la semplice esistenza di una norma penale di portata generale non equivale all'attuazione della vigilanza medesima. Il rapporto del GAFI ha individuato tale lacuna in occasione dell'ultima valutazione della Svizzera (risultato «parzialmente conforme» per le Raccomandazioni 22 e 23; sul diritto comparato e i risultati ottenuti dai Paesi vicini cfr. n. 2.2). A livello internazionale cresce l'attenzione sull'importanza di regolamentare l'insieme dei «gatekeeper» del sistema finanziario, compresi determinati consulenti specializzati (cfr. anche n. 1.1.2.1).

Sono state esaminate e scartate anche altre soluzioni che miravano a limitare o estendere le misure proposte nell'avamprogetto. In particolare sono state esaminate le seguenti opzioni:

- il catalogo delle attività assoggettate è opportunamente incentrato sui rischi legati al riciclaggio di denaro individuati in Svizzera. Un adeguamento solo parziale del diritto svizzero alle raccomandazioni internazionali, ad esempio limitando l'assoggettamento a determinate attività o a certe tipologie di società, non permetterebbe di raggiungere del tutto gli obiettivi definiti nell'avamprogetto: il dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro sarebbe comunque carente e le pressioni internazionali sulla Svizzera, in quanto piazza finanziaria di primo piano, non diminuirebbero. Del resto, l'attività di una società può non essere facilmente identificabile al momento della sua costituzione, ossia quando sono applicabili gli obblighi di diligenza; una limitazione alle società di domicilio porrebbe dunque difficoltà di applicazione pratiche e sarebbe facilmente elusa, poiché il consulente non potrebbe verificare se la società costituita deve veramente esercitare un'attività operativa;
- per quanto concerne l'obbligo di comunicazione, la regolamentazione proposta si attiene altresì scrupolosamente alla raccomandazione pertinente del GAFI. Essa rinuncia all'estensione di tale obbligo, come prevedono diverse legislazioni nazionali o l'UE, nel cui progetto di regolamento si intende limitare l'eccezione alle sole attività di rappresentanza e di consulenza legale, definite in maniera stringente⁵¹. Il Consiglio federale tiene pertanto conto della protezione legittima del segreto professionale nonché dei dibattiti parlamentari sul progetto precedente che hanno proposto un adeguamento analogo della LRD;
- sono infine stati esaminati e scartati vari modelli di vigilanza alternativi. Assoggettare direttamente i consulenti alla FINMA non sarebbe auspicabile, se non altro per il fatto che questi professionisti non sono intermediari finanziari, né sono altrimenti assoggettati alle leggi dei mercati finanziari. Introdurre un semplice obbligo di revisione, come previsto per i commercianti (obbligo di verifica, cfr. art. 15 LRD), nonché dal disegno sottoposto al Parlamento nel 2019, è stato ritenuto inefficace: non basta a istituire una vera e propria vigilanza sui consulenti, né permette di controllare il rispetto degli obblighi di diligenza o di sanzionarne le violazioni. Si porrebbe inoltre un accento maggiore sul rispetto dell'obbligo di redigere un rapporto di revisione, piuttosto che sugli obblighi di diligenza propriamente detti.

⁵¹ Cfr. art. 51 della proposta di regolamento della Commissione del 20 lug. 2021, COM (2021) 420.

1.2.2.2 Revisione del sistema delle sanzioni pronunciate dagli OAD

Osservazioni preliminari

Per quanto concerne la revisione del sistema delle sanzioni pronunciate dagli OAD, le soluzioni esaminate tengono conto dei parametri illustrati di seguito.

Dato che in futuro la giurisprudenza dovrebbe qualificare le sanzioni di diritto pubblico, queste devono ormai poggiare su una base legale di diritto pubblico sufficiente. La legge deve prevedere un determinato numero di elementi di base, in particolare la sanzione massima nella quale si incorre e i comportamenti sanzionabili.

Le sanzioni pronunciate dagli OAD rientrano nell'ambito del diritto amministrativo. Pur riconoscendo la forma delle sanzioni amministrative, disposte in applicazione della procedura amministrativa da un'autorità amministrativa di prima istanza, la giurisprudenza applica loro le garanzie procedurali penali quando è data un'«accusa penale» secondo l'articolo 6 della Convenzione del 4 novembre 1950⁵² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Per stabilire la natura penale dell'accusa, la giurisprudenza ricorre ai criteri Engel⁵³. Tali criteri sono applicati alternativamente e comprendono: 1) la qualificazione giuridica dell'illecito secondo il diritto interno; 2) la natura dell'illecito (finalità dissuasiva e punitiva, cerchia di destinatari ampia o ristretta); 3) la natura e la gravità della sanzione, rispetto alla pena massima.

Secondo la giurisprudenza attuale, le garanzie procedurali penali ai sensi dell'articolo 6 CEDU si applicano in particolare alle sanzioni pecuniarie pronunciate in applicazione della legge del 6 ottobre 1995⁵⁴ sui cartelli (LCart), della legge federale del 29 settembre 2017⁵⁵ sui giochi in denaro (LGD), della legislazione sul trasporto aereo⁵⁶ o della legislazione agricola⁵⁷. Il Tribunale federale ritiene tuttavia che tali garanzie possano essere «allentate» nei settori estranei al «nocciolo duro del diritto penale», tenuto conto delle peculiarità della legislazione settoriale applicabile⁵⁸.

Considerata la loro finalità (dissuasiva e punitiva), la loro natura e la loro potenziale gravità, le sanzioni pecuniarie pronunciate in caso di violazione degli obblighi previsti al capitolo 2 LRD hanno verosimilmente carattere penale secondo l'articolo 6 CEDU. Esse devono pertanto seguire una procedura conforme alle garanzie procedurali penali, sebbene queste ultime possano comunque essere allentate per tenere conto delle peculiarità della normativa sul riciclaggio di denaro. In particolare, tali sanzioni devono essere pronunciate da un ufficio o un servizio di diritto pubblico: la competenza per pronunciare una sanzione di carattere penale non può essere delegata a un soggetto privato⁵⁹. Per contro le altre misure adottate dagli OAD (avvertimento, misure tese a ripristinare l'ordine legale ecc.) sono misure di polizia economica che afferiscono al diritto amministrativo ordinario e la cui pronuncia può essere delegata a un soggetto di diritto privato⁶⁰.

⁵² RS 0.101

⁵³ Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), Engel e altri c. Paesi Bassi, sentenza n. 5100/71 dell'8 giu. 1976; cfr. in proposito anche il Rapporto del Consiglio federale del 23 feb. 2022 in adempimento del postulato 18.4100 della CIP-N del 1° novembre 2018 sulle sanzioni amministrative pecuniarie, FF 2022 776, e pag. 23 (di seguito: rapporto CF sulle sanzioni).

⁵⁴ DTF 139 I 72

⁵⁵ DTF 140 II 384

⁵⁶ TAF, sentenza A-597/2019 del 27 gen. 2020

⁵⁷ TAF, sentenza B-6592/2010 del 18 mar. 2011

⁵⁸ Cfr. DTF 140 II 384, consid. 3.3.4; cfr. in proposito anche il rapporto del Consiglio federale del 23 feb. 2022 in adempimento del postulato 18.4100 della CIP-N del 1° nov. 2018 sulle sanzioni amministrative pecuniarie, pagg. 23 e 29 (di seguito: rapporto del CF sulle sanzioni).

⁵⁹ Sul limite di delega ai privati, cfr. CR-Cst- POLTIER art. 178 N 87; SGK-BV- BIAGGINI, art. 178 N 28; BSK-BV-MÜLLER, art. 178 N 56.

⁶⁰ Sulle misure pronunciate dalla FINMA cfr. TF 2C_315/2020 del 7 ott. 2020; DTF 142 II 243.

Soluzione proposta

La soluzione scelta per quanto concerne questi elementi è la seguente: d'ora in poi la LRD conferisce alla FINMA, o al Consiglio federale, la competenza di concretizzare tali obblighi di diligenza degli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD o dei consulenti; in questo modo l'autorità può tenere conto dei regolamenti degli OAD riconosciuti. L'ordinanza FINMA del 3 giugno 2015⁶¹ sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA) potrà pertanto rimandare ai regolamenti degli OAD, che acquisiranno in tal modo valore di norma legale (e non più di semplici regolamenti di diritto privato), nella misura in cui concretizzano gli obblighi di diligenza. Il Consiglio federale adotterà un regime analogo per i consulenti. È fatta salva la vigilanza esercitata dagli OAD – tuttora incentrata sul rispetto degli obblighi di cui al capitolo 2 LRD e non unicamente sul rispetto degli obblighi di diligenza in quanto tali – che è persino rafforzata (uniformità e chiarezza delle competenze investigative), nel rispetto delle dovute garanzie procedurali. Infine, gli OAD avranno in futuro il potere di pronunciare misure amministrative, ampiamente in linea con quelle pronunciate dalla FINMA e di fatto conformi alle misure già previste dai rispettivi regolamenti. In caso di reato grave o reiterato, potrà essere pronunciata anche una sanzione pecuniaria: l'OAD dovrà denunciare il caso al DFF, che a sua volta pronuncerà la sanzione adeguata in base alla nuova disposizione introdotta nella LRD. Il mantenimento delle sanzioni pecuniarie è importante per garantire un effetto dissuasivo sufficiente. Si tratta di un elemento essenziale per l'efficacia dell'attuale dispositivo, oltre che nell'ottica della prossima valutazione della Svizzera da parte del GAFI. Si osservi che la soluzione scelta è compatibile anche con l'evoluzione degli strumenti di vigilanza della FINMA, compresa un'eventuale modifica della legge del 22 giugno 2007⁶² sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA), che consentirebbe alla FINMA di pronunciare sanzioni pecuniarie equivalenti contro gli intermediari finanziari sottoposti alla propria vigilanza.

Alternative esaminate

Sono state esaminate anche le seguenti alternative, poi scartate alla conclusione dei lavori.

Una possibile soluzione consisteva nell'allineare totalmente il sistema degli OAD a quello degli organismi di vigilanza introdotto il 1° gennaio 2020 (cfr. art. 43a segg. LFINMA). Con questa soluzione sarebbero tuttavia scomparsi i regolamenti emanati dagli OAD per concretizzare gli obblighi di diligenza previsti dalla LRD, che dovrebbero essere interamente sostituiti da norme statali. Sarebbe inoltre stato necessario far pronunciare dalla FINMA le sanzioni a carico degli affiliati a OAD, il che contrasterebbe con le recenti evoluzioni della normativa finanziaria (abolizione summenzionata dello status di IFDS per gli intermediari finanziari secondo l'art. 2 cpv. 3 LRD) e implicherebbe la (ri)creazione di nuove risorse presso la FINMA. Infine si tradurrebbe in un sistema di sanzioni nel complesso meno coerente, in quanto la FINMA avrebbe la competenza per sanzionare gli intermediari finanziari in generale, ma con basi legali, procedure e tipi di misure differenti in funzione dell'assoggettato sanzionato, senza che tali differenze abbiano una giustificazione apparente.

Un'altra soluzione esaminata consisteva nell'abolire le sanzioni di tipo amministrativo per introdurre reati di natura penale, sul modello dell'articolo 37 o 38 LRD. Tali sanzioni sarebbero pronunciate dal DFF, per analogia con l'articolo 50 LFINMA. Sebbene la LRD preveda una sanzione penale in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione secondo l'articolo 9 LRD, la pronuncia sistematica di sanzioni penali in caso di violazione degli obblighi di diligenza sembrerebbe comunque in contrasto con il principio di proporzionalità. In effetti la gravità dei comportamenti sanzionati può essere variabile e potrebbe risultare sproporzionato sanzionare penalmente le conseguenze di una violazione «semplice» di un obbligo di diligenza, ad esempio per non avere aggiornato i dati di alcuni clienti o seguito una formazione entro il termine

⁶¹ RS 955.033.0

⁶² RS 956.1

stabilito dal regolamento. Peraltro l'introduzione di sanzioni penali applicabili ai soli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3 LRD, e non agli altri intermediari finanziari e ai commercianti, sembrerebbe in contrasto con la parità di trattamento.

È stata valutata anche la possibilità di un «ritorno al diritto privato», che richiederebbe l'adozione di misure legislative atte a preservare il carattere di diritto privato delle sanzioni pronunciate dagli OAD, considerato che il Tribunale federale non ha ancora modificato la propria giurisprudenza. Questa soluzione non offre tuttavia vere prospettive. Il Tribunale federale ha motivato il suo probabile cambiamento di giurisprudenza con l'evoluzione a lungo termine della regolamentazione in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro, rilevando in particolare come sia ormai obbligatorio affiliarsi a un OAD, oltre al fatto che la FINMA, a determinate condizioni, può imporre la modifica dei regolamenti degli OAD. Tali elementi, approvati dal legislatore, riflettono le recenti modifiche della legge o della pratica e al loro riguardo non si auspica alcun «ritorno al passato».

È stata infine esaminata l'opzione dello *status quo*, dato che, in particolare, il cambiamento di giurisprudenza annunciato non è ancora avvenuto e non è neanche certo. Questa opzione deve tuttavia essere scartata per via delle conseguenze prevedibili di una tale evoluzione: la nuova qualificazione delle sanzioni pronunciate dagli OAD ne comporta verosimilmente l'annullamento sistematico, in quanto non poggiano più su una base legale formale sufficiente. Anche i regolamenti degli OAD dovrebbero essere considerati alla stregua di norme pubbliche, il che ne potrebbe mettere in discussione la validità del contenuto e la stessa possibilità degli OAD di emanarli in assenza di una norma di delega valida. L'incertezza giuridica derivante da tale situazione, che a sua volta crea un grave vuoto nell'attuazione delle norme di lotta contro il riciclaggio di denaro, non è auspicabile. Ciò vale anche nel contesto in cui il dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro sarà presto oggetto di una nuova valutazione da parte del GAFI.

1.2.2.3 Modifica del valore soglia per il commercio di beni immobili, metalli preziosi e pietre preziose

1.2.2.3.1 Abbassamento del valore soglia per il commercio di beni immobili

Soluzione proposta

La soluzione proposta nasce dalla constatazione che, oggigiorno, nell'ambito dei rapporti economici il pagamento in contanti di importi elevati è insolito e deve innescare obblighi di diligenza già secondo la regolamentazione corrente.

Considerati i rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo relativi al settore immobiliare, la regolamentazione proposta introduce un'eccezione rispetto alle disposizioni che riguardano i commercianti, abolendo il valore soglia applicabile di 100 000 franchi nel settore specifico del commercio di beni immobili. Come in tutti gli altri ambiti, i pagamenti in contanti restano ammissibili nel commercio di beni immobili. La riduzione o la rimozione del valore soglia consente tuttavia di introdurre obblighi di diligenza per le persone che negoziano beni immobili a titolo professionale qualora venga effettuato o ricevuto un pagamento in contanti. I pagamenti in denaro contante continuano tuttavia a essere autorizzati. Ciò riflette in parte la prassi già vigente in determinate associazioni mantello del settore immobiliare (cfr. codice deontologico SVIT, n. 1.1.3). Se i pagamenti sono effettuati tramite un intermediario finanziario, come di consueto nella pratica, la persona che effettua la transazione commerciale del bene immobile non è soggetta agli obblighi di diligenza secondo la LRD.

Alternative esaminate

È stata scartata la possibilità di sottoporre gli agenti immobiliari alla LRD in maniera generale, come richiesto dal GAFI e come fa l'UE. Questa soluzione non permetterebbe di gestire

adeguatamente i rischi individuati sinora a livello nazionale. La soluzione proposta permette per contro di sottoporre qualsiasi commerciante che negozia beni immobili (compresi gli agenti immobiliari) a obblighi di diligenza (esclusivamente) nei casi più a rischio o qualora vengano accettati o ricevuti contanti. Il commerciante di immobili può tuttavia decidere di rivolgersi a un intermediario finanziario, nel qual caso non sarà sottoposto a obblighi di diligenza. Similmente i notai, gli altri consulenti e gli avvocati devono essere sottoposti a nuovi obblighi di diligenza in caso di acquisto o vendita di un immobile (per maggiori dettagli cfr. n. 1.2.2.1). Assoggettando quindi i notai o i professionisti del diritto e obbligando i commercianti di immobili a rivolgersi a un intermediario finanziario o a ottemperare loro stessi agli obblighi di diligenza in caso di pagamenti effettuati o ricevuti in contanti, il rischio di riciclaggio di denaro dovrebbe essere sostanzialmente ridotto (concetto di «gatekeeper»).

Si esclude la possibilità di vietare i pagamenti in contanti nell'ambito di una transazione immobiliare. Tale soluzione non risulta conforme al principio di proporzionalità, dato che l'obiettivo auspicato si raggiunge comunque introducendo gli obblighi di diligenza e che l'uso dei contanti nelle transazioni immobiliari è in calo. Peraltro neanche il GAFI richiede un tale divieto. La soluzione proposta assicura la libertà di scelta del mezzo di pagamento, sottoponendo al contempo a obblighi di diligenza i commercianti che negoziano beni immobili qualora accettino contanti.

1.2.2.3.2 Abbassamento del valore soglia delle transazioni in contanti nel commercio di metalli preziosi e pietre preziose

Viene proposto di abbassare a 15 000 franchi il valore soglia delle transazioni in contanti che determinano l'applicazione degli obblighi di diligenza al commercio di metalli preziosi e pietre preziose. Sono considerati metalli preziosi oro, argento, platino e palladio. Per pietre preziose si intendono invece rubini, zaffiri, smeraldi e diamanti. La soluzione proposta riguarda solo marginalmente il commercio al dettaglio, in quanto i prodotti finiti, come ad esempio i gioielli, non sono interessati dalla misura. Anche il commercio all'ingrosso non dovrebbe essere interessato, poiché in tale contesto i pagamenti sono effettuati per via elettronica e non in contanti. In questo modo quindi si propone un approccio di facile attuazione e accettabile per il settore.

1.2.2.4 Formato delle comunicazioni a MROS

La misura, che punta a imporre agli intermediari finanziari il formato delle loro comunicazioni a MROS, si rende necessaria per contrastare l'aumento del volume e del grado di complessità dei dati, contestualmente alle comunicazioni di sospetto, nonché la cattiva qualità delle dichiarazioni elettroniche. Tale misura dovrà permettere di ridurre i costi considerevoli derivanti dal vaglio dei dati, consentendo dunque a MROS di concentrarsi sulla sua principale attività di analisi. Con tale misura, l'efficienza del sistema di comunicazione deve essere migliorata sia per MROS che per gli intermediari finanziari interessati, determinando a medio termine una riduzione dei costi.

1.2.2.5 Misure per prevenire la violazione delle misure coercitive basate sulla LEmb da parte degli assoggettati alla LRD

La misura prevista dall'avamprogetto punta a precisare l'obbligo delle persone assoggettate alla LRD di adottare misure organizzative, di individuare, limitare e controllare i rischi in materia di sanzioni basate sulla LEmb. L'attuazione di tale obbligo sarà garantita dalle autorità di vigilanza secondo la LRD.

Nell'intento di includere tale obbligo, sono state esaminate e successivamente scartate altre soluzioni – come la possibilità di una revisione della LEmb o della legge dell'8 novembre 1934⁶³ sulle banche (LBCR). La LEmb non ha tuttavia come oggetto la diligenza da esercitarsi

⁶³ RS 952.0

nel settore finanziario. Gli obblighi previsti dalle ordinanze basate su questa legge si applicano soltanto in via generale a tutti i soggetti interessati direttamente o indirettamente e non riguardano in modo specifico le persone operanti nel campo dell'intermediazione finanziaria; si tratta di obblighi il cui rispetto deve essere scrupolosamente garantito e non di obblighi di diligenza applicati secondo un orientamento basato sul rischio. Quanto alla legge sulle banche, neanche quest'ultima permette di rivolgersi a tutti gli intermediari finanziari, compresi, ad esempio, i gestori patrimoniali o i trustee. La diligenza nell'ambito della prevenzione della violazione delle misure coercitive basate sulla LEmb dovrebbe però essere esercitata da chiunque operi nel settore finanziario. Determinate attività di intermediazione finanziaria sono particolarmente rischiose, come il fatto di accettare un mandato di amministratore di una società di domicilio il cui avente economicamente diritto è celato. Neanche lo *status quo* appare infine auspicabile data l'importanza evidente di adottare misure organizzative per individuare, limitare e controllare i rischi in tale ambito, in particolare essendo le sanzioni mirate a vietare il finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa.

1.2.2.6 Disposizione sullo scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza

Gli organismi di vigilanza sono responsabili della vigilanza corrente dei gestori patrimoniali indipendenti e dei trustee. Attualmente non esiste una base legale esplicita per uno scambio di informazioni completo tra la FINMA e gli organismi di vigilanza. Questo vale in particolare per le questioni legate alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, ma anche in relazione alla LIsFi.

L'articolo 88 della legge del 15 giugno 2018⁶⁴ sui servizi finanziari (LSerFi) consente lo scambio di informazioni non accessibili al pubblico tra la FINMA, gli organismi di vigilanza, i servizi di registrazione, gli organi di verifica, gli organi di mediazione e il DFF, qualora necessitino di tali informazioni per l'adempimento dei loro compiti. Si rileva tuttavia un'incertezza giuridica laddove l'articolo 88 LSerFi, interpretato in modo restrittivo, si applica esclusivamente ai fatti afferenti la vigilanza secondo la LSerFi. Sotto il profilo del senso e dell'obiettivo del sistema di vigilanza, lo scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza deve tuttavia riguardare anche i fatti relativi ai trustee e ai gestori patrimoniali indipendenti che rientrano nell'ambito della LIsFi, della LRD, dell'assistenza giudiziaria e amministrativa come pure del whistleblowing. Tali informazioni si rendono necessarie affinché sia la FINMA che gli organismi di vigilanza possano adempiere il proprio mandato. Lo stesso vale per le informazioni relative alle società di audit e ai revisori degli istituti sottoposti alla vigilanza della FINMA, abilitati da un organismo di vigilanza conformemente agli articoli 12 e seguenti dell'ordinanza del 6 novembre 2019⁶⁵ sugli organismi di vigilanza (OOV) e/o da un OAD. Lo scambio di informazioni tra un organismo di vigilanza e un OAD può inoltre rendersi necessario, ad esempio, quando un membro dell'OAD aderisce a un organismo di vigilanza o quando una società del gruppo chiede di essere affiliata a un organismo di vigilanza oppure a un OAD. Occorre pertanto colmare tale lacuna con l'introduzione dello scambio di informazioni tra la FINMA, gli organismi di vigilanza e gli OAD nei nuovi articoli 29c LRD e 61a LIsFi.

1.3 Interventi parlamentari

Il progetto consentirà di raggiungere gli obiettivi individuati dall'intervento parlamentare seguente:

- postulato 22.3394 Trasparenza dei flussi finanziari, depositato dalla Commissione della politica estera del Consiglio nazionale.

⁶⁴ RS 950.1

⁶⁵ RS 956.134

2 Diritto comparato

Le misure introdotte in vari Paesi al fine di promuovere la trasparenza delle persone giuridiche e l'introduzione di obblighi di diligenza a carico dei professionisti del diritto e dei fornitori di servizi alle società ai sensi delle Raccomandazioni 22 e 23 del GAFI sono stati sottoposti a un'analisi, i cui principali risultati sono riportati di seguito.

2.1 Trasparenza delle persone giuridiche

Tendenza mondiale verso una maggiore trasparenza

La trasparenza sugli aventi economicamente diritto è un tema globale sul quale, oltre ai Paesi industrializzati e alle piazze finanziarie, si sta impegnando anche la maggior parte dei Paesi emergenti e in sviluppo. Numerosi Stati e territori africani, asiatici, del Pacifico e americani nell'ambito di vari progetti regionali stanno creando un quadro giuridico adeguato a livello nazionale che possa garantire la trasparenza e la disponibilità delle informazioni sugli aventi economicamente diritto. In 167 dei 196 Stati mondiali le informazioni sugli aventi economicamente diritto sono disponibili in una qualche forma. Soltanto in 29 Stati questi dati non sono messi a disposizione (nei Paesi meno sviluppati, negli Stati in cui sono in corso guerre o sconvolgimenti politici nonché negli Stati notoriamente non collaborativi).

Gli Stati mettono a disposizione le informazioni sugli aventi economicamente diritto in vari modi. All'inizio del 2023 la situazione era la seguente:

- registro operativo: 78 Stati⁶⁶ e 11 territori⁶⁷;
- informazioni reperibili soltanto dalle imprese: 9 Stati;
- informazioni reperibili soltanto dagli intermediari finanziari: 41 Stati;
- informazioni reperibili dalle imprese e dagli intermediari finanziari (situazione attuale in Svizzera): 30 Stati;
- informazioni reperibili dagli intermediari finanziari e da un'autorità (autorità fiscale o autorità di vigilanza specifica), ma non è disponibile un registro vero e proprio: 9 Stati;
- comunicazione delle imprese a un'autorità (autorità fiscale o registro di commercio) che non tiene però un registro vero e proprio: 11 Stati.

Nei prossimi anni la situazione iniziale dovrebbe evolversi verso un maggior ricorso ai registri operativi. Attualmente vari Stati si stanno preparando a introdurre un registro degli aventi economicamente diritto per garantire la conformità agli standard internazionali in materia di trasparenza⁶⁸. Bisogna però sottolineare che nell'ambito dell'«Extractive Industry Transparency Initiative» in diversi Paesi esiste un registro degli aventi economicamente diritto delle imprese operanti nel settore delle materie prime. In molti Paesi, inoltre, questo registro è già stato esteso a tutti gli enti giuridici nazionali⁶⁹.

⁶⁶ Stati con un registro operativo degli aventi economicamente diritto (ultimo aggiornamento 2023): Albania, Andorra, Arabia Saudita, Armenia, Austria, Bahamas, Belgio, Botswana, Brasile, Bulgaria, Burkina Faso, Cechia, Cina, Cipro, Colombia, Costa Rica, Croazia, Cuba, Danimarca, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ghana, Grecia, India, Indonesia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Kenia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia del Nord, Malta, Marocco, Mauritius, Micronesia, Moldova, Monaco, Montenegro, Myanmar, Nauru, Nicaragua, Nigeria, Norvegia, Paesi Bassi, Paraguay, Perù, Polonia, Portogallo, Qatar, Regno Unito, Repubblica Dominicana, Romania, Saint Lucia, Samoa, San Marino, Serbia, Singapore, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Tanzania, Togo, Tunisia, Turchia, Ucraina, Ungheria, Uruguay, Vanuatu.

⁶⁷ Aruba, Curaçao, Gibilterra, Guernsey, Hong Kong, Isola di Man, Isole Cayman, Isole Vergini britanniche, Jersey, Sint Maarten, Turks e Caicos.

⁶⁸ Azerbaigian, Australia, Canada, Cile, Ecuador, Georgia, Nuova Zelanda, USA.

⁶⁹ Botswana, Burkina Faso, Tanzania, Togo.

Momento dell'inserimento dei dati nel registro

I Paesi applicano le disposizioni sulla trasparenza per quanto riguarda gli aventi economicamente diritto in modi diversi. Per sfruttare al meglio le sinergie e adempiere le regole senza essere di ostacolo all'economia, molti Paesi hanno deciso di consentire alle imprese di nuova costituzione di inviare le informazioni sugli aventi economicamente diritto al momento della loro registrazione, affinché non debbano farlo in un secondo tempo⁷⁰. In altri Paesi queste informazioni devono invece essere inviate separatamente direttamente a un determinato registro⁷¹. In altri ancora le informazioni sugli aventi economicamente diritto devono essere inoltrate dagli enti giuridici a un notaio o un «resident agent», il quale le trasmette a un registro⁷². A seconda dell'ordinamento giuridico, i termini vanno da pochi giorni a tre mesi.

Registro centrale o meccanismo alternativo

A oggi 78 Stati e 11 territori hanno deciso di raccogliere e mantenere i dati sugli aventi economicamente diritto in un registro nazionale centrale⁷³.

Altri Paesi tengono le informazioni sugli aventi economicamente diritto a disposizione non in un registro, ma attraverso un meccanismo alternativo⁷⁴.

Competenza sul registro

All'inizio del 2023 i registri nazionali esistenti degli aventi economicamente diritto erano tenuti, a seconda delle consuetudini specifiche di ogni Paese, da vari ministeri o uffici. In quasi 40 Stati le autorità del registro di commercio, oltre alle normali attribuzioni loro affidate, sono incaricate anche della tenuta del registro nazionale (separato dal registro di commercio) degli aventi economicamente diritto⁷⁵. Alcuni Paesi integrano le informazioni sugli aventi economicamente diritto direttamente nel registro di commercio⁷⁶. In numerosi Stati il registro degli aventi economicamente diritto è tenuto da un'autorità appositamente istituita all'interno del ministero delle finanze⁷⁷, del ministero della giustizia⁷⁸ o del ministero dell'economia⁷⁹. In alcuni Paesi le autorità fiscali sono responsabili del registro⁸⁰, mentre altri hanno affidato questo compito alle autorità di regolamentazione del mercato⁸¹, alle autorità di vigilanza finanziaria⁸², alle autorità che si occupano di lotta contro la criminalità finanziaria⁸³, alla banca centrale⁸⁴ o a un'agenzia statale appositamente incaricata⁸⁵.

Effetti del registro

Quasi tutti i registri nazionali sono a scopo puramente dichiarativo e non godono di alcuna fede pubblica. Soltanto in Polonia la legge parte dal presupposto che i dati presenti nel registro

⁷⁰ P. es. Cina, Portogallo, Mauritius.

⁷¹ P. es. Belgio, Germania, Slovenia.

⁷² P. es. Uruguay, Isole Vergini britanniche.

⁷³ Tra questi tutti gli Stati membri dell'UE, Albania, Arabia Saudita, Cina, India, Indonesia, Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Regno Unito, Serbia, Singapore, Stati Uniti, Turchia, Ucraina.

⁷⁴ Ad esempio attraverso «resident agent» che dispongono delle informazioni sugli aventi economicamente diritto dei loro clienti e le mettono a disposizione delle autorità come previsto in Antigua e Barbuda, Giamaica, Grenada, Panama, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent e Grenadine e Seychelles. In Giappone e Spagna invece questo compito spetta ai notai.

⁷⁵ Come in Albania, Francia, Kenia, Lussemburgo, Malta, Moldova, Myanmar, Nicaragua, Regno Unito, Saint Lucia, Serbia, Svezia, Tunisia, Ucraina.

⁷⁶ Arabia Saudita, Bulgaria, Cuba, Egitto.

⁷⁷ Come in Austria, Belgio, Croazia, Germania, Grecia, Marocco, Norvegia, Polonia.

⁷⁸ Come in Estonia, Lettonia, Liechtenstein, Portogallo, Romania, Spagna.

⁷⁹ Come in Emirati Arabi Uniti, Finlandia, Italia, Lituania, Monaco, Qatar.

⁸⁰ P. es. Colombia, Islanda, Israele, Montenegro, Perù, Repubblica dominicana, Samoa, Togo, Turchia, Ungheria.

⁸¹ Cina, Singapore.

⁸² Croazia, Vanuatu.

⁸³ Stati Uniti.

⁸⁴ Costa Rica, Uruguay.

⁸⁵ Slovenia.

siano corretti, ma questo perché vengono effettuate verifiche molto approfondite. In tutti gli Stati e i territori in cui è presente un registro degli aventi economicamente diritto gli enti giuridici tenuti alla comunicazione sono anche responsabili dei dati in esso contenuti. In alcuni Paesi in cui non esiste un registro centrale ma le informazioni sugli aventi economicamente diritto sono gestite da intermediari («resident agent») o notai, questi ne sono anche responsabili⁸⁶.

Enti giuridici assoggettati

A seconda dell'ordinamento giuridico le forme giuridiche tenute alla pubblicazione dei loro aventi economicamente diritto variano, ma in generale l'obbligo riguarda soprattutto società di capitali, cooperative e associazioni. Nella maggior parte degli Stati e dei territori, inoltre, anche le società di persone e le fondazioni sono tenute a comunicare questi dati. In alcuni Paesi anche i trust e altri istituti giuridici devono comunicare i dati sui loro aventi economicamente diritto. Mentre in alcuni Paesi questi dati sono presenti all'interno del registro (p. es. Austria, Cipro, Svezia), in altri ordinamenti giuridici è previsto esplicitamente un registro specifico (non pubblico) dei trust (Francia, Regno Unito).

Inoltre la maggior parte delle nazioni richiede i dati degli aventi economicamente diritto degli enti giuridici stranieri che hanno un determinato legame con il Paese, come le succursali, la sede effettiva dell'amministrazione, l'acquisto di immobili o di altri beni patrimoniali, come yacht, aerei e simili. Soltanto in un numero limitato di Paesi solo gli enti giuridici nazionali sono obbligati a comunicare gli aventi economicamente diritto⁸⁷.

Definizione di avente economicamente diritto

In quasi tutti i Paesi la definizione di avente economicamente diritto corrisponde a quella data dallo standard del GAFI. Solo per quanto riguarda la definizione degli aventi economicamente diritto tramite il modello a cascata vi sono in alcuni casi delle differenze (mancanza del livello di controllo tramite strumenti diversi dalle partecipazioni; mancata definizione degli organi diretti e amministrativi superiori quando non vi è un controllo tramite partecipazione o altri strumenti). Tali differenze sono state però segnalate dal GAFI o dal Forum globale nell'ambito delle valutazioni tra pari («peer review») relative ai singoli Paesi. Tutti i Paesi accertano gli aventi economicamente diritto degli enti giuridici, tranne due Stati, ovvero la Svizzera (in base al diritto vigente) e le Isole Cook, che, diversamente da quanto stabilito dallo standard, determinano gli aventi economicamente diritto alle *azioni*. La soglia di partecipazione rilevante per la determinazione dell'avente economicamente diritto solitamente corrisponde al 25 per cento del capitale o dei diritti di voto, mentre in alcuni Paesi sono previste percentuali inferiori (p. es. Argentina: 1 azione; Colombia, Sudafrica: 5 %; Bahrein, India, Kenia, Perù, Seychelles: 10 %; Costa Rica, Messico, Uruguay: 15 %; Libano, Mauritius, Qatar, Tunisia: 20 %).

Obbligo di identificazione e avviso degli enti giuridici

In quasi tutti gli Stati e i territori gli enti giuridici sono tenuti ad accertare e identificare gli aventi economicamente diritto e a registrare le loro informazioni in un registro interno. In alcuni Stati tale compito spetta ai cosiddetti «resident agent»⁸⁸, che devono mettere a disposizione queste informazioni. Nella maggior parte degli ordinamenti giuridici gli aventi economicamente diritto stessi e i soci sono tenuti a fornire alla società i dati necessari (pena una multa o altre sanzioni, come la rinuncia ai diritti societari e patrimoniali) richiesti dalla legge o su richiesta. Sono pochi gli Stati in cui non sono previsti obblighi di collaborazione per gli aventi economicamente diritto⁸⁹. Infine, in tutti i Paesi in cui esistono i registri, sono gli enti giuridici a dover trasmettere i

⁸⁶ P. es. Giamaica, Giappone, Panama.

⁸⁷ P. es. gli Stati membri dell'UE, i cui registri nazionali sono interconnessi attraverso il sistema «BORIS» e consultabili dalle relative autorità nazionali competenti, esonerano dall'obbligo di annuncio gli enti giuridici di diritto estero con sede in tali Stati, ma non quelli con sede in Stati terzi; Andorra, Gibilterra, Hong Kong, India, Israele, Regno Unito, Singapore non registrano nessun ente giuridico di diritto estero.

⁸⁸ Giamaica, Guernsey, Isole Vergini britanniche, Panama, Seychelles.

⁸⁹ P. es. Slovacchia.

dati sui loro aventi economicamente diritto a questi registri. In molti Stati al momento della comunicazione è necessario allegare anche prove che documentino la veridicità delle informazioni che si chiede vengano registrate. In tanti altri casi, invece, la comunicazione viene inviata senza allegare prove, ma gli enti giuridici sono tenuti a fornire queste prove e documenti su richiesta. Nella maggior parte dei Paesi la comunicazione è gratuita. Soltanto in qualche Paese è richiesto il versamento di una tassa amministrativa⁹⁰. La maggior parte delle nazioni prevede (in alcuni casi anche esplicitamente) che anche rappresentanti incaricati dagli aventi economicamente diritto possano accertare, identificare e comunicare gli aventi economicamente diritto, come avvocati, notai e fornitori di servizi registrati.

In numerosi Stati la legge prevede agevolazioni per determinati enti giuridici: ad esempio le informazioni presenti nel registro di commercio o in altre banche dati vengono direttamente trasferite all'interno del registro degli aventi economicamente diritto, senza che l'ente interessato debba effettuare una nuova comunicazione. In questo modo gli enti giuridici a cui è stata assegnata una categoria di rischio bassa o media usufruiscono di notevoli agevolazioni che coprono molte delle tipiche situazioni standard. Nel caso, invece, degli enti giuridici ai quali è stata assegnata una categoria di rischio più elevata, se viene disposta una verifica approfondita, questi sono tenuti a fornire ulteriori documenti, tra cui una rappresentazione grafica delle strutture di partecipazione rilevanti⁹¹. In Austria i documenti necessari ad accertare e verificare l'identità degli aventi economicamente diritto possono essere trasmessi al registro tramite un «compliance package» che potrà essere richiesto dagli intermediari finanziari. In questo modo le imprese assoggettate all'obbligo di annuncio possono gestire i processi critici (p. es. i finanziamenti) in modo decisamente più rapido ed efficiente. Le agevolazioni e gli esoneri dall'obbligo di annuncio degli aventi economicamente diritto sono criticati dal Forum globale perché creano potenziali falle contrarie alle disposizioni sulla trasparenza.

Appropriatezza, correttezza e aggiornamento dei dati

In tutti i Paesi, senza eccezione alcuna, viene stabilito che le informazioni sugli aventi economicamente diritto devono essere appropriate, corrette e aggiornate. Le linee guida relative alla riveduta Raccomandazione 24 del GAFI⁹² contengono importanti precisazioni che dovrebbero aiutare i Paesi a concretizzare questi criteri e a migliorare la qualità delle informazioni sugli aventi economicamente diritto.

Verifica delle informazioni

Per quanto riguarda la verifica delle informazioni sugli aventi economicamente diritto e della relativa documentazione, in tutti i Paesi le autorità incaricate della tenuta dei registri devono svolgere delle verifiche formali al momento dell'inserimento dei dati nel registro (completezza dei dati e identificazione delle persone fisiche attraverso un confronto manuale o automatizzato con altre banche dati) e sottoporre i dati a un test della plausibilità. Quest'ultimo viene effettuato per controllare in modo sommario se i dati trasmessi sono plausibili, quindi accettabili, chiari o comprensibili. In questo modo quindi si dovrebbero rilevare palesi inesattezze come, ad esempio, l'inserimento di persone inesistenti⁹³. Se nel corso di queste verifiche l'autorità del registro arriva alla conclusione che i dati sugli aventi economicamente diritto di un ente giuridico non sono corretti e l'ente giuridico si rifiuta di correggere la comunicazione, il

⁹⁰ P. es. Cechia, Francia, Lussemburgo, Svezia.

⁹¹ Come in Austria, Germania, Liechtenstein.

⁹² Guidance on beneficial ownership of legal persons, mar. 2023, consultabile all'indirizzo: www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html

⁹³ Obbligo esplicito di verifica della plausibilità dei dati inseriti da parte delle autorità del registro: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Islanda, Israele, Lettonia, Malta, Norvegia, Polonia, Portogallo, Svezia, Slovenia; esistono tuttavia delle eccezioni: in Liechtenstein e in Serbia ci si affida soltanto alle dichiarazioni della società.

registro inserisce un'annotazione dell'autorità («flag», cfr. commento alle segnalazioni di divergenze) in corrispondenza dei dati incerti⁹⁴.

In numerosi Paesi le informazioni sugli aventi economicamente diritto sono sottoposte anche a un esame approfondito da parte delle autorità del registro nel caso in cui vi siano dei dubbi sulla correttezza dei dati forniti, siano pervenute segnalazioni di divergenze o si intenda effettuare dei controlli a campione (in modo casuale o in base al livello di rischio)⁹⁵. In alcuni di questi Paesi questo tipo di esami approfonditi vengono svolti da un'autorità che dispone di conoscenze e competenze adeguate, come ad esempio un'autorità di vigilanza finanziaria, una «Finance Intelligence Unit» (FIU) o un ufficio speciale dell'autorità fiscale. Nel caso di un profilo di rischio più elevato se gli enti giuridici sono sottoposti a un esame approfondito, questi sono tenuti a supportare le autorità incaricate della verifica fornendo tutte le spiegazioni e la documentazione necessaria ad accertare e identificare gli aventi economicamente diritto (p. es. rappresentazione grafica delle strutture di partecipazione, rapporto di gestione dei gruppi aziendali).

Risultati delle verifiche

Solitamente il risultato delle verifiche conferma i dati o rileva la loro inesattezza. Nel caso vengano rilevate informazioni inesatte, se l'ente giuridico continua a non collaborare anche dopo molteplici richiami, nella maggior parte degli Stati il caso viene inoltrato alle autorità di perseguimento penale. Soltanto in casi sporadici le autorità del registro sono espressamente autorizzate a correggere le informazioni inserite nel registro degli aventi economicamente diritto sulla base delle proprie ricerche o di altre fonti o informazioni. In tal caso, tuttavia, è necessaria una successiva verifica del Tribunale sullo stato dell'avente economicamente diritto in questione⁹⁶.

Termini per la comunicazione di variazioni e obbligo di aggiornamento periodico

In tutti i Paesi è previsto l'obbligo di aggiornare le informazioni in caso di modifiche, ma i termini per la comunicazione variano in base all'ordinamento giuridico (p. es. Singapore: 2 giorni; Polonia: 7 giorni; Ungheria: 14 giorni; Belgio, Cina: 30 giorni; Germania: appena possibile; Finlandia: immediatamente; Svezia: entro qualche giorno (è la prassi a concretizzarne il significato); Albania, Svizzera, Vanuatu: 3 mesi).

In numerosi Stati⁹⁷ gli enti giuridici sono tenuti a confermare o aggiornare ogni anno le informazioni sugli aventi economicamente diritto. Nella maggior parte dei casi, per assolvere questo obbligo, gli enti e istituti giuridici devono confermare o aggiornare annualmente i dati in sede di dichiarazione d'imposta oppure ricevono una comunicazione (via e-mail) dall'autorità del registro in cui si chiede loro di confermare o aggiornare le informazioni esistenti sui propri aventi economicamente diritto. In alcuni casi la frequenza con cui i dati devono essere confermati o aggiornati non è per tutti la stessa e varia in base al profilo di rischio (Bulgaria, Lituania). La prassi dimostra che l'introduzione di un obbligo di aggiornamento annuale ha avuto come effetto un sostanziale aumento delle modifiche comunicate, questo quindi porta a pensare che diversamente, in assenza di tale obbligo, le modifiche non sarebbero state segnalate⁹⁸.

⁹⁴ P. es. Austria, Svezia.

⁹⁵ Come in Andorra, Austria, Belgio, Brasile, Colombia, Corea, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Gibilterra, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Mauritius, Paesi Bassi, Perù, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Slovenia, Svezia, Ucraina.

⁹⁶ Albania, Emirati Arabi Uniti, India, Malta, Serbia.

⁹⁷ Austria, Bahrein, Belgio, Colombia, Danimarca, Ghana, Guernsey, Isole Marshall, Libano, Malta, Marocco, Nauru, Nicaragua, Nigeria, Perù, Portogallo, Qatar, Repubblica Dominicana, Saint Lucia, Turchia, USA.

⁹⁸ P. es. Austria.

Segnalazione di divergenze

In quasi tutti gli Stati è previsto un sistema cosiddetto di segnalazione di divergenze («discrepancy reporting»), in base al quale altre autorità, intermediari finanziari e/o fornitori di servizi (fiduciari, avvocati, notai) sono tenuti a segnalare eventuali divergenze tra le informazioni in loro possesso sugli aventi economicamente diritto degli enti giuridici e i dati inseriti nel registro dalle autorità preposte. Le autorità del registro verificano le segnalazioni pervenute e consentono agli enti giuridici interessati di documentare la veridicità delle informazioni o di correggerle. Non appena viene trasmessa una segnalazione di divergenze o, al più tardi, quando l'ente giuridico non risponde al sollecito di correggere o giustificare i dati inseriti, l'autorità del registro (o l'autorità segnalante o l'intermediario finanziario segnalante) in alcuni Paesi ha la facoltà di segnalarlo all'interno del registro inserendo un'annotazione («flag») in corrispondenza delle informazioni incerte⁹⁹. Attraverso questi «flag» solitamente viene segnalato che sono in corso verifiche su quei dati¹⁰⁰. Nei Paesi in cui è prevista questa procedura, l'ente giuridico interessato attraverso una procedura amministrativa di fronte all'autorità del registro o all'autorità responsabile dell'esame approfondito può richiedere la cancellazione dell'annotazione, ma deve dimostrare la veridicità dei dati sugli aventi economicamente diritto tramite prove adeguate o correggerli. L'obiettivo è fare in modo che l'inserimento dell'annotazione porti in ogni caso alla conferma o alla correzione delle informazioni. Il Forum globale di conseguenza ha avanzato critiche nei confronti di quei Paesi in cui le note inserite nel registro vi rimangono senza ulteriori chiarimenti da parte del registro o di un'altra autorità responsabile dell'esame approfondito¹⁰¹. Se nessuna delle informazioni registrate può essere ritenuta corretta, l'autorità del registro in singoli casi è autorizzata a cancellare queste informazioni errate dal registro; di conseguenza l'ente giuridico interessato, non adempiendo più o adempiendo in modo errato l'obbligo di annuncio al registro, verrà sanzionato o inserito in una categoria di rischio più elevata¹⁰².

Sono pochi i Paesi che non prevedono una segnalazione delle divergenze¹⁰³. In questi casi, però, vengono effettuate verifiche in loco e un numero particolarmente elevato di controlli a campione sugli enti giuridici per garantire l'appropriatezza, la correttezza e l'aggiornamento delle informazioni.

Accesso ai dati da parte di autorità e intermediari finanziari

Gli Stati disciplinano l'accesso alle informazioni presenti nel registro degli aventi economicamente diritto in vari modi. All'inizio del 2023 la situazione era la seguente:

- accesso illimitato per tutte le autorità e gli intermediari finanziari¹⁰⁴;
- accesso illimitato per tutte le autorità incaricate della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo come autorità AML/CFT, FIU, autorità di vigilanza finanziaria, autorità di perseguimento penale, polizia, tribunali (di tutti gli Stati);

⁹⁹ Austria, Belgio, Cechia, Danimarca, Finlandia, Germania, Gibilterra, Islanda, Isole Cayman, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia, Svezia, Ungheria.

¹⁰⁰ L'autorità del registro, a seguito di una segnalazione di divergenze da parte di un'altra autorità o di un intermediario finanziario, aggiunge un'annotazione ai dati contenuti nel registro relativi all'ente giuridico interessato, nella quale comunica che, a seguito della segnalazione di una discrepanza, i dati contenuti nel registro sono in fase di verifica. In alcuni Paesi, inoltre, vengono spiegati anche i motivi della verifica a posteriori sui dati attraverso un'annotazione standardizzata, nella quale vengono riportate sommariamente le ragioni per cui si presume che i dati contenuti nel registro non siano completi o corretti (p. es. Austria).

¹⁰¹ Albania, Finlandia; cfr. Valutazione del registro da parte di organismi internazionali.

¹⁰² Albania, Malta, Svezia, Ucraina.

¹⁰³ Hong Kong, Mauritius, Qatar, Singapore.

¹⁰⁴ Egitto, Lettonia, Libano, Polonia, Regno Unito, Ucraina.

- accesso illimitato per tutte le autorità incaricate della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e anche per le autorità fiscali nell'ambito dei loro incarichi previsti dalla legge (in quasi tutti gli Stati);
- accesso illimitato per gli intermediari finanziari nell'ambito dei loro obblighi di diligenza («customer due diligence») relativi alle informazioni dei loro (potenziali) clienti, anche se nella maggior parte dei casi la consultazione è sancita come un obbligo¹⁰⁵;
- accesso illimitato per determinate autorità (autorità AML/CFT, FIU, autorità di vigilanza finanziaria, autorità di perseguimento penale, tribunali, autorità fiscali) e accesso limitato in caso di richieste da parte di altre autorità e intermediari finanziari, subordinato in alcuni casi alla dimostrazione di un legittimo interesse che deve rientrare nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo¹⁰⁶;
- accesso illimitato per le autorità fiscali e accesso limitato in caso di richieste da parte di altre autorità¹⁰⁷.

Nei tanti Paesi in cui non esiste un registro degli aventi economicamente diritto, l'ordinamento giuridico garantisce che le autorità AML/CFT, di vigilanza, di perseguimento penale e fiscali possano richiedere le informazioni sugli aventi economicamente diritto direttamente agli enti giuridici e/o agli intermediari finanziari¹⁰⁸.

Carattere pubblico del registro

Chi sostiene che le informazioni sugli aventi economicamente diritto dovrebbero essere rese pubbliche giustifica la propria posizione affermando che fornendo libero accesso a queste informazioni aumenterebbe il numero degli utenti che effettuerebbero verifiche indipendenti sui dati presenti all'interno del registro (in particolare attraverso la segnalazione delle divergenze, che consente a ogni utente di segnalare all'autorità del registro informazioni errate o dubbie). La protezione dei dati e la salvaguardia della sfera privata impongono però limiti di legge, pertanto normalmente sono accessibili liberamente solo determinati dati (nome, nazionalità, status). In alcuni casi, inoltre, l'accesso pubblico è subordinato al sussistere di un legittimo interesse, accertato attraverso i relativi controlli (in particolare necessità di una valutazione indipendente istituzionalizzata che vale come legittimo interesse, compresa la possibilità di far ricorso a un rimedio giuridico; p. es. Albania, Liechtenstein). Una posizione diametralmente opposta viene invece adottata in quei Paesi in cui queste informazioni personali sensibili sono ritenute riservate e degne di particolare protezione, per cui è esclusa la possibilità di fornire un accesso pubblico al registro¹⁰⁹.

Conformemente alla quarta direttiva antiriciclaggio¹¹⁰, l'UE impone che tutti gli Stati membri tengano un registro centrale degli aventi economicamente diritto di persone giuridiche e altri costrutti giuridici. Secondo le disposizioni dell'UE¹¹¹, tale registro deve essere accessibile al pubblico senza necessità di dimostrare un legittimo interesse (tranne nei Paesi in cui i trust sono inseriti in un registro separato). A novembre 2022 la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha giudicato sproporzionato e contrario al diritto fondamentale un regolamento di

¹⁰⁵ P. es. Andorra, Austria, Belgio, Bermuda, Cechia, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Gibilterra, Lussemburgo, Portogallo, Serbia, Svezia.

¹⁰⁶ P. es. Albania, Bulgaria, Cipro, Germania, Grecia, Indonesia, Irlanda, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria, USA.

¹⁰⁷ P. es. Argentina, Ghana, Israele, Kenia, Turchia.

¹⁰⁸ P. es. Australia, Bielorussia, Corea, Malesia, Nuova Zelanda, Russia, Saint Kitts e Nevis, Svizzera.

¹⁰⁹ P. es. Arabia Saudita, Bahrein, Corea, Emirati Arabi Uniti, Giappone, Hong Kong, diverse isole caraibiche, Israele, Malesia, Singapore, diversi piccoli Stati pacifici, tutti gli Stati del Sud America, vari Stati dell'Africa, Turchia.

¹¹⁰ Direttiva (UE) 2015/849

¹¹¹ Art. 30 par. 5 della Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo come pure le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE.

questo tipo in uno Stato membro¹¹². A suo avviso la (maggiore) trasparenza non favorirebbe la lotta contro il riciclaggio di denaro in misura tale da giustificare un'ingerenza grave nei diritti fondamentali dell'UE in materia di vita privata e tutela dei dati personali. Inoltre, anche il fatto che sia difficile dimostrare un legittimo interesse non giustificerebbe la pubblicazione di tali informazioni senza riserve. Nel progetto di direttiva attualmente in discussione nell'UE si propone di tornare a limitare l'accesso alle persone che possono giustificare un legittimo interesse¹¹³.

Sanzioni/misure

Numerosi Stati, in caso di violazione dei regolamenti riguardanti gli aventi economicamente diritto, prevedono misure amministrative e sanzioni per gli enti giuridici, i relativi organi e/o gli aventi economicamente diritto stessi che hanno commesso tali violazioni (in particolare tutti gli Stati membri dell'UE). In caso di violazioni gravi, come la fornitura intenzionale di informazioni false o il rifiuto ripetuto a collaborare, molti Paesi prevedono ulteriori misure penali (in particolare pene pecuniarie, ma anche detentive) contro gli organi dell'ente giuridico¹¹⁴. In alcuni Paesi si fa ricorso (in aggiunta) anche ad altre misure per procedere all'identificazione e alla segnalazione degli aventi economicamente diritto: perdita dei diritti societari e patrimoniali (divieto di distribuzione dei dividendi) per le società che non hanno adempiuto i propri obblighi di collaborazione per quanto riguarda l'identificazione e la segnalazione degli aventi economicamente diritto¹¹⁵; liquidazione dell'ente giuridico in difetto in caso di ripetuto rifiuto di identificare e comunicare gli aventi economicamente diritto¹¹⁶; divieti di esercitare la professione e l'attività economico-imprenditoriale per i membri degli organi direttivi di livello superiore degli enti giuridici che non hanno identificato e comunicato i propri aventi economicamente diritto¹¹⁷; esclusione degli enti giuridici in difetto dai bandi e dalle sovvenzioni pubblici¹¹⁸; menzione nel registro in cui viene specificato che l'ente giuridico è considerato inaffidabile per aver fornito informazioni dubbie¹¹⁹. Determinati Paesi puniscono i reati commessi in questo ambito esclusivamente con sanzioni penali¹²⁰.

Valutazione del registro da parte di organismi internazionali

Per quanto riguarda la verifica della disponibilità delle informazioni sugli aventi economicamente diritto (punto A.1 per le verifiche del documento «2016 Terms of Reference to monitor and review progress towards transparency and exchange of information on request for tax purposes»), negli ultimi anni il Forum globale ha progressivamente intensificato i controlli. In base alla sua metodologia, le verifiche sulla disponibilità delle informazioni sugli aventi economicamente diritto degli enti e degli istituti giuridici si basano sullo standard del GAFI del 2012, che tuttavia a causa di una prospettiva fiscale in alcuni casi viene interpretato diversamente (in particolare senza un approccio basato sul rischio) e nella prassi viene applicato in modo rigoroso. Per numerosi Paesi che si orientavano allo standard del GAFI questo ha comportato da parte del Forum globale una valutazione negativa sul dispositivo nazionale sugli aventi economicamente diritto. La mancanza di regole al riguardo o le eventuali carenze hanno influito negativamente sul rating¹²¹. Dal 2017 i Paesi sono stati sottoposti a controlli per verificare se erano disponibili le informazioni sugli aventi economicamente diritto. Durante queste

¹¹² CGUE, sentenza del 22 nov. 2022, cause riunite C-37/20 e C-601/20, WM e Sovim contro Luxembourg Business Registers

¹¹³ www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/12/07/anti-money-laundering-council-agrees-its-position-on-a-strengthened-rulebook/

¹¹⁴ P. es. Arabia Saudita, Austria, Cina, Emirati Arabi Uniti, Finlandia, Irlanda, Islanda, Israele, Lettonia, Liechtenstein, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Ucraina, USA.

¹¹⁵ Cechia, India, Slovacchia.

¹¹⁶ Danimarca, Isola di Man, Jersey, Lettonia, Malta, Panama, Romania, Vanuatu.

¹¹⁷ Bahrein, Brasile, Francia, Indonesia.

¹¹⁸ Portogallo, Slovacchia.

¹¹⁹ Ungheria.

¹²⁰ P. es. Bermuda, Ghana, Giappone, Guernsey, Hong Kong, Isola di Man, Isole Vergini britanniche, Jersey, Malesia.

¹²¹ Australia, Bermuda, Bulgaria, Canada, Romania.

verifiche, però, ci si è concentrati sulla completezza del quadro giuridico e agli Stati è stato consigliato di monitorare che questi regolamenti venissero attuati in modo efficace¹²². Dal 2020 sono stati analizzati in modo dettagliato gli strumenti disponibili e le carenze riscontrate contestate con fermezza¹²³. I Paesi i cui dispositivi presentavano carenze e lacune meno gravi, tenuto conto del contesto generale (p. es. essendo presenti altre misure efficienti correttamente attuate)¹²⁴, sono stati ritenuti in gran parte conformi¹²⁵.

Anche nell'ambito delle valutazioni tra pari relative ai singoli Paesi effettuate dal GAFI la situazione è risultata analoga. Mentre fino al 2012 la mancanza di un dispositivo per gli aventi economicamente diritto non aveva avuto effetti visibilmente negativi sul rating, da allora le verifiche sono state notevolmente intensificate. Sebbene la disponibilità di informazioni sugli aventi economicamente diritto costituisca soltanto un aspetto parziale della Raccomandazione 24, carenze e/o lacune gravi degli strumenti esistenti (p. es. ostacoli nell'accesso alle informazioni, mancate verifiche a garanzia della correttezza delle informazioni) possono comunque influire in modo importante sul rating complessivo. Se mancano le relative regolamentazioni, la valutazione complessiva potrebbe risultare insufficiente, anche se tutti gli altri aspetti della Raccomandazione 24 sono soddisfatti. Diversa è la valutazione dell'efficacia in fase di applicazione pratica nell'ambito dei cosiddetti «immediate outcomes»: la mancanza di un dispositivo per gli aventi economicamente diritto o carenze o lacune importanti relative agli strumenti esistenti provocano valutazioni complessivamente insufficienti (livello di attuazione basso o medio). Anche la Svizzera, quindi, a seguito delle verifiche effettuate nel 2016, ha ottenuto un giudizio medio per quanto riguarda il livello di attuazione. Le valutazioni future prenderanno in esame anche l'attuazione delle raccomandazioni rivedute (in particolare la Raccomandazione 24 riveduta con la nuova richiesta di un registro degli aventi economicamente diritto o di un meccanismo alternativo equivalente).

Nel 2016 anche la Commissione europea con l'introduzione della quarta direttiva antiriciclaggio (4AMLD) ha inasprito sensibilmente i requisiti per quanto riguarda la trasparenza degli aventi economicamente diritto. La principale misura proposta dalla Commissione è stata l'introduzione di registri pubblici degli aventi economicamente diritto e l'obbligo imposto agli Stati membri dell'UE di approntare questi registri. Le persone giuridiche e gli altri istituti giuridici iscritti devono fornire al registro informazioni adeguate, corrette e aggiornate sui loro aventi economicamente diritto.

Nei rapporti con enti al di fuori dell'UE la disponibilità delle informazioni sugli aventi economicamente diritto in futuro sarà utilizzata come criterio per l'inserimento nella «lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali». Attualmente per la compilazione di questa lista viene fatto riferimento alle valutazioni del GAFI e del Forum globale.

Un confronto tra i vari Paesi evidenzia la tendenza in base alla quale un registro degli aventi economicamente diritto nel contesto internazionale risulta essere l'unico strumento collaudato per tenere conto dell'esigenza di una maggiore trasparenza, per rafforzare l'integrità del settore finanziario e fornire un supporto al lavoro svolto dalle autorità che si occupano della lotta contro la criminalità finanziaria. Le modalità con cui il registro è organizzato variano a seconda delle consuetudini diffuse nei singoli Paesi. La soluzione suggerita nell'ambito della presente

¹²² 2017: Austria, Bahrein, Belgio, Brasile, Estonia, Francia, Germania, Guernsey, India, Irlanda, Isola di Man, Isole Cayman, Italia, Jersey, Mauritius, Norvegia, Nuova Zelanda, Qatar, Regno Unito, Saint Kitts, Singapore; Ungheria 2018: Andorra, Arabia Saudita, Croazia, Emirati Arabi Uniti, Liechtenstein, Lussemburgo, Malesia, Spagna.

¹²³ P. es. definizioni diverse dallo standard; misure di vigilanza e monitoraggio mancanti; istruzioni mancanti per l'applicazione pratica; 2021: Cipro, Gibilterra, Grecia, Malta, Perù, Seychelles, Slovacchia, 2022: Finlandia, Isole Vergini britanniche, Kenia, Russia, Sudafrica, Tanzania, Ucraina, 2023: Isole Cook, Israele, Polonia, Sint Maarten.

¹²⁴ P. es. nessun obbligo di annuncio spontaneo degli aventi economicamente diritto stessi alla società; acquisizione senza effettuare verifiche delle informazioni da registri/fonti esistenti, p. es. dal registro di commercio.

¹²⁵ Islanda, Marocco, Portogallo, Slovenia, Turchia.

proposta di un registro svizzero degli aventi economicamente diritto non va oltre i modelli stranieri, ma tiene conto degli aspetti che oggi costituiscono i requisiti minimi a livello internazionale.

2.2 Obblighi di diligenza per consulenti e avvocati

Valutazione da parte degli organismi internazionali

Le raccomandazioni del GAFI sono gli standard internazionali di riferimento in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. La Raccomandazione 22 del GAFI disciplina gli obblighi di diligenza applicabili alle imprese e alle professioni non finanziarie. Gli avvocati, i notai, gli altri liberi professionisti e i contabili devono essere assoggettati a tali obblighi nel caso in cui svolgano determinate attività (lett. d), al pari dei fornitori di servizi a trust e società che offrono determinati servizi (lett. e), in particolare i servizi di domiciliazione o i servizi connessi alla costituzione di persone giuridiche. Secondo la Raccomandazione 23 del GAFI, queste stesse imprese e professioni devono adottare anche altre misure (cfr. Raccomandazioni 18–21) e, in particolare, segnalare le operazioni sospette in determinate circostanze. Infine, la Raccomandazione 28 del GAFI prevede che tali imprese e professioni siano soggette a misure di regolamentazione e controllo: i Paesi devono attuare dispositivi di vigilanza efficaci per garantire il rispetto degli obblighi in materia di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

In occasione dell'ultima valutazione del GAFI, l'attuazione da parte della Svizzera delle Raccomandazioni 22 e 23 è stata giudicata solo «parzialmente conforme», mentre quella relativa alla Raccomandazione 28 è stata definita «ampiamente conforme». Il GAFI ha osservato in particolare che l'ambito di applicazione della LRD non contempla tutte le attività di cui alla Raccomandazione 22, in particolare per quanto riguarda gli agenti immobiliari, i commercianti di metalli preziosi e di pietre preziose, gli avvocati, i notai, i contabili, i trust e i fornitori di servizi alle società¹²⁶.

Unione europea

In seguito all'entrata in vigore, il 28 dicembre 2001, della direttiva 2001/97/CE, i notai e gli altri professionisti del diritto indipendenti nonché i prestatori di servizi relativi a società o trust sono assoggettati alle norme della direttiva antiriciclaggio (UE) 2018/843 qualora assistano i propri clienti nella progettazione o nella realizzazione di operazioni per le quali è particolarmente elevato il rischio che i loro servizi vengano utilizzati a fini di riciclaggio dei proventi di attività criminali. Tra queste attività a rischio elevato rientrano tutte quelle indicate nella Raccomandazione 22 (d) ed (e) del GAFI, già estese alla consulenza in materia fiscale.

I notai, gli altri professionisti del diritto indipendenti e i prestatori di servizi relativi alle società sono assoggettati ai medesimi obblighi di diligenza a carico degli intermediari finanziari (obblighi di vigilanza nei confronti della clientela, obblighi di segnalazione). Gli Stati membri possono esentarli dall'obbligo di segnalazione «nella misura in cui tale esenzione riguarda le informazioni che essi ricevono o ottengono sul cliente, nel corso dell'esame della sua posizione giuridica o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza del cliente in un procedimento giudiziario o in relazione a tale procedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento, a prescindere dal fatto che le informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento stesso». Spetta inoltre agli Stati membri istituire un adeguato monitoraggio degli obblighi previsti dalla direttiva.

Al fine di estendere il campo di applicazione del quadro giuridico vigente e di colmare eventuali lacune, il 20 luglio 2021 la Commissione europea ha presentato nuove proposte legislative in materia di lotta contro il riciclaggio di capitali o il finanziamento del terrorismo¹²⁷. Tali proposte,

¹²⁶ Rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera, 2016, pagg. 106 e 215

¹²⁷ Cfr. i testi pubblicati sul sito: [oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0239\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0239(COD)&l=en).

attualmente in fase di esame, mirano a inserire tali obblighi in un nuovo regolamento europeo; è in discussione un'estensione dell'obbligo di comunicazione, sotto forma di contro eccezione (nel caso in cui l'avvocato, il notaio o un altro giurista sia a conoscenza del fatto che il proprio cliente utilizza la consulenza giuridica a fini di riciclaggio di denaro o in relazione a determinate operazioni a rischio particolarmente elevato) o di una definizione più restrittiva delle consulenze giuridiche suscettibili di esenzione.

Francia

La Francia assoggetta agli obblighi antiriciclaggio un'ampia cerchia di professionisti, corrispondente a tutte le professioni e attività identificate dal GAFI, ma non solo (p. es., assoggettamento della cassa dei pagamenti pecuniari degli avvocati, «Caisse des règlements pécuniaires des avocats» [CARPA]). Gli avvocati e i notai sono quindi sottoposti agli obblighi previsti dal Codice monetario e finanziario francese («Code monétaire et financier») quando, nell'ambito della loro attività professionale, partecipano in nome e per conto dei propri clienti a qualsiasi operazione finanziaria o immobiliare, quando assistono i propri clienti nella progettazione o nella realizzazione di operazioni riguardanti a) l'acquisto o la vendita di beni immobili o di attività commerciali; b) la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni dei clienti; c) l'apertura di conti bancari, libretti di deposito o strumenti finanziari o contratti assicurativi; d) l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione di società; e) la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società; f) la costituzione, la gestione o l'amministrazione di trust; g) la costituzione o la gestione di fondi di dotazione o di sostenibilità; oppure quando forniscono consulenza fiscale¹²⁸.

Le persone assoggettate devono ottemperare agli obblighi di vigilanza della clientela, previsti dal Codice monetario e finanziario francese. Sono sottoposte ai medesimi obblighi di segnalazione di operazioni sospette previsti per gli intermediari finanziari. Tuttavia, gli avvocati non devono segnalare i propri sospetti all'autorità nazionale (TRACFIN), ma al presidente dell'ordine a cui sono iscritti. Se i requisiti di legge sono soddisfatti, il presidente dell'ordine inoltrerà la segnalazione all'autorità competente¹²⁹. Inoltre, gli avvocati non sono tenuti a divulgare informazioni se la loro attività è connessa a un procedimento giudiziario o se forniscono consulenza legale, dal momento che tale attività è coperta dal segreto professionale¹³⁰.

Ai fondi ricevuti dagli avvocati per conto dei loro clienti si applicano norme specifiche: gli avvocati sono autorizzati a gestire fondi solo in via accessoria a pratiche legali o giudiziarie; qualsiasi gestione di fondi deve obbligatoriamente essere effettuata tramite la cassa CARPA, a sua volta soggetta agli obblighi antiriciclaggio; infine, gli avvocati non possono ricevere fondi o dare istruzioni relative al loro versamento senza il previo controllo della stessa CARPA.

Nella vigilanza degli obblighi antiriciclaggio sono coinvolti diversi organismi di autodisciplina e varie autorità di controllo, a seconda della professione interessata (in particolare: la Commission nationale des sanctions presso il Ministro dell'Economia, i Consigli dell'Ordine, la Camera dei notai, l'Ordine degli esperti contabili, l'Haut Conseil du commissariat aux comptes). Tali autorità e organismi hanno il potere di comminare sanzioni in caso di mancato rispetto degli obblighi di legge.

L'attuazione delle Raccomandazioni 22, 23 e 28 da parte della Francia è stata giudicata «ampiamente conforme» dal GAFI¹³¹.

¹²⁸ Cfr. art. L 561-2 e L-561 Code monétaire et financier.

¹²⁹ Cfr. art. L-561-16 Code monétaire et financier.

¹³⁰ Cfr. art. L-561-3 Code monétaire et financier, che fissa a sua volta due limiti: nel caso in cui l'avvocato fornisca consulenza a fini di riciclaggio o sia a conoscenza del fatto che il cliente desidera ottenere consulenza a tale scopo; si veda anche Guide pratique du Conseil national des barreaux: qualunque intervento successivo alla decisione del cliente, compresa l'attuazione della soluzione individuata in sede di consulenza legale, non è più oggetto dell'esenzione.

¹³¹ GAFI, rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Francia, 2022.

Germania

Il principale destinatario della legge antiriciclaggio tedesca (Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten) è il «Verpflichtete» (assoggettato). La cerchia degli assoggettati negli ultimi anni è andata ampliandosi sempre di più, estendendosi a diverse professioni di consulenza giuridica ed economica, ragione per cui sono aumentate anche le attività incluse nella legge antiriciclaggio per queste professioni. Secondo l'articolo 2 paragrafo 1 numero 10 sono considerati assoggettati anche avvocati, professionisti del diritto, avvocati brevettuali e notai, quando agiscono nell'esercizio della propria attività o professione, purché per i loro clienti contribuiscano alla pianificazione e all'esecuzione delle seguenti attività: a) acquisto e vendita di immobili o imprese commerciali; b) amministrazione di denaro, titoli di credito o altri valori patrimoniali; c) apertura o amministrazione di conti bancari, di risparmio o conti di deposito titoli; d) acquisizione dei mezzi necessari per la costituzione, l'esercizio e l'amministrazione di società; e) costituzione, esercizio o amministrazione di società fiduciarie, società o strutture simili. Avvocati, professionisti del diritto, avvocati brevettuali e notai rientrano nel campo di applicazione della legge antiriciclaggio tedesca anche nella misura in cui nell'esercizio della loro attività o della loro professione eseguono transazioni immobiliari o finanziarie in nome e per conto dei loro assistiti, forniscono consulenze ai propri assistiti per quanto riguarda la struttura del loro capitale, la loro strategia industriale o questioni connesse, forniscono consulenza o servizi in merito a fusioni o acquisizioni oppure offrono un aiuto in ambito fiscale adeguato all'attività svolta.

Conformemente all'articolo 2 paragrafo 1 numero 11 della legge antiriciclaggio tedesca sono considerati assoggettati anche i professionisti del diritto che non sono membri di un ordine degli avvocati nella misura in cui svolgono attività secondo il numero 10 lettere a–d.

Tra gli assoggettati la legge antiriciclaggio tedesca contempla all'articolo 2 paragrafo 1 numero 12 anche esperti contabili, revisori dei conti giurati, consulenti fiscali, procuratori fiscali nonché agenti immobiliari. Tutti questi professionisti insieme alle loro attività professionali in generale sono assoggettati a tutti gli obblighi stabiliti dalla legge antiriciclaggio tedesca.

Fornitori di servizi che operano per società e patrimoni amministrati fiduciarmente o fiduciari che non appartengono a una delle categorie già citate sopra sono considerati assoggettati quando forniscono a terzi uno dei seguenti servizi: a) costituzione di una persona giuridica o di una società di persone; b) esercizio della funzione direttiva o amministrativa di una persona giuridica o di una società di persone, esercizio della funzione di un socio di una società di persone o esercizio di una funzione paragonabile; c) messa a disposizione di una sede, un indirizzo commerciale, amministrativo o postale o di altri servizi inerenti per una persona giuridica, per una società di persone o una struttura giuridica ai sensi dell'articolo 3 paragrafo 3; d) esercizio della funzione di un fiduciario per una struttura giuridica ai sensi dell'articolo 3 paragrafo 3; e) esercizio della funzione di un azionista fiduciario per un'altra persona; f) creazione di una possibilità per un'altra persona che esercita una delle funzioni di cui alle lettere b, d ed e.

Gli assoggettati devono approntare un sistema di gestione del rischio basato sulle prassi interne per poter individuare e valutare i rischi individuali. Vi deve essere una gestione efficace del rischio per evitare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (art. 4 par. 1 legge antiriciclaggio tedesca) che, in base al principio di proporzionalità, potrà essere strutturata tenendo adeguatamente in considerazione il tipo e l'entità dell'attività svolta. La gestione del rischio deve comprendere un'analisi dei rischi e misure interne di difesa (art. 4 par. 2 legge antiriciclaggio tedesca). È lasciato un margine per la valutazione dell'entità esatta delle misure da attuare, ma non viene lasciata aperta la possibilità che non siano adottate delle misure.

Gli assoggettati devono assicurare una gestione efficace del rischio che, secondo quando stabilito dal legislatore all'articolo 4 paragrafo 1 della legge antiriciclaggio tedesca, sia adeguata

al tipo e all'entità dell'attività imprenditoriale. Inoltre devono effettuare un'analisi dei rischi e, sulla base di questa, adottare misure di protezione interne. Nell'ambito dell'analisi dei rischi gli assoggettati devono individuare e valutare i rischi individuali connessi al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo per loro rilevanti e che sono connessi all'attività che svolgono. Tale analisi dei rischi deve inoltre essere documentata, verificata periodicamente e aggiornata. Le autorità di vigilanza possono richiedere l'ultima versione dell'analisi dei rischi.

Conformemente all'articolo 43 paragrafo 2 periodo 1 della legge antiriciclaggio tedesca gli obbligati che svolgono un'attività professionale di consulenza legale, in deroga ai consueti obblighi di avviso previsti per gli istituti e le imprese del settore finanziario e dei servizi (art. 43 par. 1 legge antiriciclaggio tedesca) non sono tenuti a inviare alla FIU una comunicazione di sospetto, nel caso in cui la fattispecie che dovrebbe essere segnalata riguarda informazioni che i professionisti hanno ricevuto nell'ambito della loro attività di consulenza legale o rappresentanza processuale.

Le autorità di vigilanza responsabili dell'applicazione della legge antiriciclaggio tedesca sono, tra gli altri: per gli avvocati e i professionisti del diritto, l'ordine degli avvocati locale competente, per gli avvocati brevettuali, il relativo ordine, per i notai in generale, il presidente del tribunale del distretto in cui ha sede il notaio, per gli esperti contabili e i revisori dei conti giurati, il relativo ordine e per i consulenti fiscali e i procuratori fiscali, il relativo ordine locale competente.

Il GAFI ha giudicato «ampiamente conforme» l'attuazione da parte della Germania delle Raccomandazioni 22 e 28 e «conforme» quella della Raccomandazione 23¹³².

Austria

Conformemente alle normative applicabili, gli avvocati e i notai che svolgono attività suscettibili di essere sfruttate a fini di riciclaggio di denaro hanno particolari obblighi di identificazione, di annuncio e di vigilanza nonché altri obblighi di diligenza. Rientrano in queste attività: l'acquisto o la vendita di immobili, l'acquisto o la vendita di imprese, la gestione di patrimoni, di titoli di credito o di altri valori patrimoniali, l'apertura o la gestione di conti bancari, di risparmio o conti di deposito titoli, nonché la costituzione, l'esercizio, l'amministrazione di trust, società, fondazioni o strutture simili compresa l'acquisizione dei mezzi necessari per la costituzione, l'esercizio o l'amministrazione di società.

Per ridurre il rischio di compiere operazioni di riciclaggio di denaro, avvocati e notai, in base all'attività professionale e al tipo e alle dimensioni dello studio legale, sono tenuti a elaborare un'analisi del rischio e, coerentemente con tale analisi, prevedere strategie e misure volte a evitare di favorire con la loro attività il riciclaggio di denaro o il finanziamento del terrorismo.

In linea di massima, avvocati e notai sono tenuti a presentare una comunicazione di sospetto all'ufficio competente in materia di riciclaggio di denaro solo nel caso in cui svolgano attività suscettibili di essere sfruttate a tal fine. In generale, sono esclusi da una comunicazione di sospetto i fatti di cui avvocati e notai sono venuti a conoscenza da una parte o tramite una parte in quanto loro rappresentanti dinanzi a un tribunale o a un'autorità di livello superiore o a un pubblico ministero. La comunicazione di sospetto, inoltre, non è da inoltrare nel caso di fatti di cui avvocati e notai sono venuti a conoscenza da una parte o tramite una parte nell'ambito di una consulenza legale. Queste eccezioni all'obbligo di comunicazione di sospetto, però, non si applicano nel caso in cui risulti evidente che la consulenza legale è stata manifestamente richiesta a fini di riciclaggio di denaro. In questi casi avvocati e notai sono comunque tenuti a effettuare la comunicazione di sospetto. Devono effettuare immediatamente una comunicazione di sospetto quando sono a conoscenza, hanno il sospetto o hanno ragioni

¹³² GAFI, rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Germania, 2022

fondate di ritenere che il denaro utilizzato per l'operazione o la transazione provenga da attività criminali o sia connesso al finanziamento del terrorismo.

Per quanto riguarda il rispetto dei suddetti obblighi, avvocati e notai sono assoggettati ai relativi ordini professionali competenti. Nel caso in cui questi ultimi nell'ambito dei loro controlli rilevino attività connesse al riciclaggio di denaro, hanno l'obbligo di inviare una comunicazione di sospetto. In caso di violazione delle disposizioni atte a prevenire il riciclaggio di denaro sono previste sanzioni disciplinari (pene pecuniarie).

L'attuazione delle raccomandazioni da parte dell'Austria è stata esaminata dal GAFI nel 2015/2016. Per quanto concerne le raccomandazioni volte a garantire il rispetto delle misure di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo da parte delle imprese e professioni non finanziarie designate (Raccomandazioni 22, 23 e 28), il Paese è stato giudicato: «parzialmente conforme» in riferimento alla Raccomandazione 22 (misure preventive), «ampiamente conforme» per quanto riguarda le Raccomandazioni 23 (altre misure) e 28 (regolamentazione e vigilanza). Nell'ambito dell'esame successivo del 2018, il giudizio relativo alla Raccomandazione 22 è stato modificato in «in gran parte conforme», mentre quello riguardante le Raccomandazioni 23 e 28 è rimasto invariato.

Regno Unito

Il Regno Unito assoggetta i professionisti del diritto indipendenti («independent legal professionals»), i contabili e i fornitori di servizi ai trust e alle società a una propria regolamentazione in materia di riciclaggio di denaro¹³³. In particolare, i professionisti del diritto sono assoggettati nel momento in cui offrono servizi giuridici o notarili in relazione a determinate operazioni a rischio; l'elenco delle operazioni a rischio coincide interamente con quello della lettera d contenuta nella Raccomandazione 22 del GAFI. Anche i fornitori di servizi alle società sono soggetti alle regolamentazioni nel caso in cui offrano determinati servizi che corrispondono interamente a quelli indicati nella lettera e della Raccomandazione 22 del GAFI.

In linea di principio, le persone assoggettate alla regolamentazione antiriciclaggio hanno gli stessi doveri, indipendentemente dalla professione svolta (bancaria, legale, contabile ecc.). La legge stabilisce i doveri in termini generali («due diligence» del cliente, affidabilità e tenuta dei registri, obbligo di comunicazione) e quindi li concretizza in vari testi legislativi od orientamenti di livello inferiore.

I legali («lawyers») devono effettuare un'analisi dei rischi della propria pratica professionale e stilare la documentazione e le procedure interne necessarie. Ogni mandato deve essere analizzato alla luce del relativo profilo di rischio. È necessario mettere in atto procedure adeguate all'identificazione dei clienti e degli aventi economicamente diritto, prevedendo la possibilità di obblighi semplificati o estesi per tenere conto dei rischi specifici connessi a un mandato. È altresì necessario redigere e conservare la pertinente documentazione. Ogni avvocato o persona alle sue dipendenze deve ricevere una formazione adeguata a identificare, gestire e minimizzare i rischi.

La normativa in materia¹³⁴ impone alle persone assoggettate di segnalare i sospetti di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo (in alcuni casi, dapprima a una persona designata internamente, successivamente all'autorità). Altre normative o la giurisprudenza a sostegno tutelano la riservatezza della documentazione o delle informazioni ricevute da un avvocato o da un legale. Spetta a ciascun avvocato o legale interessato valutare se un «privilegio» previsto da tali normative o dalla giurisprudenza a sostegno prevalga sull'obbligo di segnalazione. L'avvocato o il

¹³³ The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017, Proceeds of Crime Act 2002, Terrorism Act 2006

¹³⁴ Proceeds of Crime Act 2002, Terrorism Act 2006.

legale che segnala i propri sospetti alla National Crime Agency non incorre, in linea di massima, nella responsabilità civile.

Le persone assoggettate alla regolamentazione antiriciclaggio sono sottoposte alla vigilanza di vari uffici, agenzie o enti (nove solo per la professione forense), incaricati di effettuare controlli e comminare sanzioni in caso di infrazioni.

Il GAFI ha giudicato «ampiamente conforme» l'attuazione da parte del Regno Unito delle Raccomandazioni 22 e 23 e «conforme» quella della Raccomandazione 28¹³⁵.

Stati Uniti

Gli Stati Uniti non impongono obblighi di diligenza alle professioni non finanziarie identificate dal GAFI. In particolare, gli avvocati o gli intermediari che collaborano alla costituzione di una società o di un trust non sono soggetti agli obblighi di vigilanza antiriciclaggio, bensì agli obblighi previsti dalle leggi tributarie e dai regimi di sanzioni economiche internazionali. Essi possono segnalare volontariamente le operazioni sospette, sebbene non siano obbligati a farlo. Pertanto, l'attuazione da parte degli Stati Uniti delle Raccomandazioni 22, 23 e 28 è stata classificata come «non conforme» nell'ultimo rapporto di valutazione del GAFI.

Va notato che la nozione di «legal privilege» (privilegio legale) nel diritto americano è tuttavia più ristretta di quella di segreto professionale adottata nei Paesi di diritto civile, in quanto prevede un maggior numero di eccezioni. È, ad esempio, ammesso che un avvocato possa (o addirittura debba, a seconda della legge applicata nello Stato americano interessato) divulgare all'autorità le informazioni ricevute dal proprio cliente, nel caso in cui la sua consulenza venga utilizzata per infrangere la legge.

L'attuale amministrazione intende estendere le norme antiriciclaggio a nuove professioni, tra cui quelle di avvocato, contabile e consulente in investimenti («gatekeeper»)¹³⁶. La bozza di regolamento attualmente in esame si basa perlopiù sull'elenco delle attività a rischio di cui alla lettera d della Raccomandazione 22 del GAFI.

2.3 Operazioni in contanti: restrizioni nel settore immobiliare e nel commercio di metalli preziosi e di pietre preziose

Raccomandazione del GAFI

A livello internazionale, il GAFI prescrive che le operazioni legate all'acquisto o alla vendita di beni immobili siano assoggettate all'obbligo di segnalazione. Ai sensi della Raccomandazione 22, gli obblighi di diligenza e/o di vigilanza relativi alla clientela e di conservazione dei documenti imposti dalle Raccomandazioni 10, 11, 12, 15 e 17 si applicano anche alle imprese e alle professioni non finanziarie designate. Tra le imprese e le professioni non finanziarie designate rientrano gli agenti immobiliari, qualora siano coinvolti in operazioni per conto di clienti aventi ad oggetto l'acquisto o la vendita di immobili, nonché gli avvocati, i notai e altri professionisti del diritto indipendenti e contabili, qualora predispongano o eseguano operazioni per conto di clienti aventi ad oggetto l'acquisto o la vendita di immobili. Tuttavia, il GAFI non esige una soglia al di sopra della quale si applicano gli obblighi di diligenza.

Nel giugno 2022, il GAFI ha pubblicato una revisione degli orientamenti rivolti al settore immobiliare al fine di assistere i Paesi nell'attuazione della Raccomandazione 22 in tale settore¹³⁷. In occasione della prossima valutazione tra pari della Svizzera, occorrerà dimostrare che sono state adottate

¹³⁵ GAFI, rapporto sulla valutazione tra pari relativa al Regno Unito, 2022.

¹³⁶ Cfr. «Establishing New Authorities for Businesses Laundering and Enabling Risks to Security Actor ENABLERS Act»; www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5525.

¹³⁷ GAFI, Guidance for a Risk-Based Approach to the Real Estate Sector, lug. 2022, [RBA-Real-Estate-Sector \(2\).pdf](#)

misure volte a porre rimedio alle carenze individuate nel 2016 in relazione alla Raccomandazione 22.

La Raccomandazione 22 del GAFI esige anche l'assoggettamento dei commercianti di metalli preziosi e dei commercianti di pietre preziose allorché effettuano operazioni con un cliente pari o superiori a 15 000 USD/EUR.

Unione europea

L'UE impone obblighi di vigilanza alle professioni forensi e agli agenti immobiliari nell'ambito delle proprie misure antiriciclaggio (cfr. n. 2.2). La direttiva (UE) 2015/849 si applica quindi parimenti agli «agenti immobiliari»¹³⁸, anche quando agiscono in qualità di intermediari nella locazione di beni immobili, ma solo in relazione alle operazioni per le quali il canone mensile è pari o superiore a 10 000 euro. Inoltre, la stessa direttiva si applica anche ad «altri soggetti che negoziano beni, quando il pagamento è effettuato o ricevuto in contanti per un importo pari o superiore a 10 000 euro, indipendentemente dal fatto che la transazione si effettua con un'operazione unica con diverse operazioni che appaiano collegate»¹³⁹. Di conseguenza, i soggetti obbligati dalla suddetta direttiva sono tenuti ad adottare misure di adeguata verifica della clientela qualora ricevano denaro contante per un importo pari o superiore a 10 000 euro.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

3.1.1 Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

3.1.1.1 In generale

L'avamprogetto di una nuova legge federale sulla trasparenza delle persone giuridiche accorpa le norme esistenti in materia di trasparenza delle persone giuridiche e dei rispettivi aventi economicamente diritto (attualmente inserite nel CO, nella LAAF e nel CP), al fine di unificarle e consolidarle. L'avamprogetto mira a garantire un accesso rapido ed efficace da parte delle autorità competenti alle informazioni riguardanti l'avente economicamente diritto di un ente giuridico. A tal fine, stabilisce che gli enti interessati siano tenuti a identificare le persone che sono i loro aventi economicamente diritto e a verificare tali informazioni in maniera opportuna. In seguito, dovranno annunciarli al nuovo registro federale degli aventi economicamente diritto, che sarà tenuto dall'Ufficio federale di giustizia (UFG). Il registro consente quindi di identificare le persone che controllano effettivamente i soggetti svizzeri o esteri che vi figurano. Il suo carattere centralizzato consente alle autorità competenti di accedere più facilmente alle informazioni. In tal modo, il registro contribuisce in maniera più efficace ed effettiva alla lotta contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo, la criminalità economica. In particolare, rafforza l'attuazione delle norme in materia di corruzione, delle leggi fiscali, delle misure basate sulla LEmb e delle sanzioni economiche, dell'assistenza amministrativa fiscale, delle regolamentazioni in materia di appalti pubblici e delle regolamentazioni sull'acquisto di fondi da parte di persone estere.

La nuova normativa consentirà inoltre di tenere conto delle Raccomandazioni del GAFI, modificate nel 2022, che impongono ai Paesi di predisporre meccanismi volti a garantire l'adeguatezza, l'affidabilità e l'aggiornamento delle informazioni relative all'avente economicamente diritto (cfr. anche il n. 1.2.1.1 con riferimento alla revisione della Raccomandazione. 24). La stessa normativa adotta il «multi-pronged approach» (approccio su più fronti) raccomandato a livello internazionale, ossia il ricorso a una combinazione di meccanismi diversi per raccogliere informazioni sull'avente economicamente diritto e metterle a disposizione delle autorità competenti. Gli obblighi a carico delle società («company approach») si sommano pertanto a quelli di registrazione («registry approach»), senza sostituirli, mentre gli intermediari finanziari sono soggetti ai propri obblighi di

¹³⁸ Articolo 2 paragrafo 1 punto 3 lettera d)

¹³⁹ Articolo 2 paragrafo 1 punto 3 lettera e)

diligenza. L'avamprogetto mira anche a dare attuazione ad alcune raccomandazioni formulate per la Svizzera dal Forum globale, intese in particolare ad assicurare che l'obbligo a carico delle società di tenere un elenco degli aventi economicamente diritto sia oggetto di un'adeguata vigilanza.

3.1.1.2 Persone giuridiche ed enti sottoposti alla legge

La normativa si applica innanzitutto alle persone giuridiche di diritto svizzero (SA, Sagl, SICAV/SICAF, cooperative, associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio e fondazioni). Sono previste esenzioni, a determinate condizioni, per le società quotate, gli istituti di previdenza e le persone giuridiche i cui diritti di partecipazione sono detenuti da enti pubblici. Per quanto riguarda le associazioni, solo quelle che hanno l'obbligo di iscriversi nel registro di commercio (art. 61 cpv. 2 Codice civile [CC]¹⁴⁰) saranno assoggettate alla nuova legge. Inoltre, per determinate categorie di enti sono previste disposizioni di accertamento e di verifica semplificate, nonché una procedura semplificata di annuncio. Tali esenzioni e agevolazioni mirano a tenere conto dei rischi di abuso limitati che presentano questi enti in considerazione della loro forma giuridica, della loro struttura o di altri regimi giuridici a loro applicabili.

La normativa prevede inoltre l'iscrizione nel registro di certe persone giuridiche o degli enti giuridici di diritto estero, ossia quelle persone giuridiche o quegli enti giuridici di diritto estero che hanno una succursale iscritta nel registro di commercio, hanno l'amministrazione effettiva in Svizzera, oppure sono proprietari o si impegnano ad acquisire un fondo in Svizzera. Rispetto agli enti svizzeri, le società estere presentano un rischio maggiore nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, come confermato dall'analisi dei rischi condotta dal GCRF) nel rapporto del 2017, attualmente in fase di aggiornamento al 2023. Tale approccio concorda anche con quello della Raccomandazione 24 del GAFI, che introduce diverse misure volte a limitare i rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo associati alle persone giuridiche integrate all'estero. Un Paese deve condurre un'analisi dei rischi legati alle persone giuridiche costituite all'estero aventi un nesso sufficiente con il Paese stesso e adottare misure per ovviare ai rischi identificati. Il Forum globale raccomanda anche alla Svizzera di introdurre una sorveglianza dell'obbligo di tenuta dell'elenco dei legittimi proprietari degli enti giuridici di diritto estero aventi la propria amministrazione effettiva in Svizzera e di garantire un'efficace applicazione di tale obbligo, senza tuttavia richiedere l'iscrizione dell'avente economicamente diritto di tali società.

3.1.1.3 Obblighi degli enti sottoposti alla nuova legge e delle altre parti interessate (accertamento, verifica, aggiornamento, documentazione)

Le società o altri enti giuridici assoggettati alla nuova legge devono disporre di informazioni affidabili relative al proprio avente economicamente diritto. Tale obbligo rappresenta l'elemento base che consente agli enti interessati di trasmettere informazioni di qualità al registro e di informare correttamente un intermediario finanziario in applicazione dell'articolo 4 LRD.

Il primo obbligo della società è quindi quello di accertare i suoi aventi economicamente diritto e di verificare le informazioni ricevute con la diligenza richiesta dalle circostanze. A tal fine, sono stati integrati gli obblighi previsti dalla normativa vigente (annuncio da parte dell'azionista; tenuta dell'elenco degli annunci da parte della società): da un lato, le norme sull'accertamento dell'avente economicamente diritto previste dall'articolo 697j e seguenti CO sono state riviste per garantire la coerenza con la LRD; dall'altro, la società stessa deve accertare e verificare l'identità dell'avente economicamente diritto oltre che documentare le informazioni raccolte in maniera adeguata. A tal fine, la società si basa principalmente sugli annunci ricevuti dagli azionisti, dai soci o anche dall'avente economicamente diritto e può richiederne la collaborazione qualora le informazioni necessarie non siano sistematicamente disponibili (in particolare nei casi di controllo indiretto o quando il controllo è esercitato in altro modo). La portata dell'obbligo di verifica dipende dalle circostanze di fatto: una società unipersonale («SA unipersonale») o una PMI di piccole dimensioni

¹⁴⁰ RS 210

che conosce i propri azionisti visto che tutti lavorano per la società, ricoprono la carica di amministratori o sono strettamente collegati alla stessa società non sarà tenuta ad adottare ulteriori misure volte a verificarne l'identità; nel caso di una società di domicilio detenuta da un trust facente parte di una struttura internazionale complessa, tale verifica sarà invece necessaria.

Le informazioni devono essere aggiornate entro un periodo di tempo ragionevole. Per stabilire un termine unico ragionevole, i termini di un mese per annunciare il nuovo avente economicamente diritto alla società (art. 697j cpv. 1 CO) e di tre mesi per la notifica di qualsiasi modifica delle informazioni annunciate (art. 697j cpv. 4 CO), come previsti dal diritto vigente, sono stati riesaminati e adeguati tenendo conto del nuovo termine aggiuntivo per l'annuncio dell'ente al registro. L'avamprogetto armonizza anche tali termini e prevede così un periodo di un mese per l'annuncio iniziale e per l'annuncio di modifica dell'ente interessato. A ciò si aggiunge il termine di un mese per l'annuncio al registro da parte dell'ente interessato.

Per le fondazioni e le associazioni sono previste disposizioni speciali al fine di tenere conto delle specificità di queste tipologie di persone giuridiche.

L'attuale articolo 22^{bis} LAAF prevede un obbligo di trasparenza per gli enti giuridici di diritto estero aventi l'amministrazione effettiva in Svizzera, in base al quale devono tenere un elenco dei loro titolari giuridici. Per ragioni di coerenza dell'ordinamento giuridico, tale disposizione è stata traspunta integralmente nell'avamprogetto. In questo modo l'obbligo viene sottoposto al regime sanzionatorio generale della nuova legge, che così diventa esecutiva, e nel contempo viene attuata una raccomandazione del Forum globale.

3.1.1.4 Annuncio al registro

L'ente deve annunciare al registro l'identità dei suoi aventi economicamente diritto, nonché la natura e l'estensione del controllo da questi esercitato entro un mese dall'iscrizione dell'ente nel registro di commercio oppure, qualora si tratti di un ente giuridico di diritto estero, dal suo assoggettamento alla presente legge. Le modifiche devono essere annunciate entro il medesimo termine.

Gli annunci al registro devono essere effettuati per via elettronica in modo da ottimizzare i costi e i tempi di elaborazione. In determinati casi l'ente può comunque effettuare l'annuncio presso l'ufficio cantonale del registro di commercio. È altresì prevista una procedura di annuncio specifica alle fondazioni e alle associazioni.

3.1.1.5 Iscrizione e tenuta del registro

L'autorità del registro (collegata all'UFG) è competente per la registrazione. Il suo compito principale consiste nella tenuta del registro elettronico.

Nel momento in cui l'autorità del registro riceve un annuncio, essa controlla che sia completo e verifica l'identità delle persone annunciate; per le persone che hanno un numero AVS, si mettono a confronto i dati d'identificazione ricevuti con quelli del sistema di informazione dell'Ufficio centrale di compensazione. Questi controlli formali soddisfano i requisiti previsti dal GAFI per la verifica dell'identità dell'avente economicamente diritto. Se l'annuncio è completo, l'autorità procede all'iscrizione e ne informa l'ente interessato. In caso contrario, gli invia una diffida (soggetta a spese) per invitarlo a completare l'iscrizione.

Se riceve una segnalazione da un'autorità o da un intermediario finanziario (in merito a una discrepanza tra le informazioni in suo possesso e quelle contenute nel registro) o se un ente non ha dato seguito a una diffida, l'autorità del registro appone un'annotazione all'iscrizione dell'ente. L'annotazione indica alle autorità o alle persone che consultano il registro l'esistenza di un dubbio sull'esattezza delle informazioni iscritte. Può anche fungere da base per un controllo.

L'iscrizione nel registro e la sua consultazione sono gratuite al fine di incentivare l'uso del registro.

3.1.1.6 Utilizzo del registro

Il registro degli aventi economicamente diritto non è pubblico. Il suo accesso è riservato alle autorità competenti per le finalità previste dalla nuova legge. Il registro può essere consultato anche dagli intermediari finanziari, dai consulenti assoggettati alla LRD e dagli avvocati assoggettati alla LLCA che esercitano un'attività sottoposta a obblighi di diligenza (cfr. art. 13a LLCA) nell'adempimento dei loro obblighi di diligenza. Tale approccio è conforme alla Raccomandazione 24. Quest'ultima mira infatti a garantire l'accesso delle autorità competenti alle informazioni contenute nel registro al fine di rafforzare la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. L'utilizzo di tali informazioni da parte degli intermediari finanziari è raccomandato dal GAFI, ma non obbligatorio. Il Consiglio federale ritiene che un'ulteriore estensione dell'accesso al registro a fini privati non apporterebbe un valore aggiunto rilevante alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, anzi pregiudicherebbe in misura sproporzionata i diritti fondamentali delle persone iscritte nel registro (protezione della sfera privata e dei dati personali, cfr. art. 13 della Costituzione federale [Cost.]¹⁴¹), senza che ciò possa essere giustificato dall'interesse pubblico alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo¹⁴².

Gli intermediari finanziari o le autorità che rilevano una discrepanza tra le informazioni in loro possesso e quelle del registro sono tenuti a segnalare. Per evitare duplicazioni, gli intermediari finanziari non devono effettuare un annuncio separato al registro, qualora segnalino a MROS un sospetto fondato in relazione al medesimo caso.

3.1.1.7 Verifica delle informazioni del registro

Il nuovo registro deve contenere informazioni complete, esatte e aggiornate, sottoposte quindi a opportuna verifica. Ciò è previsto anche dalla Raccomandazione 24 rivista del GAFI, che impone ai Paesi di dotarsi di meccanismi adeguati, volti a garantire che le informazioni relative all'avente economicamente diritto detenute dalla società o contenute nel registro (si veda il summenzionato «multi-pronged approach») siano adeguate, attendibili e aggiornate. La verifica deve interessare sia l'identità dell'avente economicamente diritto (la persona è effettivamente quella di cui si rende nota l'identità) sia il relativo status (la persona è effettivamente l'avente economicamente diritto della società). Il Forum globale prevede requisiti analoghi.

L'autorità di controllo prevista dall'avamprogetto è collegata al DFF. Essa controlla la completezza, l'esattezza e l'aggiornamento delle informazioni contenute nel registro e sorveglia l'esecuzione della legge. Inoltre, si pronuncia in merito a eventuali controversie riguardanti l'applicazione della legge. Il Servizio di diritto penale del DFF commina sanzioni in caso di violazione degli obblighi previsti dalla legge.

I controlli sono effettuati con un approccio basato sul rischio o a campione. Questo approccio implica che l'esecuzione dei controlli dipenda dai rischi di abuso connessi all'ente giuridico; in questo modo le risorse disponibili vengono impiegate in maniera mirata. Ad esempio, una società di domicilio con una struttura complessa dovrebbe comportare un rischio più elevato rispetto a una PMI radicata localmente ed è di conseguenza più facile che venga controllata. L'annotazione di un'iscrizione (cfr. art. 32) sarà tenuta in considerazione nella valutazione del rischio connesso a un ente giuridico. In questo modo, l'autorità di controllo può focalizzare i propri controlli sulle operazioni ritenute a rischio elevato e avviare procedure formali solo in presenza di elementi sufficienti. Al termine di una procedura di controllo, qualora riscontri che l'iscrizione nel registro non è completa, esatta o aggiornata, l'autorità di controllo adotterà le misure amministrative necessarie e potrà, in particolare, ordinare all'ente interessato di correggere l'iscrizione, o nei casi più gravi, di

¹⁴¹ RS 101

¹⁴² Allo stesso modo, CGUE, sentenza del 22 nov. 2022, cause C-37/20 e C-601/20.

sospendere i diritti societari e patrimoniali di un azionista o di un socio che non ha ottemperato ai suoi obblighi di collaborazione. Come *ultima ratio*, in particolare se la società non esercita manifestamente più alcuna attività commerciale e rappresenta quindi una mera «scatola vuota», può ordinare la liquidazione di tale ente. Le sue decisioni sono impugnabili in conformità alle norme generali della procedura amministrativa federale.

Vengono inoltre proposte sanzioni penali proporzionate ed efficaci al fine di garantire la corretta attuazione degli obblighi previsti dalla legge.

3.1.1.8 Obbligo di trasparenza per determinati rapporti fiduciari

Come dimostrato da diversi studi internazionali¹⁴³, gli accordi «fiduciari» possono consentire di nascondere l'identità dei beneficiari effettivi, in quanto una persona può agire come amministratore o azionista di un ente giuridico senza che sia necessariamente reso noto il nome della persona che l'ha designata. Tali accordi possono dissimulare la struttura di controllo e titolarità effettiva, laddove gli aventi economicamente diritto non desiderino rivelare la propria identità o il proprio ruolo all'interno di tale struttura. È quindi necessario introdurre requisiti di trasparenza per evitare che tali accordi siano utilizzati in modo improprio e che i criminali si celino dietro a soggetti che agiscono a loro nome. Lo standard rivisto del GAFI rafforza pertanto la trasparenza e i controlli relativi ai rapporti fiduciari («nominee»), con requisiti che il diritto svizzero non soddisfa ancora (p. es., il diritto vigente non prevede l'obbligo di annunciare alla società gli amministratori fiduciari). Di conseguenza, l'avamprogetto introduce una definizione di rapporti fiduciari soggetti a nuove misure di trasparenza e disciplina l'annuncio di tali rapporti alla persona giuridica e ai registri. In sede di definizione delle misure proposte e del relativo campo di applicazione, è stato adottato un approccio basato sul rischio per tener conto dei rischi effettivi di riciclaggio di denaro, in conformità con l'approccio raccomandato dal GAFI¹⁴⁴. In particolare, un certo numero di rapporti fiduciari che rientrerebbero nell'ampia definizione di «nominee» formulata dal GAFI¹⁴⁵, come ad esempio il rappresentante indipendente che esercita il diritto di voto in assemblea generale, non rientrano nel campo d'applicazione della legge (cfr. definizione di cui all'art. 12) a motivo del rischio ridotto di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo ad essi associato, nonché del fatto che le autorità competenti dispongono di informazioni adeguate e aggiornate sull'avente economicamente diritto della persona giuridica. L'analisi dei rischi delle persone e dei costrutti giuridici attualmente condotta dal GCRF avvalorava l'approccio normativo.

3.1.2 Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD e della LLCA)

3.1.2.1 Introduzione di obblighi di diligenza per consulenti e avvocati

Secondo il diritto vigente, chiunque eserciti a titolo professionale un'attività di intermediario finanziario, ossia accetti, tenga in deposito o aiuti a investire valori patrimoniali appartenenti a terzi, deve, fatte salve determinate eccezioni, ottemperare agli obblighi di diligenza previsti dalla LRD. Pertanto, gli avvocati e i notai sono altresì assoggettati agli obblighi di diligenza nella misura in cui operano come intermediari finanziari. Considerati i maggiori rischi in materia di riciclaggio di denaro associati ad alcuni servizi non finanziari (cfr. n. 1.1.2.1), è ormai opportuno introdurre gli stessi obblighi di diligenza per determinate professioni non finanziarie, al fine di lottare efficacemente contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. L'avamprogetto adotta un approccio basato sull'attività. Tutte le persone fisiche e giuridiche che esercitano a titolo professionale una delle attività specificate per i propri clienti dovranno in futuro ottemperare agli obblighi di diligenza

¹⁴³ Banca mondiale, Signatures for Sale: How Nominee Services for Shell Companies are Abused to Conceal Beneficial Owners, 2022

¹⁴⁴ Guidance on beneficial ownership of legal persons, mar. 2023, par. 142 segg.

¹⁴⁵ «Un mandataire est une personne physique ou morale mandatée par une autre personne physique ou morale (mandant) pour agir en son nom dans une certaine capacité vis-à-vis d'une personne morale», Glossario delle Raccomandazioni del GAFI.

in materia di riciclaggio di denaro, indipendentemente dalla loro appartenenza a un determinato gruppo professionale.

Campo di applicazione

Chiunque eserciti a titolo professionale una delle specifiche attività elencate nell'avamprogetto per i propri clienti è un «consulente» ai sensi della nuova normativa e deve a tale titolo ottemperare agli obblighi di diligenza in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro. Se un avvocato sottoposto alla LLCA esercita tali attività, si applica il regime speciale previsto dalla LLCA. Più precisamente, sono pertanto ormai assoggettate le seguenti categorie:

a) Consulente legale o consulente contabile

Coloro che forniscono consulenza legale e contabile si trovano in una posizione particolare sotto il profilo della lotta contro il riciclaggio di denaro. Da un lato, possono disporre di informazioni particolarmente rilevanti per identificare lo scopo e l'avente economicamente diritto di una struttura giuridica. Dall'altro, sono particolarmente esposti al rischio che i servizi prestati vengano utilizzati, anche a loro insaputa, per scopi di criminalità finanziaria, ad esempio per conferire una parvenza di legittimità a una società o a un'operazione. Determinati servizi di consulenza legale e di consulenza contabile alle società saranno pertanto assoggettati alla normativa qualora vengano prestati a titolo professionale in relazione a determinate operazioni identificate come a rischio elevato: si tratta, secondo l'avamprogetto di legge, principalmente di operazioni immobiliari, nonché di transazioni legate alla costituzione, alla trasformazione o alla vendita di una società. Tali attività non presuppongono l'esistenza di un potere di disposizione sui valori patrimoniali del cliente e non corrispondono al concetto di intermediazione finanziaria ai sensi della LRD. Esse sono solitamente esercitate da professionisti del settore legale, non necessariamente iscritti nel registro cantonale degli avvocati e assoggettati alla LLCA, nonché da avvocati, revisori dei conti, contabili o altri professionisti che operano presso trust o altre imprese analoghe.

b) Fornitore di servizi specializzati per le società

Oltre alla consulenza legale e contabile, alcune attività relative alla costituzione o all'amministrazione di strutture giuridiche saranno in generale assoggettate alla LRD in considerazione dei rischi elevati di riciclaggio di denaro associati a tali attività (p. es. servizi amministrativi legati alla gestione di un trust o messa a disposizione di un indirizzo postale per una società). Chiunque si presti, a titolo professionale, a domiciliare una società, una fondazione o un trust, a fornire assistenza nella costituzione di una società, una fondazione o un trust o ad agire in qualità di azionista fiduciario di una società è tenuto a rispettare i medesimi obblighi di diligenza.

c) Avvocati assoggettati alla LLCA per alcuni specifici mandati di consulenza

Parallelamente all'introduzione dello status di consulente ai sensi della LRD, la LLCA includerà nuove norme specifiche per la professione di avvocato. Il regime previsto dalla LLCA sarà in gran parte allineato a quello della LRD, pur tenendo conto delle peculiarità dell'avvocatura per quanto concerne la protezione del segreto professionale e l'organizzazione della vigilanza. L'adozione di specifiche norme è, secondo il Consiglio federale, motivata dalla necessità di prendere in considerazione il ruolo degli avvocati nell'amministrazione della giustizia e nella protezione dello Stato di diritto.

Si noti che l'applicazione delle norme che disciplinano i consulenti ai sensi della LRD, nonché delle norme speciali della LLCA, è subordinata a quelle che regolano l'attività di intermediario finanziario. In altre parole, le nuove disposizioni si applicano solo alle attività che non rientrano ancora nell'attività di intermediario finanziario ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 o 3 LRD. L'avvocato o il notaio che gestisce i fondi del proprio cliente opera quindi in qualità di intermediario finanziario e rimane sottoposto alle norme applicabili in materia.

Misure di diligenza

In generale, i consulenti saranno tenuti a rispettare obblighi di diligenza analoghi a quelli imposti agli intermediari finanziari. Conformemente a un approccio basato sul rischio, il contenuto e la portata di tali obblighi sono stati adeguati in modo da tenere conto dei rischi specifici (elevati o deboli) associati a un'attività specifica.

Il punto di partenza per i consulenti consiste nell'identificazione del cliente, ossia della persona destinataria dei servizi da essi offerti. Quest'obbligo deriva in larga misura dalle normative vigenti applicabili alla professione di avvocato (p. es. per prevenire i conflitti di interesse) o notaio¹⁴⁶. In linea di massima, esso troverà applicazione qualora un consulente accetti di svolgere un'attività assoggettata alla LRD, ad esempio nel caso in cui un fornitore di servizi si offra di agire in qualità di «nominee» di una società, al posto dell'azionista.

Nel caso in cui il cliente sia una società, una fondazione o un'altra struttura giuridica, il consulente dovrà identificare anche l'avente economicamente diritto, ossia la persona fisica che in ultima istanza controlla tale società o struttura.

Infine, il consulente deve identificare l'oggetto e lo scopo della transazione per la quale presta i propri servizi. Ad esempio, deve ragionevolmente comprendere lo scopo per cui viene costituita una nuova struttura giuridica o le modalità di strutturazione di una transazione commerciale.

Ulteriori misure di diligenza sono necessarie nel caso in cui il profilo di rischio del cliente o della transazione sia particolarmente elevato. Ad esempio, se il cliente è una PEP o un soggetto prossimo a una PEP, potrebbe essere necessario che il consulente si informi anche sulla provenienza dei valori patrimoniali oggetto della transazione o richieda ulteriori chiarimenti in merito allo scopo della transazione auspicata.

I risultati delle misure adottate dal consulente ai fini dell'adempimento degli obblighi di diligenza devono essere adeguatamente documentati.

Inoltre, il consulente deve adottare le misure organizzative necessarie a prevenire il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo o la violazione delle misure basate sulla LEmb. Si tratta principalmente di analizzare i rischi legati alla propria attività e adottare le misure interne necessarie contro tali rischi, ivi incluso in materia di controllo o di formazione.

I suddetti obblighi di diligenza sono in linea di principio desunti dalle disposizioni applicabili agli intermediari finanziari. Tuttavia, tali obblighi saranno adattati per tener conto delle attività specifiche esercitate dai consulenti (soprattutto perché questi non sono direttamente coinvolti nella transazione finanziaria). La nuova normativa prevede quindi una delega al Consiglio federale, a cui spetta il compito di precisare i diversi obblighi, secondo un approccio basato sul rischio. L'ordinanza definirà in particolare un regime di diligenza semplificato, che prevede la possibilità di limitare le misure di diligenza necessarie in funzione del profilo di rischio del cliente e della transazione. Nel caso, ad esempio, di un cliente che è una società quotata in borsa sottoposta a obblighi di informazione prudenziali, possono essere giustificati controlli meno estesi. Nel caso di un cliente ben radicato localmente, con una reputazione economica irreprensibile e attivo in un settore che non è associato a rischi elevati di corruzione o di riciclaggio di denaro, i rischi insiti dovrebbero essere generalmente molto contenuti, soprattutto se il servizio richiesto ha chiaramente un obiettivo economico comprensibile (p. es. creazione di una succursale della panetteria locale in un comune vicino). Per contro, nel caso di un cliente proveniente da uno Stato noto per la sua

¹⁴⁶ Cfr. p. es. art. 37 cpv. 2 loi sur le notariat del 15 dic. 2004 del Cantone VS; art. 39 loi sur le notariat del 29 giu. 2004 del Cantone VD; art. 14 loi sur le notariat del 25 nov. 1988 del Cantone GE; art. 34 loi sur le notariat del 22 nov. 2005 del Cantone BE; art. 56 loi sur le notariat del 20 set. 1967 del Cantone FR; art. 30 Beurkundungsgesetz del 3 giu. 1946 del Cantone ZG; art. 13 Notariatsverordnung del 23 nov. 1960 del Cantone ZH; art. 29 e 34 Notariatsordnung del 28 dic. 1911 del Cantone AG.

propensione alla corruzione, che dirige un'impresa con una struttura di controllo opaca e che richiede un servizio per una fattispecie economica poco comprensibile, i chiarimenti necessari in funzione dei rischi dovrebbero essere molto più estesi.

Occorre notare che la portata delle misure di diligenza è più ampia di quella dell'obbligo di comunicazione. In altre parole, il fatto che un consulente sia tenuto a identificare l'avente economicamente diritto e lo scopo dei propri servizi non implica ancora che sarà obbligato a segnalare eventuali sospetti a MROS, essendo tale obbligo soggetto a ulteriori condizioni più restrittive. Oltre a ridurre il rischio di abusi, questa soluzione garantisce il pieno rispetto del segreto professionale da parte degli avvocati e dei notai. Il fatto che gli avvocati e gli altri professionisti assoggettati alla normativa, a motivo della loro attività specifica, debbano porre sistematicamente domande riguardo all'avente economicamente diritto e allo scopo dei loro servizi, nonché documentare le risposte ottenute dai propri clienti, rappresenta di per sé una misura efficace: le persone che si astengono dal rispondere o che forniscono risposte discutibili non potranno usufruire dei servizi richiesti; qualora un consulente dovesse accettare il mandato incorrerebbe in responsabilità, anche penali, ove non riuscisse a ottenere le informazioni sulla transazione o prestasse consapevolmente i propri servizi per la realizzazione di una transazione illecita. Infine, le persone interessate saranno sottoposte a vigilanza e l'autorità di vigilanza potrà intervenire qualora venga a conoscenza che consulenti prestano i loro servizi al fine di realizzare operazioni illecite.

I medesimi obblighi di diligenza si applicheranno agli avvocati assoggettati alla LLCA che accettano un mandato comprendente un'attività a rischio elevato in termini di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo. Il Consiglio federale potrà precisare anche tali obblighi per via di ordinanza.

Obbligo di comunicazione

I consulenti sono tenuti a comunicare i loro sospetti a MROS qualora siano consapevoli o presumano, sulla base di sospetti fondati, che la transazione prevista dal loro cliente implica l'impiego di valori patrimoniali di provenienza illecita. L'esistenza di sospetti fondati presuppone solitamente che il consulente disponga di uno o più indizi concreti che lasciano supporre che i valori patrimoniali oggetto della transazione provengano da un crimine e che gli ulteriori chiarimenti forniti non consentano di fugare tali sospetti (cfr. art. 9 cpv. 1^{quater} AP-LRD).

Gli avvocati che svolgono un'attività di consulenza o un'attività sottoposta a obblighi di diligenza ai sensi della LLCA sono assoggettati all'obbligo di comunicazione soltanto se effettuano una transazione finanziaria per conto dei loro clienti. Inoltre, il segreto professionale deve essere rispettato: gli avvocati non sono tenuti a comunicare le informazioni coperte dal segreto professionale. Sia la LRD (art. 9 cpv. 2 AP-LRD) che la LLCA (art. 13e AP-LLCA) garantiscono la tutela della fiducia alla base della relazione intercorrente tra avvocato e cliente, nonché della riservatezza essenziale ai fini dell'instaurazione di tale rapporto. Le stesse eccezioni all'obbligo di comunicazione valgono anche per i notai.

Vigilanza

Il regime di vigilanza applicato ai consulenti deve basarsi sul sistema degli OAD, già adottato e riconosciuto per il settore parabancario in applicazione della LRD. La definizione di consulenti include un ampio ventaglio di professionisti (legali, avvocati non assoggettati alla LLCA, fiduciari, notai e professionisti del diritto indipendenti). Data la molteplicità delle prassi e dei profili professionali, l'autodisciplina appare, per quanto possibile, giustificata. I consulenti dovranno quindi aderire a un OAD, adattabile alle specifiche prassi, nonché adottare apposite linee guida relative alle modalità di svolgimento di determinate attività, che il Consiglio federale potrà ritenere vincolanti. Tale raggruppamento risulta tanto più ragionevole, dal momento che i notai e i trust dispongono già di diversi OAD per quanto riguarda le proprie attività di intermediazione finanziaria; gli stessi OAD saranno in grado di esercitare la vigilanza sulle attività di consulenza dei loro affiliati.

L'OAD eserciterà la vigilanza sui propri membri e potrà adottare le misure amministrative necessarie al ripristino della situazione conforme, ad esempio quando un membro non tiene i suoi registri in modo appropriato o non ha proceduto in maniera corretta errata identificazione dei clienti. In presenza di violazioni gravi o reiterate, è possibile segnalare il caso al DFF ai fini dell'adozione di opportune misure sanzionatorie (cfr. art. 19 cpv. 7 AP-LRD e n. 3.1.2.2).

La vigilanza nei confronti degli avvocati assoggettati alla LLCA sarà integrata nel regime di vigilanza esistente. Le autorità cantonali di sorveglianza saranno quindi incaricate di verificare il rispetto delle norme professionali degli avvocati in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Esse potranno adottare misure disciplinari nei confronti degli avvocati inadempienti. Onde garantire la parità di trattamento, tali misure saranno allineate a quelle previste dalla LRD.

3.1.2.2 Revisione del sistema delle sanzioni pronunciate dagli OAD

La proposta di normativa mira a fornire una base legale formale alle sanzioni pronunciate nei confronti degli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD e a rivedere e rafforzare di conseguenza il sistema di vigilanza degli OAD.

La prima misura consiste nel definire una base legale adeguata per le norme attuative degli obblighi di diligenza adottati dagli OAD. Trattandosi di norme di diritto pubblico, l'articolo 25 della LRD non è sufficiente in tal senso. Verrà pertanto introdotta una nuova disposizione che delegherà la facoltà di attuare gli obblighi di diligenza definiti dalla LRD alla FINMA e al Consiglio federale. Su tale base, la FINMA potrà riconoscere i regolamenti emanati dagli OAD quale attuazione degli obblighi di diligenza previsti dalla LRD, mentre il Consiglio federale potrà emanare disposizioni analoghe nei confronti dei consulenti.

La seconda misura mira a fornire un quadro adeguato alla vigilanza esercitata dagli OAD, introducendo nella legge la possibilità di avviare procedimenti formali, l'obbligo di collaborazione delle parti interessate e il diritto dell'OAD di incaricare uno specialista esterno. Queste procedure, ora rientranti nel diritto amministrativo, saranno quindi rafforzate e armonizzate, contribuendo a ridurre il rischio di «concorrenza negativa» tra gli OAD.

La terza misura è volta a definire il tipo di provvedimenti che possono essere adottati dagli OAD. Essi non potranno più comminare sanzioni pecuniarie, ma potranno adottare misure amministrative finalizzate al rispetto o al ripristino della situazione conforme. Questa prima fase dovrebbe aver luogo sistematicamente: in caso di violazione, l'OAD impartisce al suo affiliato un congruo termine per il ripristino della situazione conforme (secondo il modello degli organismi di vigilanza, cfr. art. 43b cpv. 2 LFINMA), adottando le misure del caso. Se le circostanze lo giustificano tenuto conto della particolare gravità o del reiterarsi dell'infrazione, l'OAD informerà il DFF. Quest'ultimo può avviare un'indagine e, al termine della stessa, comminare una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione degli obblighi previsti dal capitolo 2 della LRD. Si tratterà in questo caso di una sanzione amministrativa di natura penale a carico dell'intermediario finanziario, anche qualora l'intermediario sia una persona giuridica¹⁴⁷.

3.1.2.3 Abolizione del valore soglia per il commercio di beni immobili, metalli preziosi e pietre preziose

Le misure proposte mirano a impedire che il settore immobiliare svizzero venga utilizzato a fini di riciclaggio di denaro. A tale proposito, l'avamprogetto prevede l'introduzione di obblighi di diligenza nell'ambito della consulenza legale e aziendale, in particolare nell'acquisto e nella vendita di immobili (cfr. n. 3.1.2.1), l'iscrizione nel registro degli aventi economicamente diritto delle imprese straniere proprietarie di beni immobili in Svizzera (cfr. n. 3.1.1.2) e la modifica, da 100 000 a zero

¹⁴⁷ In merito alla nozione, cfr. rapporto del CF sulle sanzioni, pag. 11.

franchi, della soglia prevista per l'assoggettamento all'obbligo di diligenza nel settore specifico del commercio di beni immobili.

La soglia di applicazione degli obblighi di diligenza sarà inoltre abbassata da 100 000 a 15 000 franchi per il commercio di metalli preziosi e pietre preziose, altro settore a elevato rischio dal punto di vista della lotta contro il riciclaggio di denaro. Saranno tuttavia previste eccezioni per il commercio di prodotti finiti (p. es. gioielli) e quindi per il commercio al dettaglio.

3.1.2.4 Formato delle comunicazioni a MROS

In applicazione dell'articolo 23 capoverso 7 AP-LRD, gli intermediari finanziari, così come altri istituti segnalanti, sono tenuti al rispetto di standard di dati unitari per la trasmissione delle comunicazioni, in modo tale che MROS possa concentrarsi sul proprio mandato di legge e adempierlo al meglio. La definizione a livello di legge e la possibilità di disciplinare lo standard dei dati in base alle esigenze, non soltanto garantisce una migliore qualità dei dati e quindi una maggiore efficienza di MROS, ma contribuisce anche ad assicurare la certezza del diritto e a rafforzare il dispositivo per la lotta contro il riciclaggio di denaro.

Date le costanti ottimizzazioni a livello tecnologico è però necessario che fedpol possa definire in modo autonomo le modalità con cui garantire la qualità dei dati. Affinché i nuovi sviluppi tecnologici possano essere attuati in maniera rapida ed efficace, la legge conferisce a fedpol una delega diretta.

Questo permetterà di garantire che le disposizioni siano conformi agli ultimi sviluppi tecnologici e legali, che gli intermediari finanziari trasmettano tempestivamente le segnalazioni desiderate e che le informazioni possano essere elaborate e analizzate in modo efficiente da MROS e quindi, se necessario, trasmesse rapidamente. A livello internazionale si sta osservando la tendenza ad affidare la definizione degli standard dei dati e della loro trasmissione alle FIU, ovvero agli uffici di comunicazione esteri. Paesi quali l'Italia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, ad esempio, hanno già provveduto con successo. Le rispettive FIU sono in grado di elaborare un numero di segnalazioni superiore alla media in tempi rapidi e quindi di garantire il flusso delle informazioni verso le autorità nazionali e internazionali. Le capacità di analisi strategica di questi uffici sono inoltre molto sviluppate ed efficaci. In quanto sezione di fedpol, a MROS non possono essere attribuite competenze legislative. In termini di ripartizione delle competenze legislative, l'attribuzione della competenza a fedpol è considerata adeguata.

3.1.2.5 Misure per prevenire la violazione delle misure coercitive basate sulla LEmb da parte degli assoggettati alla LRD

L'articolo 8 LRD impone agli intermediari finanziari di prendere, nel loro settore di competenza, i provvedimenti necessari per impedire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Tra questi rientrano i controlli interni e una formazione sufficiente del personale.

L'avamprogetto modifica tale disposizione, imponendo agli intermediari finanziari di includere nei loro provvedimenti organizzativi quelli necessari a prevenire la violazione delle misure coercitive basate sulla LEmb. Lo stesso obbligo sarà introdotto parallelamente nel nuovo regime riguardante i consulenti.

La modifica in questione non pregiudica le competenze della SECO in qualità di autorità di controllo ai sensi della LEmb. La SECO è l'unica autorità responsabile di applicare, interpretare e sorvegliare l'esecuzione delle ordinanze basate sulla LEmb e, fatta salva la competenza del Ministero pubblico della Confederazione, istruire e giudicare eventuali infrazioni. L'obiettivo della revisione consiste nel rafforzare gli obblighi organizzativi degli intermediari finanziari circa l'individuazione, la limitazione e il controllo dei rischi in materia di sanzioni ai sensi della LEmb. Ciò implica segnatamente integrare tali rischi nell'analisi ai sensi dell'articolo 8 LRD. Il rispetto di tali provvedimenti

organizzativi, da adottare secondo un approccio basato sul rischio, sarà garantito dalle autorità di vigilanza ai sensi della LRD.

Il riferimento della LRD alla LEmb consentirà inoltre di tenere in considerazione la revisione delle Raccomandazioni 1 e 2 del GAFI dell'ottobre 2020, volta a potenziare gli strumenti di lotta contro il finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa. Conformemente alla Raccomandazione 1 riveduta e alla sua nota interpretativa, le istituzioni finanziarie e le altre professioni designate sono tenute a identificare e valutare i rischi di violazione, mancata applicazione ed elusione delle sanzioni finanziarie mirate a contrastare il finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa (cfr. Raccomandazione 7) e adottare misure atte a gestire e mitigare tali rischi.

3.1.2.6 Disposizione sullo scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza

L'avamprogetto di legge propone l'introduzione di un nuovo articolo 29c nella LRD per garantire lo scambio di informazioni tra la FINMA, gli organismi di vigilanza e gli OAD. Poiché sotto il profilo del senso e dell'obiettivo del sistema di vigilanza, lo scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza non deve riguardare soltanto i fatti afferenti la LRD, ma anche quelli rilevanti per la LSerFi, è necessario colmare anche questa lacuna, prevedendo lo scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza con l'introduzione nella LIsFi di un nuovo articolo 61a.

3.2 Compatibilità tra compiti e finanze

3.2.1 Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

L'avamprogetto di legge prevede di istituire un registro degli aventi economicamente diritto (presso il DFGP) e un'autorità di controllo (presso il DFF) incaricata della registrazione e dei controlli (basati sui rischi) sulla completezza, sull'esattezza e sull'attualità delle informazioni contenute nel registro. L'avamprogetto stabilisce anche ulteriori obblighi a carico delle società volti a identificare, verificare e, ove necessario, aggiornare le informazioni sui rispettivi aventi economicamente diritto. Gli azionisti e gli aventi economicamente diritto sono tenuti a collaborare all'adempimento di tali obblighi.

Le ripercussioni economiche sono esposte nel dettaglio al numero 5. In definitiva, per il 97,5 per cento delle società, l'onere aggiuntivo dovrebbe essere nullo o limitato. Di seguito si riportano le misure volte a garantire la proporzionalità della normativa e a conseguire tale obiettivo.

- A determinate condizioni, è prevista l'esclusione delle società quotate in borsa, degli istituti di previdenza e delle persone giuridiche i cui diritti di partecipazione sono detenuti da un ente pubblico.
- Per determinate categorie di enti assoggettati, in particolare le associazioni e le fondazioni, sono previste disposizioni semplificate di accertamento e di verifica, nonché una procedura semplificata di annuncio.
- L'iscrizione nel registro degli aventi economicamente diritto si basa su una dichiarazione elettronica.
- La documentazione dell'informazione è limitata ad alcuni casi particolari (p. es., qualora risulti impossibile accertare l'avente economicamente diritto o verificarne l'identità).
- Ove possibile, si utilizzeranno le infrastrutture del registro di commercio esistenti. Nei casi meno complessi, i dati già inseriti nel registro di commercio potranno essere utilizzati nel nuovo registro degli aventi economicamente diritto.

- Il registro degli aventi economicamente diritto sarà introdotto a livello federale per agevolare la fruizione e l'accesso da parte di altre autorità.
- Nell'ambito dei controlli esercitati nei confronti delle società a rischio elevato o di quelle che presentano un'annotazione all'iscrizione, il DFF adotterà un approccio basato sul rischio o sul sondaggio.

3.2.2 Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD)

La revisione parziale della LRD estende il campo di applicazione della legge a determinate attività esercitate dai consulenti, che saranno tenuti ad affiliarsi a un OAD. Le misure proposte sono mirate esclusivamente a determinate attività concretamente designate di consulenza legale, in particolare negli ambiti delle operazioni immobiliari nonché della costituzione, trasformazione o vendita di società, considerate a rischio elevato per quanto riguarda l'uso improprio finalizzato al riciclaggio di denaro. La portata degli obblighi di diligenza dipende anche dal rischio connesso al cliente e alla transazione. Oltre a queste categorie di rischio (rischio cliente, rischio servizio), nel contesto dei obblighi di diligenza deve essere ugualmente preso in considerazione il rischio Paese. Considerare l'insieme dei rischi permette di rispettare il principio della proporzionalità.

Nei limiti consentiti dalla legge, l'implementazione degli obblighi di diligenza e di vigilanza sarà affidata agli OAD, i quali potranno tenere conto delle peculiarità del proprio ramo di attività. Nel caso degli avvocati assoggettati alla LLCA, la vigilanza sarà integrata in quella attualmente esercitata dall'autorità cantonale di sorveglianza di cui alla LLCA.

3.3 Attuazione

3.3.1 Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

L'attuazione della nuova legge si concentra in primo luogo sulle società interessate, chiamate ad accertare il loro avere economicamente diritto e a verificare in modo appropriato l'informazione ricevuta dal soggetto stesso oppure dai suoi azionisti o soci, prima di comunicarle al registro. Le persone interessate sono tenute a collaborare con le società all'adempimento di tali obblighi.

Dato lo stretto legame con il registro di commercio, il nuovo registro sarà tenuto dal DFGP. Si è optando per una soluzione federale: la creazione di 26 registri cantonali e l'introduzione delle necessarie interfacce di comunicazione con le autorità e gli intermediari finanziari sarebbero risultati inefficaci e avrebbero complicato l'accesso alle informazioni contenute nel registro in modo contrario alle finalità della legge.

All'autorità di controllo spetterà verificare le informazioni contenute nel registro e sorvegliare l'esecuzione della legge. Essa sarà collegata al DFF ed effettuerà i controlli adottando un approccio basato sul rischio.

L'attuazione della nuova normativa è garantita da un sistema sanzionatorio proporzionale: l'autorità del registro invierà dapprima un sollecito e, se necessario, imputerà spese di sollecito qualora una società ometta di dichiarare il proprio avere economicamente diritto. Inoltre, il Servizio di diritto penale del DFF può comminare sanzioni in caso di violazione degli obblighi previsti dalla presente legge, in particolare in caso di falsa dichiarazione al registro. Inoltre, l'autorità di vigilanza può comminare sanzioni in caso di violazione degli obblighi previsti dalla presente legge, in particolare in caso di falsa dichiarazione al registro.

I nuovi obblighi di trasparenza a cui sono sottoposte le società e l'esistenza di un registro degli aventi economicamente diritto miglioreranno l'applicabilità rispetto allo *status quo*. Per quanto concerne la situazione degli enti giuridici di diritto estero sottoposti all'avamprogetto di legge, va ricordato che, in base al principio di territorialità, la sovranità e il diritto di uno Stato hanno, in linea di

principio, effetto solo all'interno del territorio nazionale. Di conseguenza, le decisioni delle autorità possono essere perseguite e applicate solo sul territorio di competenza, a meno che le convenzioni o gli accordi di reciprocità stipulati con gli Stati esteri non prevedano diversamente. Per quanto riguarda l'applicazione delle sanzioni in Svizzera, le società estere di cui all'articolo 2 dispongono di beni che possono essere sequestrati, tenuto conto della consistenza necessaria a garantirne la permanenza in Svizzera. Le società con filiali in Svizzera possono pertanto essere escusse alla sede legale della filiale per le decisioni in materia di multe (art. 50 cpv. 1 della legge federale dell'11 aprile 1889¹⁴⁸ sulla esecuzione e sul fallimento [LEF]). I beni della società detenuti da tali filiali potrebbero inoltre essere costituiti in pegno (art. 271 cpv. 4 LEF). Per le società che hanno acquistato un fondo in Svizzera esistono anche fori del sequestro e dell'esecuzione nel luogo in cui si trova tale fondo (art. 271 cpv. 4 in combinato disposto con l'art. 52 LEF), ove sia possibile eseguire una decisione in materia di multe – in questo caso, in ultima istanza – attraverso la realizzazione del fondo.

Infine, vale la pena di citare la fattispecie ipotetica in cui l'azionista domiciliato all'estero non rispetta l'obbligo di dichiarazione nei confronti di un ente giuridico svizzero. Per quanto riguarda le misure adottate dalle autorità nei confronti dell'azionista, le suddette difficoltà giuridiche e fattuali di applicazione all'estero si applicano a tali misure e richiedono il ricorso all'assistenza amministrativa internazionale (art. 40 LTPG). Con riferimento all'ente giuridico svizzero, invece, l'autorità di controllo dispone dell'intera gamma di misure previste dall'articolo 37 LTPG. Può quindi ordinare all'ente giuridico, a pena di sanzioni penali, di acquisire informazioni complementari dall'azionista e di trasmetterle all'autorità, oppure di sospendere i diritti di partecipazione e patrimoniali dell'azionista.”

Un'ordinanza dovrà specificare il quadro di determinati obblighi introdotti dalla normativa. In particolare, dovrà precisare le informazioni da presentare al registro, nonché le eventuali prove documentali a sostegno. Essa introdurrà inoltre una procedura semplificata di annuncio per determinate società, come le società a responsabilità limitata e le società unipersonali. L'ordinanza descriverà altresì le modalità di talune procedure, tra cui quella di segnalazione al registro da parte delle autorità o la procedura di verifica dell'identità dell'avente economicamente diritto

3.3.2 Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD)

La revisione parziale della LRD prevede in primo luogo l'assoggettamento di una nuova categoria di attività specifiche, concretamente designate dalla legge. I soggetti che esercitano queste attività dovranno rispettare determinati obblighi di diligenza, in particolare quelli previsti per l'identificazione della controparte, dell'avente economicamente diritto e dello scopo di una transazione. L'attuazione di questi obblighi sarà garantita nel modo seguente: l'assoggettato deve affiliarsi a un OAD, ovvero un'associazione di diritto privato a cui sia stato delegato un compito di diritto pubblico. L'OAD è responsabile della vigilanza e può adottare misure amministrative in caso di violazione degli obblighi previsti dalla LRD; nei casi più gravi, può informare il DFF, che a sua volta ha la facoltà di comminare sanzioni pecuniarie. Lo stesso sistema di vigilanza sarà ora adottato nei confronti degli intermediari finanziari del settore parabancario (art. 2 cpv. 3 LRD). Gli avvocati assoggettati alla LLCA saranno sottoposti alla vigilanza delle autorità cantonali di sorveglianza di cui alla LLCA.

Un'ordinanza dovrà precisare il contenuto e la portata degli obblighi di diligenza a carico dei consulenti e degli avvocati assoggettati alla LLCA. La valutazione dei rischi dovrà essere globale ed essere effettuata in funzione delle categorie pertinenti (rischio Paese/geografico, rischio cliente, rischio di transazione/servizio). A seconda del livello di rischio dell'attività interessata possono risultare obblighi di diligenza semplificati, ordinari o intensificati.

¹⁴⁸ RS 281.1

3.3.3 Verifica dei requisiti formali

La nuova legge impone agli enti giuridici di documentare l'informazione sul loro avente economicamente diritto (cfr. art. 7 LTPG), ma non prevede alcun requisito formale in proposito. Le società possono quindi scegliere la forma più appropriata a seconda delle circostanze, tenendo conto della propria struttura e della complessità delle relazioni intercorrenti con i loro aventi economicamente diritto nonché delle proprie capacità informatiche.

Dal momento che gli annunci al nuovo registro avvengono esclusivamente in forma elettronica (art. 22 LTPG, ad eccezione delle informazioni trasmesse dalle autorità del registro di commercio), la legge non prevede l'obbligo di trasmettere i dati per scritto.

La revisione parziale della LRD non prevede nuovi requisiti formali. Il secondo periodo del nuovo articolo 23 capoverso 7 LRD consente a fedpol di impartire istruzioni in merito allo standard dei dati, sebbene gli intermediari finanziari restino liberi di scegliere la modalità di invio delle comunicazioni di sospetto («automatica»¹⁴⁹, «semiautomatica»¹⁵⁰ o «manuale»¹⁵¹ [modulo online]).

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

Art. 1 Oggetto e scopo

L'avamprogetto riunisce le norme vigenti in materia di trasparenza delle persone giuridiche e di identificazione dei loro aventi economicamente diritto (contenute attualmente nel CO, nella legge del 23 giu. 2006¹⁵² sugli investimenti collettivi, nella LBCR, nella LAAF e nel CP) al fine di unificarle e rafforzarle. Le completa estendendo gli obblighi di trasparenza a determinati enti giuridici di diritto estero (cfr. art. 2 cpv. 2).

Come previsto dal *capoverso 2*, l'avamprogetto disciplina gli obblighi di accertamento, di verifica e di annuncio degli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche del diritto privato svizzero e di determinati enti giuridici di diritto estero (*lett. a*, cfr. art. 6–11). Introduce nuovi obblighi per gli amministratori, i gestori, gli azionisti e i soci che operano in qualità di fiduciari (*lett. b*, cfr. art. 12–15). Disciplina inoltre il nuovo registro federale degli aventi economicamente diritto (*lett. c*, cfr. art. 18–38) e in particolare stabilisce le regole relative al suo contenuto (art. 26) e al suo accesso (art. 28).

Per i trust – un costrutto giuridico che non esiste nel diritto svizzero e non risponde alla nozione di persona giuridica o ente giuridico – è previsto un regime a sé stante (*cpv. 3*). Conformemente alle norme sulla trasparenza definite dalla Raccomandazione 25, il trust non deve essere iscritto in alcun registro. L'accesso da parte delle autorità competenti alle informazioni sugli aventi economicamente diritto del trust è garantito da altri obblighi di identificazione e di verifica a carico del trustee. L'articolo 16 AP-LTPG prevede ora l'accesso anche per i trustee non professionali, mentre i trustee professionali sono già sottoposti a detti obblighi in virtù della LRD.

Il *capoverso 4* enuncia lo scopo della nuova regolamentazione, ossia mettere a disposizione delle autorità informazioni adeguate, esatte e aggiornate sugli aventi economicamente diritto delle società e di altre persone giuridiche al fine di dare attuazione al «multi-pronged

¹⁴⁹ Con l'ausilio di un applicativo sviluppato internamente, gli intermediari finanziari possono importare i dati necessari in un file XML, successivamente caricato sul portale goAML. Ciò non richiede ulteriori azioni manuali da parte degli intermediari finanziari.

¹⁵⁰ Gli intermediari finanziari possono caricare i propri file XML in goAML; date le risorse limitate o i costi dello sviluppo di un sistema di elaborazione dati perfettamente compatibile con le esigenze di goAML, i dati devono poi tuttavia essere completati manualmente in goAML.

¹⁵¹ Gli intermediari finanziari inseriscono manualmente la comunicazione direttamente in goAML.

¹⁵² RS 951.31

approach» (cfr. n. 4.1.1). La trasparenza che ne consegue è intesa a prevenire l'utilizzo di strutture giuridiche a fini criminali o abusivi. Rafforza l'azione delle autorità, segnatamente penali, consentendo loro di accertare e, se del caso, sanzionare più efficacemente le persone che traggono effettivamente profitto da una società. In questo modo, l'avamprogetto rafforza la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, nonché la criminalità economica in senso ampio. Le informazioni sull'avente economicamente diritto di una società sono utili anche ai fini dello svolgimento di altri compiti legali, tra cui l'attuazione delle leggi in materia di assistenza amministrativa fiscale e delle leggi fiscali. In particolare, tali informazioni devono permettere di identificare gli averi controllati dalle persone contro le quali la Svizzera ha adottato misure in applicazione della LEmb e di impedirne l'elusione. Le regole che disciplinano l'utilizzo delle informazioni del registro sono precisate nell'articolo 28.

Art. 2 Campo d'applicazione

L'articolo 2 definisce il campo d'applicazione della nuova legge: secondo il *capoverso 1*, comprende tutte le persone giuridiche del diritto privato federale, fatte salve le associazioni che non sono tenute a iscriversi nel registro di commercio.

Le società anonime (art. 620 segg. CO), le società in accomandita per azioni (art. 764 segg. CO), le società a garanzia limitata (art. 772 segg. CO) e le società di investimento a capitale variabile (SICAV) devono già tenere un elenco degli aventi economicamente diritto. L'obbligo sarà invece nuovo per le società cooperative, le fondazioni e le associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio (art. 61 cpv. 2 CC). Si noti tuttavia che queste forme di società dovevano già essere in grado di accertare i loro aventi economicamente diritto per ottemperare alle prescrizioni della LRD all'avvio di una relazione d'affari.

L'esclusione delle società cooperative, che nel 2012 era motivata dall'obbligo di avere almeno sette membri e dunque dall'impossibilità di superare individualmente la soglia del 25 per cento e divenire un avente economicamente diritto, non appare di fatto più giustificata: la società cooperativa può integrare persone giuridiche, tra cui società di capitali detenute a loro volta da altre persone giuridiche o fisiche. È quindi del tutto possibile che più soci di una cooperativa o una loro maggioranza siano controllati indirettamente dallo stesso avente economicamente diritto; è altresì possibile che una stessa persona fisica controlli la cooperativa in altro modo, ad esempio tramite accordi con i soci sulle modalità di esercizio del loro diritto di voto. Una cooperativa può peraltro essere utilizzata come società di domicilio e rappresentare un rischio di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo comparabile a quello di una società di capitali. È pertanto necessario includerle nel campo d'applicazione dell'avamprogetto.

Saranno assoggettate alla nuova legge anche le società in accomandita per azioni e le società in accomandita per investimenti collettivi di capitale (anche se queste ultime non sono persone giuridiche). Non vi è motivo infatti di trattarle in modo diverso e le informazioni sui loro aventi economicamente diritto possono essere altresì rilevanti per le autorità.

Nel campo d'applicazione dell'avamprogetto rientrano anche le associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio e le fondazioni: hanno infatti personalità giuridica e possono quindi acquisire diritti e obblighi, incluso un patrimonio economico, nonché impegnarsi contrattualmente con terzi in nome proprio. Possono inoltre avere attività economiche, gestire un'impresa o essere a loro volta controllate da un'altra persona giuridica. Per quanto le fondazioni e le associazioni non sempre dispongano di un avente economicamente diritto ai sensi della definizione fornita dall'articolo 4 capoverso 1, possono cionondimeno essere utilizzate per trasferire fondi di origine illecita o a fini illeciti o per occultare il beneficiario effettivo di una transazione, come emerso da varie cause penali recenti («retrocessioni», bonus o donazioni a favore di fondazioni controllate indirettamente da persone che volevano celare il proprio coinvolgimento in una transazione o beneficiare di prestazioni illecite). In questi casi, le difficoltà di accertamento da parte delle autorità della persona che controlla l'associazione o la fondazione

sono simili a quelle poste da una società commerciale. Le associazioni e fondazioni svizzere gestiscono peraltro valori patrimoniali di considerevole entità e rappresentano un settore economico di notevole importanza. Secondo uno studio recente, le fondazioni svizzere di pubblica utilità dispongono complessivamente di un patrimonio di 100 miliardi di franchi, con distribuzioni annue stimate tra 2 e 2,5 miliardi di franchi¹⁵³. Le regole della trasparenza devono pertanto essere applicabili anche a loro, seppur calibrate per tenere conto delle specificità delle loro attività e alleggerite in misura appropriata per le fondazioni e le associazioni che non sono effettivamente controllate da alcuna singola persona. La fondazione o l'associazione può quindi presumere che il suo avente economicamente diritto è la persona che dirige il suo organo superiore e, salvo indicazioni contrarie, non è tenuta ad adottare altre misure di verifica o documentazione (cfr. art. 8 cpv. 1). Può inoltre limitarsi a confermare di non aver accertato altri aventi economicamente diritto quando si iscrive nel registro di commercio o quando vi iscrive tale persona, i cui dati personali potranno essere trasferiti direttamente al registro degli aventi economicamente diritto (cfr. art. 21).

Per le associazioni, l'obbligo di iscrizione nel registro di commercio risponde già a un'analisi dei rischi in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. È quindi possibile avvalersi dello stesso criterio, ossia l'esenzione dall'obbligo di iscrizione nel registro di commercio, per escludere le associazioni che presentano rischi limitati in questo ambito. Le piccole associazioni saranno dunque completamente dispensate dalle prescrizioni della nuova regolamentazione. Un'iscrizione volontaria nel registro di commercio (art. 61 cpv. 1 CC) non è sufficiente per l'assoggettamento alla nuova legge.

Infine, non sono assoggettate alla nuova legge le imprese individuali né le società di persone (società in nome collettivo e società in accomandita). Tali enti non sono di fatto persone giuridiche e, date le loro caratteristiche, presentano un limitato livello di rischio per quanto riguarda il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Le società di persone sono controllate dai loro membri, che sono in genere tutti attivi all'interno della società, hanno la proprietà comune dei beni che compongono il patrimonio sociale e rispondono solidalmente e con tutti i loro beni delle obbligazioni della società. Solo le persone fisiche possono partecipare in qualità di soci a una società in nome collettivo (art. 552 cpv. 1 CO) o di soci accomandatari responsabili illimitatamente a una società in accomandita (art. 594 cpv. 2 CO; tanto più che in virtù dell'art. 600 cpv. 1 CO il socio accomandante non ha il diritto di amministrare gli affari della società). Si può dunque ritenere che sono queste le persone che hanno la qualità di avente economicamente diritto di tali società. Giacché i soci sono tutti obbligatoriamente iscritti nel registro di commercio, l'accesso alle informazioni sui loro aventi economicamente diritto può essere considerato sufficiente.

Il *capoverso 2* definisce gli enti giuridici di diritto estero sottoposti alla nuova legge. Questa delimitazione del campo d'applicazione è giustificata dai legami particolarmente stretti di questi enti con la Svizzera e dai rischi particolari che pongono in termini di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Tiene conto di una raccomandazione del Forum globale e risponde anche alla raccomandazione del GAFI secondo cui gli Stati dovrebbero garantire l'accesso alle informazioni sugli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche che hanno un «legame sufficiente» con il loro territorio; i Paesi possono determinare liberamente che cosa costituisca un «legame sufficiente», per il quale il GAFI ha fornito un elenco esemplificativo nelle sue linee guida. Questi criteri sono ripresi in parte dal *capoverso 2* e precisati per quanto riguarda il diritto svizzero. Rientrano dunque nel campo d'applicazione:

¹⁵³ Crédit suisse, Fondations d'utilité publique, 2021, [Foundation guide 2021 FR FINAL \(1\).pdf](#), gli stessi dati sono citati da PwC Suisse/SwissFoundations, *Les fondations – Une bonne affaire pour la société. Une analyse empirique des coûts et bénéfices économiques des fondations donatrices d'utilité publique en Suisse*, lug. 2019, consultabile all'indirizzo: [SF PwC Steuerstudie F.pdf \(swissfoundations.ch\)](#).

- *lett. a:* gli enti giuridici di diritto estero che detengono una succursale iscritta nel registro di commercio (cfr. art. 931 cpv. 2 e 3 CO);
- *lett. b:* gli enti che hanno l'amministrazione effettiva in Svizzera (cfr. art. 50 della legge federale del 14 dicembre 1990¹⁵⁴ sull'imposta federale diretta [LIFD]). Secondo la prassi relativa all'articolo 50 LIFD, il luogo dell'amministrazione effettiva si trova laddove una società svizzera o estera ha il suo centro economico ed effettivo, oppure laddove è assicurata la gestione normalmente esercitata nella sede. Ciò che è determinante è quindi la gestione degli affari correnti nel quadro dello scopo della società; in caso di pluralità di luoghi, è il centro di gravità della gestione a essere determinante (cfr. DTF 2C_1086/2012 o 2C_1087/2012 del 16 mag. 2013). L'articolo 2 lettera b dà attuazione alla raccomandazione del Forum globale di introdurre misure appropriate per assicurare che queste società estere tengano sempre aggiornato l'elenco dei loro titolari (per questo obbligo, cfr. l'art. 9 nonché il rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera del 2020, par. 126). L'assoggettamento di questi enti alla nuova legge mira a garantire che in futuro tale obbligo possa essere sorvegliato e applicato nell'ambito del controllo delle informazioni sugli aventi economicamente diritto;
- *lett. c:* gli enti che sono proprietari o si impegnano ad acquisire un fondo in Svizzera. Si tratta delle società estere che detengono, direttamente o indirettamente, la proprietà di un bene immobile, ossia di un fondo ai sensi dell'articolo 655 capoverso 2 CC. L'obbligo scatta quando una società di diritto estero acquisisce un fondo in Svizzera («asset deal») o quando acquisisce indirettamente una partecipazione di maggioranza in una società che detiene un fondo in Svizzera («share deal»). È contemplato ogni atto giuridico che consente il trasferimento della proprietà del fondo, che può quindi intervenire sia tramite vendita immobiliare in senso stretto, sia in altro modo, ad esempio in seguito a una fusione o una successione. L'obbligo di iscrizione nel registro decorre dal momento in cui l'ente giuridico di diritto estero si obbliga ad acquisire un fondo, anche se il passaggio di proprietà non è ancora avvenuto. In altre parole, l'obbligo sussiste dal momento dell'autenticazione notarile del contratto di vendita del bene immobile (il cosiddetto negozio obbligatorio) e non solo dal momento in cui l'ente giuridico di diritto estero viene iscritto nel registro fondiario. Quando un ente giuridico di diritto estero acquista un fondo situato in Svizzera, per adempiere l'obbligo di trasparenza al momento della notificazione per l'iscrizione nel registro fondiario deve dimostrare che gli aventi economicamente diritto su di essa sono iscritti nel registro degli aventi economicamente diritto. A tal fine si renderà quindi necessaria una modifica delle disposizioni relative ai documenti giustificativi da presentare all'ufficio del registro fondiario (cfr. art. 51 dell'ordinanza del 23 sett. 2011¹⁵⁵ sul registro fondiario). Spetterà ai notai e ai pubblici ufficiali che stilano l'atto di vendita verificare il rispetto di questa prescrizione. Si noti infine che l'obbligo riguarda anche gli enti giuridici di diritto estero che detengono già un fondo alla data di entrata in vigore della nuova regolamentazione; questi disporranno del termine previsto dall'articolo 52 per ottemperare ai loro obblighi.

La normativa prevista non contiene una definizione o un elenco delle forme giuridiche delle società che devono essere comprese nella nozione di «ente giuridico di diritto estero». Un tale elenco non sarebbe né pratico né pertinente considerate sia la diversità sia la costante evoluzione delle forme giuridiche esistenti nel mondo. Nel presente contesto internazionale il termine deve essere inteso come termine generico di ampio significato e non nel senso della definizione precisa fornita dal diritto del registro di commercio. Comprende segnatamente gli enti di diritto estero la cui forma giuridica corrisponde a una personalità giuridica secondo il diritto svizzero; include, in particolare, tutte le società definite tali secondo la metodologia del Forum globale per l'esame tra pari degli Stati membri e dei Paesi terzi interessati relativamente al quadro giuridico e all'attuazione pratica delle norme nell'ambito dello scambio di

¹⁵⁴ RS 642.11

¹⁵⁵ RS 211.432.1

informazioni fiscali¹⁵⁶. I rapporti di valutazione del Forum globale indicano anche le forme giuridiche previste in ogni Paese¹⁵⁷. Quanto alle diverse forme di «partnership», bisognerà esaminare tali forme per determinare se si avvicinino più a una società di capitali del tipo della *Sagl* o a una società di persone del tipo della società in nome collettivo. Nella classificazione, tutti gli enti giuridici di diritto estero aventi la stessa forma giuridica saranno classificati allo stesso modo. Nell'ambito della sua attività, l'autorità di controllo può pubblicare chiarimenti sulle forme giuridiche estere registrate e non registrate (p. es. sotto forma di domande frequenti, cfr. art. 33 cpv. 2 lett. a). I trust non rientrano nella definizione di «persona giuridica» o «ente giuridico di diritto estero» ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2.

Infine, ai sensi del *capoverso 3*, anche i trustee sono sottoposti a una disposizione dell'avamprogetto (art. 16), sempreché non siano già sottoposti alla LRD. In funzione del principio di territorialità, solo i trustee che hanno un domicilio (o una sede) in Svizzera e che amministrano effettivamente il trust estero in Svizzera sono sottoposti agli obblighi di accertamento e di documentazione degli aventi economicamente diritto prescritti dall'avamprogetto.

Art. 3 Esclusione

L'articolo 3 esclude determinate categorie di persone giuridiche dal campo d'applicazione della legge, in linea con l'approccio basato sul rischio previsto dalla Raccomandazione 1 del GAFI. L'esclusione è giustificata dal loro profilo di rischio molto limitato o dall'esistenza di altre norme giuridiche che consentono di conseguire la trasparenza perseguita dall'avamprogetto. L'iscrizione di queste persone giuridiche nel registro degli aventi economicamente diritto non rappresenterebbe un reale plusvalore per la lotta contro la criminalità finanziaria e imporrebbe un onere amministrativo inutile o ridondante.

Sono innanzitutto escluse le imprese pubbliche, ossia le persone giuridiche i cui diritti di partecipazione sono interamente o parzialmente quotati in borsa (*lett. a*). Quest'esclusione è in linea con il diritto vigente (cfr. art. 697j cpv. 3 CO), con la direttiva (UE) 2015/849 sul riciclaggio di denaro (cfr. art. 3 n. 6 lett. a punto i) e con le linee guida del GAFI¹⁵⁸. È inoltre giustificata ai sensi delle disposizioni relative alla pubblicità delle partecipazioni applicabili alle società quotate (art. 120 della legge del 19 giugno 2015¹⁵⁹ sull'infrastruttura finanziaria [LInFi]): se un investitore raggiunge una data percentuale dei diritti di voto in un'impresa quotata (direttamente o indirettamente o in qualsiasi altro modo che, in definitiva, possa conferire il diritto di voto sui titoli di partecipazione), deve dichiararlo sia all'impresa che all'organo per la pubblicità delle partecipazioni. Tali informazioni sono pubblicate. Le partecipazioni nelle società quotate sono quindi pubbliche, sin dalla soglia del 3 per cento: i requisiti di trasparenza a cui queste imprese sono sottoposte sono dunque sufficienti.

Possono usufruire dell'esclusione le società quotate in una borsa svizzera ai sensi dell'articolo 26 lettera b LInFi o in una borsa estera sottoposta a obblighi di pubblicità equivalenti a quelli dell'avamprogetto. L'esclusione si applica anche alle filiali controllate per più del 75 per cento da una società quotata: in tal caso, infatti, è escluso che un'altra persona possa controllare la filiale direttamente o indirettamente rientrando nella definizione di avente economicamente diritto ai sensi dell'articolo 4; la filiale dovrebbe infatti necessariamente ed esclusivamente annunciare in qualità di aventi economicamente diritto i dirigenti della società quotata, ma tale informazione è già pubblica e non aggiungerebbe nulla al registro degli aventi economicamente diritto. Si noti che se una società quotata detiene una filiale per una quota

¹⁵⁶ Cfr. criterio di verifica 1.1, Handbook for peer reviews 2016–2022, consultabile all'indirizzo: www.oecd.org/tax/transparency/documents/key-publications-and-documents.htm#EOIR.

¹⁵⁷ Consultabili all'indirizzo: www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews_2219469x. I rapporti di valutazione si interessano anche di altre forme giuridiche (p. es. fondazioni).

¹⁵⁸ GAFI, Linee guida, Raccomandazione 24, par. 155.

¹⁵⁹ RS 958.1

compresa tra il 25 e il 75 per cento, la filiale non è interamente esente, ma si applicano disposizioni semplificate per gli obblighi di accertamento e di annuncio (cfr. art. 6 cpv. 3 e art. 18 cpv. 3).

Sono altresì esclusi dagli obblighi prescritti dall'avamprogetto gli istituti di previdenza professionale, in considerazione del loro profilo di rischio limitato e delle norme giuridiche a cui sono sottoposti in virtù della legge federale del 25 giugno 1982¹⁶⁰ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; *lett. b*). Ciò riguarda anche gli istituti di libero passaggio, gli istituti del 3° pilastro, gli istituti di previdenza nel regime sovraobbligatorio (fondi patronali o fondazioni di finanziamento) e le fondazioni di investimento. Sono infatti sottoposti alla vigilanza dell'autorità federale o cantonale competente e iscritti nell'elenco degli istituti della previdenza professionale soggetti a vigilanza (cfr. art. 61 LPP e art. 3 cpv. 2 lett. b dell'ordinanza del 10 e 22 giu. 2011¹⁶¹ concernente la vigilanza nella previdenza professionale). Quanto al loro profilo di rischio, la composizione dell'organo supremo dell'istituto di previdenza è disciplinata dalla normativa (art. 51 LPP), come pure le sue modalità di designazione e i suoi compiti (art. 51a LPP). Un terzo non potrebbe quindi assumere il controllo degli averi della fondazione o esserne l'avente economicamente diritto per altri motivi. Inoltre, diversamente da quanto accade in alcuni Paesi esteri, in Svizzera le prescrizioni vigenti non consentono di creare pseudo-fondazioni di previdenza controllate da una sola persona, potenzialmente esposte al rischio di abusi.

Infine, sono escluse le persone giuridiche i cui diritti di partecipazione sono detenuti per almeno il 75 per cento da un ente pubblico (*lett. c*). Non sarebbe utile per la lotta contro il riciclaggio di denaro richiedere a queste società di accertare l'avente economicamente diritto o iscriverle nel registro pertinente, in quanto le informazioni sul fatto che lo Stato detiene una società o un istituto sono già pubbliche e nessuna persona fisica potrebbe essere identificata come l'avente economicamente diritto di una tale struttura. L'avamprogetto si applica esclusivamente alle persone giuridiche di diritto privato (cfr. art. 2 cpv. 1), cosicché non è necessario esentare in tal senso le persone giuridiche di diritto pubblico, ivi compresi gli enti pubblici dotati di personalità giuridica, le corporazioni di diritto pubblico, le fondazioni di diritto pubblico o gli istituti di diritto pubblico (anche se sono iscritti nel registro di commercio, come p. es. Swissmedic, la Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA o il controllo delle finanze della Confederazione o dei diversi Cantoni). L'esenzione prevista alla lettera c si applica per contro agli enti di diritto privato ma controllati a maggioranza da uno o più enti pubblici federali, cantonali o comunali (p. es. Swisscom).

Art. 4 Avente economicamente diritto

L'articolo 4 definisce la persona identificata come avente economicamente diritto ai sensi della legge. La definizione della nuova legge corrisponde in linea di principio a quella della LRD per consentire un'applicazione uniforme della nozione in Svizzera. Le definizioni sono inoltre conformi alla Raccomandazione 24 del GAFI e alle indicazioni del Forum globale, in particolare alle raccomandazioni di quest'ultimo alla Svizzera nell'ambito della valutazione tra pari del 2020 (par. 47, 74, 76, 77 e 80). Pertanto, le divergenze esistenti tra l'attuale definizione contenuta nell'articolo 697j CO e quella fornita dalla LRD saranno eliminate, fatte salve le differenze spiegate di seguito relative alle società di domicilio.

Conformemente alla definizione sancita dal *capoverso 1*, l'avente economicamente diritto è la persona fisica che, in ultima istanza, controlla una società o un altro ente sottoposto alla nuova legge. Più persone possono corrispondere a questa definizione. Si tratta della persona che detiene il controllo sulla società; la nozione non corrisponde necessariamente a quella di titolare legale delle azioni o delle quote della società, anche se è possibile e persino frequente

¹⁶⁰ RS 831.40

¹⁶¹ RS 831.435.1

che una sola persona sia al tempo stesso titolare e avente economicamente diritto di una società.

Esistono diverse categorie di aventi economicamente diritto in funzione della natura del controllo che esercitano.

Per «avente economicamente diritto» si intende innanzitutto qualsiasi persona fisica che detenga una partecipazione pari o superiore al 25 per cento del capitale o dei voti (*cpv. 1 lett. a*). La soglia del 25 per cento corrisponde a quella del diritto vigente (sia art. 697j CO sia art. 4 LRD, per quanto riguarda le società operative), nonché alla soglia delle pertinenti raccomandazioni internazionali. Si noti che ai sensi della LRD gli intermediari finanziari possono dover accertare persone aggiuntive che controllano quote più basse della società. In particolare, le regolamentazioni vigenti obbligano gli intermediari finanziari ad accertare qualsiasi persona che detiene una partecipazione in una società di domicilio, senza stabilire un valore soglia, poiché tale tipologia di società può essere utilizzata come strumento finanziario. Questa distinzione non è ripresa dall'articolo 4: la soglia del 25 per cento è applicabile in maniera generale, a ogni tipo di persona giuridica e indipendentemente dal tipo di attività (società operativa e società di domicilio). L'avamprogetto di legge predilige quindi la definizione di una regola generale chiara e di facile applicazione, che non va oltre gli standard internazionali. Questa soluzione semplifica il trattamento da parte delle autorità (autorità del registro e autorità di controllo), che non devono verificare se una società ha o non ha attività operative.

In una società anonima, per determinare la soglia del 25 per cento *del capitale* fungerà da base l'importo del capitale iscritto nel registro di commercio. Se una società ha diverse categorie di titoli di partecipazione, queste vanno sommate; lo stesso vale per il capitale azionario e il capitale di partecipazione. Le azioni e i buoni di godimento detenuti da una persona sono quindi sommati per determinare il valore soglia del 25 per cento del capitale. Per contro, i buoni di godimento, i diritti di acquisizione ulteriore di azioni o di titoli di partecipazione, quali i diritti di conversione ai sensi dell'articolo 653b CO, non devono essere considerati in questo ambito bensì nell'ambito del controllo in altro modo (*lett. b*).

Per quanto riguarda la soglia del 25 per cento *dei voti*, questa sarà calcolata sulla base dell'insieme dei diritti sociali, compresi i diritti privilegiati. Non sono invece inclusi i buoni di partecipazione che non sono legati a diritti di voto.

La partecipazione può essere detenuta direttamente (l'avente economicamente diritto è titolare di almeno il 25 % delle azioni della società in questione) o indirettamente (p. es. l'avente economicamente diritto detiene il 100 % del capitale di una società, che a sua volta controlla almeno il 25 % delle azioni della società in questione).

Il controllo indiretto può essere acquisito tramite il controllo di più del 50 per cento dei diritti di voto o delle quote di una società intermedia, che detiene o controlla a sua volta più del 25 per cento dei diritti di voto o delle quote della società. Si tratta in questo caso di persone fisiche che controllano direttamente o indirettamente una società (ossia più del 50 % dei diritti di voto e/o delle quote), la quale a sua volta controlla o possiede più del 25 per cento dei diritti di voto o delle quote dell'ente in questione. La partecipazione maggioritaria può essere diretta, ma può anche derivare da una catena di controllo verticale (ossia quando una persona fisica detiene una partecipazione maggioritaria nella società che possiede più del 25 per cento tramite quote maggioritarie in altre persone giuridiche intermedie) o una catena di controllo orizzontale (p. es. quando una persona fisica esercita un controllo su diverse società che detengono collettivamente più del 25 % dell'ente).

La partecipazione di controllo ai sensi dell'articolo 4 può essere detenuta da una sola persona o, d'intesa, da più persone. Il concetto di azione d'intesa è ripreso dall'articolo 120 LInFi, di modo che i principi del diritto borsistico in materia si applichino anche in questo contesto.

L'intesa tra le persone coinvolte non deve avere necessariamente lo scopo specifico del possesso di una partecipazione di controllo nella società e non deve neanche essere formalizzata sotto forma di accordo contrattuale tra azionisti. Un accordo informale può altresì essere pertinente se consente a più persone di esercitare i propri diritti di voto in modo coordinato.

L'avente economicamente diritto è anche la persona che controlla la società in altro modo (*cpv. 1 lett. b*). Il Consiglio federale preciserà il concetto per via d'ordinanza (*cpv. 2*). I criteri rilevanti saranno ripresi dalla pratica vigente in applicazione della LRD (cfr. Commento alla Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche [CDB 20]) e delle pertinenti raccomandazioni internazionali. Si tratta, in particolare, dei seguenti elementi:

- diritto di nominare più della metà dei membri del consiglio di amministrazione o dei responsabili equivalenti della società;
- capacità di esercitare un influsso determinante sulle decisioni assunte dalla società, segnatamente tramite diritti di veto o diritti di decisione;
- controllo tramite strumenti di debito, quali prestiti convertibili in diritti di partecipazione o prestiti partecipativi;
- controllo, condiviso o no, esercitato tramite accordi formali o informali, statuto o documenti equivalenti della società, o legami con familiari dei gestori o dirigenti o delle persone che possiedono o controllano la società;
- controllo tramite diritti di acquisizione ulteriore di azioni o di titoli di partecipazione, quali i diritti di conversione di cui all'articolo 653b CO;
- controllo esercitato ricorrendo a «nominee», in maniera formale o informale.

Ogni persona che corrisponde a uno di questi due criteri è considerata avente economicamente diritto ai sensi dell'avamprogetto.

È possibile che nessuna persona corrisponda al concetto come definito qui sopra. Ad esempio, una società può essere detenuta da una moltitudine di azionisti, con una dispersione tale per cui nessuno supera la soglia del 25 per cento. In tal caso, il *capoverso 2* pone la regola seguente: a titolo sussidiario, è considerato avente economicamente diritto dell'ente il membro superiore dell'organo direttivo. Va sottolineato che la persona così identificata non ha il controllo effettivo in ultima istanza; l'accertamento di questa persona consente tuttavia di fornire un punto di contatto alle autorità nell'ambito di un'eventuale inchiesta e corrisponde all'approccio prescritto dal GAFI. Questa soluzione consente la coerenza con le disposizioni di accertamento prescritte dall'articolo 2 capoverso 3 e dall'articolo 4 LRD; è inoltre conforme agli standard internazionali e all'approccio del diritto europeo.

Fatte salve le disposizioni speciali previste dall'articolo 5, la definizione dell'articolo 4 si applica a tutte le categorie di enti sottoposte alla nuova legge. In alcuni casi specifici, per accertare l'avente economicamente diritto di un ente assoggettato controllato indirettamente può essere quindi necessario identificare la persona che, in ultima istanza, controlla un'altra struttura di diritto svizzero o di diritto estero (p. es., una comunione ereditaria che controlla una società o un trust estero che controlla una società svizzera); gli stessi criteri devono dunque applicarsi, «mutatis mutandis», per accertare chi siano la o le persone che, in ultima istanza, esercitano il controllo su queste strutture.

Art. 5 Disposizioni speciali per determinate categorie di persone giuridiche e per i trust

L'articolo 5 definisce il concetto di avente economicamente diritto per alcune categorie speciali di enti, allo scopo di tenere conto delle loro specificità.

Si osserva che, se un ente appartenente a una di queste categorie speciali è coinvolto nella catena di controllo, ossia controlla a sua volta una persona giuridica, i criteri dell'articolo 5 sono applicabili anche per determinare l'avente economicamente diritto di tale persona giuridica.

- *SICAV (cpv. 1)*

La SICAV è una società autonoma disciplinata da una legge speciale (art. 36 cpv. 1 LICol), nonché da alcune disposizioni del CO applicabili per analogia (cfr. art. 37 cpv. 1 LICol). Il suo capitale è suddiviso in azioni di imprenditore e azioni di investitore.

La disposizione sancita dal *capoverso 1* corrisponde al diritto vigente e tiene conto delle specificità della SICAV. Prevede che solo gli azionisti imprenditori possano essere identificati come aventi economicamente diritto di una SICAV.

In quanto investimento collettivo di capitale aperto, né il capitale né il numero delle azioni di una SICAV è predeterminato. L'assoggettamento della SICAV a un obbligo di annuncio sulla base di una percentuale della partecipazione al capitale azionario o dei voti sarebbe difficile da realizzare per la categoria degli azionisti investitori. Lo status degli azionisti investitori, che hanno in generale diritto al rimborso della propria quota, si distingue peraltro da quello degli azionisti imprenditori, le cui qualifiche comprendono l'autorizzazione rilasciata alla SICAV e al soggetto cui spetta prendere la decisione di scioglierla (cfr. art. 41 cpv. 3 LICol). I fondi propri computati nella SICAV sono peraltro soltanto quelli conferiti dagli azionisti imprenditori (cfr. art. 55 cpv. 1 dell'ordinanza del 22 novembre 2006¹⁶² sugli investimenti collettivi). A differenza degli azionisti imprenditori, gli azionisti investitori rappresentano di fatto investitori che collocano il proprio patrimonio in un fondo d'investimento collettivo di capitale e non hanno la possibilità di esercitare un controllo effettivo sulla SICAV. Queste specificità sono state considerate sufficienti per mantenere l'eccezione all'obbligo di annuncio previsto dall'articolo 46a LICol per gli azionisti investitori della SICAV.

- *Associazioni e fondazioni (cpv. 2 e 3) in relazione con l'articolo 8*

Le persone giuridiche secondo il CC (associazioni e fondazioni) rientrano nel campo d'applicazione della legge (cfr. art. 2). Occorre tuttavia tenere conto delle loro specificità: le fondazioni svizzere, a differenza delle società commerciali o delle associazioni, non hanno né proprietari né membri e sono sottoposte alla vigilanza dello Stato (fatta eccezione per le fondazioni familiari e le fondazioni ecclesiastiche). Il loro obiettivo è destinare beni a uno scopo speciale, molto spesso di pubblico interesse, sulla base di un atto irrevocabile del fondatore. Quanto alle associazioni, perseguono in linea di principio uno scopo ideale (anche se la giurisprudenza non esclude gli scopi economici, purché l'associazione non sfrutti un'impresa¹⁶³). In pratica, la stragrande maggioranza delle associazioni e fondazioni, spesso di piccole dimensioni, ha uno scopo di pubblica utilità. La definizione dell'articolo 4 sembra mal applicarsi a tali strutture (segnatamente per l'assenza di un proprietario e considerati i diritti limitati del fondatore, dei membri del consiglio di fondazione e dei beneficiari sul patrimonio della fondazione) e si scontrerebbe spesso con problemi d'interpretazione. L'articolo 5 adatta dunque in maniera appropriata i criteri dell'articolo 4 alla categoria delle fondazioni e delle associazioni, al fine inoltre di stabilire regole di trasparenza semplificate per la maggior parte di esse, considerato il basso profilo di rischio che le caratterizza (cfr. art. 8 e 21). Se una fondazione controlla una persona giuridica (p. es. nel caso delle fondazioni d'impresa o se una fondazione detiene quote di una società nel suo patrimonio), i criteri dell'articolo 5 capoverso 3 sono applicabili anche per accertare l'avente economicamente diritto di tale persona giuridica.

In una fondazione, è considerato avente economicamente diritto il membro di livello gerarchico più elevato dell'organo direttivo, ossia di regola il presidente del consiglio di fondazione ove

¹⁶² RS 951.311

¹⁶³ DTF 90 II 333

questo sia previsto dall'atto costitutivo. Si parte quindi dal principio che la norma sussidiaria prevista dall'articolo 4 capoverso 3 sia applicabile alla maggior parte delle fondazioni, il che consente di invertire qui il principio. La stragrande maggioranza delle fondazioni dovrà dunque limitarsi a identificare il presidente del suo organo superiore, senza dover adottare altre misure di verifica o di documentazione (cfr. art. 8) e potrà semplicemente confermare al registro di commercio che l'identità di questa persona può essere trasmessa al registro degli aventi economicamente diritto per la sua iscrizione (cfr. art. 21 cpv. 1).

In un certo numero di casi, tuttavia, altre persone potrebbero esercitare un controllo effettivo sulle decisioni della fondazione. Queste persone, descritte dall'articolo 5 capoverso 3 lettere a–c, devono pertanto essere altresì accertate, in applicazione dell'articolo 8 capoverso 2, oltre al membro superiore dell'organo direttivo. Si tratta innanzitutto del fondatore, quando questi esercita, in virtù dell'atto costitutivo o di fatto, un influsso determinante sulle decisioni della fondazione in materia di distribuzioni. I beneficiari non sono in linea di principio assimilati ad aventi economicamente diritto; bisogna tuttavia fare salvo il caso in cui l'atto costitutivo li designi personalmente o in modo da permetterne l'identificazione determinabile (e non per categoria) e dia loro un diritto alle distribuzioni, cosa del tutto ammissibile. In queste circostanze, i beneficiari si trovano in una situazione analoga ai titolari di quote di partecipazione di una società anonima e beneficiano del patrimonio della fondazione. Infine, deve essere accertata qualsiasi altra persona che esercita un controllo effettivo sulle distribuzioni della fondazione. Ad esempio, se una società destina beni per costituire una fondazione e ha il diritto di nominare il presidente del consiglio di tale fondazione, l'avente economicamente diritto della fondazione corrisponderà all'avente economicamente diritto della società in questione. Questi criteri possono essere pertinenti anche nel caso di una fondazione estera ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 o di una fondazione appartenente a una catena di controllo.

Si noti che bisogna distinguere tra le persone accertate in virtù dell'articolo 5 e quelle su cui gli intermediari finanziari raccolgono informazioni in applicazione dei vigenti formulari K (fondazioni con un'attività operativa) o S (altre fondazioni). Tali formulari possono prevedere regole di identificazione più ampie in applicazione dell'articolo 4 LRD rispetto alla sola identificazione delle persone corrispondenti alla nozione di «avente economicamente diritto» ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 dell'avamprogetto. Ad esempio, può essere giustificato che l'intermediario finanziario, tenuto conto del profilo di rischio di una fondazione, identifichi il fondatore o le categorie di beneficiari previste dall'atto costitutivo, tuttavia tali persone non saranno iscritte nel registro degli aventi economicamente diritto.

In un'associazione, è considerato avente economicamente diritto il membro superiore della direzione, nonché, se del caso, la o le persone fisiche che controllano in altro modo le decisioni dell'associazione (cfr. cpv. 2). Si noti infine che soltanto le associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio sono assoggettate alla nuova regolamentazione. La questione dell'identificazione dell'avente economicamente diritto non si pone quindi per tutte le associazioni poiché, in considerazione delle loro dimensioni e attività, non tutte sono sottoposte a quest'obbligo (p. es. le associazioni di quartiere, la stragrande maggioranza delle associazioni sportive ecc.).

- *Trust (cpv. 4)*

Il capoverso 4 definisce l'avente economicamente diritto di un trust. Sono considerati aventi economicamente diritto la o le persone fisiche seguenti: il fondatore; i trustee; i protettori, se del caso; i beneficiari; qualsiasi altra persona fisica che, in ultima istanza, esercita un controllo sul trust. Questa formulazione tiene conto del fatto che un trust non ha aventi economicamente diritto nel senso utilizzato abitualmente per le persone giuridiche. In base allo standard GAFI¹⁶⁴ e ai criteri di riferimento del Forum globale tutti i fondatori, i trustee, i protettori o i beneficiari sono sempre soggetti controllanti alla stregua di coloro che esercitano il controllo effettivo sul

¹⁶⁴ Cfr. Glossario delle Raccomandazioni del GAFI, definizione di «beneficial owner» (pag. 120).

trust («practical control over the trust»), laddove la definizione di soggetto controllante corrisponde a quella delle raccomandazioni del GAFI. Lo standard del GAFI si basa sul presupposto secondo cui tutte le persone coinvolte nel trust sono considerate aventi economicamente diritto, che devono quindi essere identificate e la cui identità deve essere verificata. Occorre evidenziare come, qualora una delle funzioni elencate alle lettere a–d sia ricoperta da una persona giuridica, la persona fisica da identificare sarà quella che controlla in ultima istanza la persona giuridica in questione. Se ad esempio il trustee è una persona giuridica, l'avente economicamente diritto da identificare sarà quello della persona giuridica che esercita la funzione di trustee.

L'obbligo di identificare l'avente economicamente diritto di un trust è sancito dalla LRD per i trustee ad essa assoggettati e dall'articolo 16 LTPG per gli altri trustee (cfr. al riguardo il commento a questa disposizione).

Art. 6 Accertamento e verifica degli aventi economicamente diritto

Conformemente all'articolo 6, gli enti assoggettati alla nuova legge (cfr. art. 2 cpv. 1 e 2) devono accertare i loro aventi economicamente diritto. Devono quindi sapere chi sono e conoscere quale forma di controllo esercitano (diretto, indiretto o in altro modo, cfr. commento all'art. 4). L'accertamento avviene sulla base delle informazioni di cui l'ente è in possesso, nonché degli annunci ricevuti o delle informazioni raccolte presso i soci o i terzi coinvolti nella catena di controllo (cfr. art. 11).

Conformemente al *capoverso 1*, per accertare gli aventi economicamente diritto l'ente deve raccogliere i loro dati identificativi, ossia nome e cognome, data di nascita, indirizzo, Stato di residenza e cittadinanza. Deve inoltre raccogliere le informazioni sulla natura e sull'estensione del controllo esercitato, se necessarie per verificare i criteri dell'articolo 4 o 5. La natura del controllo designa il rapporto di fatto o di diritto all'origine del controllo (possesso diretto o indiretto delle quote sociali, controllo in altro modo, p. es. tramite un rapporto fiduciario); l'estensione si riferisce a quella della partecipazione in questione, se ciò è pertinente (valore numerico o percentuale della partecipazione). Queste informazioni devono servire da base per l'annuncio al registro degli aventi economicamente diritto (cfr. art. 18).

Conformemente al *capoverso 2*, l'ente deve verificare l'identità dell'avente economicamente diritto e la sua qualità di avente economicamente diritto adottando le misure ragionevolmente necessarie. Si tratta qui di un obbligo di diligenza: l'ente determina la portata delle verifiche da effettuare tenendo conto in particolare delle informazioni in suo possesso, nonché degli eventuali dubbi sulla loro corrispondenza alla realtà o sull'esistenza di un altro avente economicamente diritto che controlla l'ente. Un approccio basato sul rischio è giustificato in questo contesto. L'ente non deve necessariamente giungere a una certezza e l'accertamento non è un obbligo di risultato (in merito alle misure da adottare quando l'ente non riesce ad accertare l'avente economicamente diritto o a verificarne l'identità, cfr. i commenti agli art. 7 e 18); deve soltanto, ma purtuttavia, adottare tutte le misure di verifica appropriate tenuto conto delle circostanze concrete, ad esempio chiedendo il numero, il tipo o il valore nominale dei titoli detenuti. Dovrà essere in grado di comprendere il ragionamento che giustifica la qualità di avente economicamente diritto. Una PMI che conosce da tempo tutti i suoi azionisti non avrà in generale bisogno di adottare misure speciali per verificare la qualità dei suoi aventi economicamente diritto visti i rischi limitati, contrariamente a una società di domicilio detenuta indirettamente tramite diversi trust esteri. Allo stesso modo, per le società unipersonali basta un'autodichiarazione del socio unico, ma potrebbero servire verifiche più ampie per una persona giuridica controllata da diversi soggetti attraverso prestiti partecipativi.

L'ente deve altresì raccogliere i documenti giustificativi necessari. Anche in questo caso, l'entità dei documenti giustificativi da raccogliere dipende dal livello di diligenza che ci si può ragionevolmente attendere dall'ente. In generale, se l'ente non dispone già di una copia, per

verificare l'identità della persona annunciata quale avente economicamente diritto occorrerà un documento giustificativo. Più la struttura globale è complessa, ad esempio perché l'ente ricorre ad azionisti fiduciari, più le informazioni sull'avente economicamente diritto sono difficili da acquisire, più sarà necessario che l'ente proceda a verifiche più estese e richieda documenti giustificativi supplementari per comprendere la struttura di controllo. Per consentire un approccio sufficientemente flessibile, che tenga conto dei rischi e della proporzionalità senza imporre oneri amministrativi inutili alle società, l'avamprogetto prescinde dal definire in maniera rigida le misure di verifica da adottare o i documenti da raccogliere.

Per ottenere le informazioni necessarie e verificarle, l'ente avrà in genere bisogno della collaborazione dell'azionista, del socio o delle altre persone coinvolte nella catena di controllo. L'avamprogetto impone quindi loro un obbligo di collaborazione (cfr. art. 10 e 11). Per ottemperare al suo obbligo di diligenza, l'ente deve adottare tutte le misure che possono essere ragionevolmente attese dall'ente per l'acquisizione delle informazioni necessarie. Tali misure consisteranno spesso nel richiedere innanzitutto le informazioni rilevanti al socio. A seconda delle circostanze, possono poi essere necessarie misure supplementari, ad esempio se i dividendi sono versati su un conto che non appartiene al socio annunciato come avente economicamente diritto, se il consiglio di amministrazione riceve regolarmente istruzioni da una persona che non è annunciata come avente economicamente diritto o se la persona giuridica che detiene la partecipazione rifiuta di collaborare ma la società conosce il suo titolare legale.

In generale, le misure di verifica dipendono dal tipo di controllo esercitato dagli aventi economicamente diritto:

- le persone fisiche che detengono diritti di partecipazione pari o superiori al 25 per cento sono in genere aventi economicamente diritto. Di fatto, secondo l'articolo 13, i soci devono dichiarare all'ente se operano in qualità di fiduciario (cfr. commento all'art. 13). Le misure di verifica saranno dunque mirate ad accertare, ad esempio, i rapporti fiduciari non annunciati, le situazioni di controllo in altro modo (p. es. rapporti familiari) o le situazioni di controllo d'intesa con terzi non annunciati;
- le persone fisiche che detengono diritti di partecipazione inferiori al 25 per cento generalmente non sono aventi economicamente diritto dell'ente. Le misure di verifica saranno dunque mirate ad accertare, ad esempio, le situazioni di controllo d'intesa con terzi o di controllo in altro modo;
- le misure di verifica saranno particolarmente necessarie se la società ha o dovrebbe avere un dubbio sulla veridicità degli annunci ricevuti dai suoi azionisti o soci (p. es. per via di indizi quali la presenza di istruzioni per il versamento dei dividendi sul conto di un terzo o di altri esempi simili, come già menzionati più su. Se il socio è una persona giuridica o se dichiara di agire per conto di un terzo, l'ente deve richiedere le informazioni necessarie sull'identità dell'avente economicamente diritto e sui suoi rapporti con il socio (rapporto fiduciario, partecipazione all'interno di un gruppo di società ecc.). Le verifiche dovrebbero concentrarsi su tutta la catena di controllo, compresi gli enti giuridici di diritto estero;
- i casi di controllo in altro modo saranno particolarmente difficili da accertare. La società dovrà essere attenta agli indizi di tale tipo di controllo, ad esempio persone che esercitano un influsso, non giustificato dalle quote di partecipazione detenute, sulla selezione dei membri del consiglio di amministrazione o dei responsabili equivalenti, creditori che esercitano un influsso sulle decisioni fondamentali della società, parenti che impartiscono istruzioni, persone che non sono soci e ricevono dividendi ecc. L'obbligo di verifica consisterà nel verificare se una persona rientra nei suddetti criteri, che dovranno essere precisati per via d'ordinanza (cfr. art. 4 cpv. 2) e, se del caso, ottenere da tali persone le informazioni e i documenti giustificativi necessari.

Il *capoverso 2* precisa inoltre che l'ente deve tenere aggiornate le informazioni, ossia principalmente ripetere la verifica delle informazioni se viene a conoscenza di un cambiamento determinante di proprietà. A seconda delle circostanze (p. es. in caso di frequente avvicendamento degli azionisti), può essere appropriata una verifica periodica al fine di assicurarsi che le informazioni siano sempre attuali.

Il *capoverso 3* prevede una semplificazione per partecipazioni inferiori al 75 per cento detenute parzialmente, direttamente o indirettamente da una società quotata in borsa. Si ricorda che una partecipazione pari o superiore al 75 per cento determina un'esclusione dal campo d'applicazione della legge. Per tali partecipazioni la trasparenza è garantita dalla pubblicazione delle informazioni previste dalla LInFi (cfr. il commento all'art. 2). Se la partecipazione è inferiore al 75 per cento (ma superiore al 25 %, quindi conforme per poter applicare il concetto di avente economicamente diritto), l'ente può limitarsi a verificare di essere controllato da una società quotata e ottenere il nome e la sede sociale di tale società nonché i dettagli della quotazione (luogo e nome della borsa e, se del caso, simbolo borsistico). Non è dunque obbligato ad accertare o a verificare gli aventi economicamente diritto della società quotata. Per contro, per la quota non detenuta da una società quotata, gli obblighi di accertamento e di verifica si applicano senza variazione (ossia, p. es., se una società è detenuta per il 50 % da una società quotata, dovrà accertare e verificare gli aventi economicamente diritto che detengono il restante 50 % e, se del caso, quelli che detengono un controllo in altro modo).

Art. 7 Documentazione e conservazione delle informazioni sull'avente economicamente diritto

L'ente deve documentare le informazioni relative agli aventi economicamente diritto, ossia quelle raccolte in applicazione dell'articolo 6, e garantire l'accesso in ogni momento a tali informazioni in Svizzera (*cpv. 1*). La regola stabilita da questo articolo riprende quella sancita dal CO per l'elenco degli aventi economicamente diritto o il libro delle quote sociali o l'elenco dei soci (art. 697/*cpv. 4*, art. 747, art. 790, art. 837 CO). Dovranno ottemperarvi anche gli enti di diritto estero sottoposti alla nuova legge. Tali enti potranno conservare le informazioni nel luogo della loro succursale o della loro amministrazione effettiva, o darne mandato a un terzo in Svizzera.

Se, nonostante gli sforzi compiuti, l'ente non riesce ad accertare l'avente economicamente diritto o a verificare le informazioni ottenute, ad esempio perché un azionista non ottempera al proprio obbligo di collaborazione, l'ente deve documentare in modo appropriato le azioni intraprese (*cpv. 2*). Dovrà ad esempio conservare le copie della corrispondenza inviata alle persone interessate o gli estratti dei registri esteri contenenti un'informazione rilevante, o documentare gli sforzi compiuti per individuare le diverse quote che costituiscono il suo capitale azionario o l'organigramma del gruppo a cui appartiene, incluse le parti che restano sconosciute nonostante le azioni intraprese.

Conformemente al *capoverso 3*, le informazioni raccolte e i documenti giustificativi relativi a un avente economicamente diritto devono essere conservati per dieci anni dal momento in cui la persona ha perso la qualità di avente economicamente diritto.

L'avamprogetto prescinde dal fissare requisiti di forma per la documentazione delle informazioni. Lo scopo è, ancora una volta, quello di evitare formalità inutili e lasciare alle società il compito di organizzarsi in maniera adeguata, in funzione della propria struttura e della complessità dei rapporti con i loro aventi economicamente diritto. Gli enti possono quindi scegliere la forma più appropriata a seconda delle circostanze. Le informazioni potranno, ad esempio, figurare nel libro delle azioni se gli aventi economicamente diritto sono anche azionisti o nei libri della società o in un'annotazione indicante che non esistono persone corrispondenti ai criteri dell'articolo 4 *capoverso 1* e che il membro superiore dell'organo direttivo è considerato avente economicamente diritto dell'ente, con un rinvio al registro di commercio. Gli enti

possono anche decidere di tenere un elenco come previsto dalla legislazione vigente. Ciò nondimeno, la documentazione delle informazioni e la loro conservazione dovranno essere tali da consentirne la consultazione senza sforzi sproporzionati, ad esempio in caso di richiesta della documentazione da parte di un'autorità, quale l'autorità di controllo, in occasione di un controllo (cfr. art. 34) o in futuro, ad esempio in occasione dell'acquisizione della società da parte di terzi. L'essenziale è che l'accesso alle informazioni sia garantito.

Il *capoverso 4* precisa che per le società anonime e le società a responsabilità limitata, un membro del consiglio di amministrazione, un gestore o un direttore autorizzato a rappresentare la società deve avere accesso alle informazioni. Questa persona deve essere domiciliata in Svizzera. Questa regola corrisponde *mutatis mutandis* e sostituisce quella prevista attualmente dall'articolo 718 capoverso 4 terzo periodo e dall'articolo 814 capoverso 3 terzo periodo (accesso all'elenco ai sensi dell'art. 697I CO).

Art. 8 Obblighi delle associazioni e delle fondazioni

L'articolo 8 disciplina gli obblighi delle associazioni e delle fondazioni. Le persone giuridiche secondo il CC presentano di fatto alcune specificità, di cui bisogna tenere conto a livello sia di definizione dell'avente economicamente diritto (cfr. art. 5) sia di obbligo di accertamento o di annuncio (cfr. anche art. 21).

La regola stabilita dall'articolo 8 precisa gli obblighi di accertamento, di verifica e di documentazione a cui sono sottoposte le associazioni e le fondazioni. È il corrispondente degli articoli 6 e 7 per queste strutture.

Per tenere conto del profilo di rischio delle associazioni e fondazioni, nonché della stragrande maggioranza dei casi in cui nessun'altra persona al di là del presidente o della direzione possa essere identificata quale avente economicamente diritto della struttura, il *capoverso 1* prevede che, se ha identificato soltanto il membro superiore dell'organo direttivo conformemente all'articolo 5, l'associazione o la fondazione non deve adottare misure aggiuntive per verificare l'identità di tale persona o documentare tale informazione. Il presidente dell'organo direttivo è di fatto in via di principio già accertato al momento della sua elezione o della sua nomina (fatte salve le associazioni di cui all'art. 61 cpv. 2 n. 3 CC che abbiano rinunciato a iscrivere il presidente del comitato avvalendosi della possibilità prevista dall'art. 92 lett. k dell'ordinanza del 17 ott. 2007¹⁶⁵ sul registro di commercio [ORC]) e la sua identità è verificata ai fini dell'iscrizione nel registro di commercio. L'obbligo di documentare l'informazione o di fornire documenti giustificativi rappresenterebbe un onere amministrativo supplementare inutile.

In alcuni casi, l'associazione o la fondazione avrà tuttavia conoscenza di persone aggiuntive che rispondono ai criteri dell'articolo 5 capoverso 2 o 3. L'associazione o la fondazione dovrebbe di regola conoscerle perché la loro identità è contenuta nello statuto o nell'atto costitutivo o perché esercitano un controllo di fatto sulle decisioni. Queste persone saranno inoltre tenute ad annunciarsi in virtù dell'articolo 11 capoverso 1. Nei loro confronti l'associazione o la fondazione sarà sottoposta alle disposizioni degli articoli 6 e 7: dovrà accertare tali persone, verificarne l'identità e documentare in maniera appropriata tali informazioni (cpv. 2).

Art. 9 Obbligo supplementare degli enti giuridici di diritto estero con amministrazione effettiva in Svizzera

La disposizione sancita dall'articolo 9 corrisponde a quella del diritto vigente (art. 22^{bis} LAAF, la cui abrogazione è prevista nell'allegato dell'avamprogetto), dal momento che la materia rientra più nell'ambito della trasparenza delle persone giuridiche che dell'assistenza amministrativa in materia fiscale. Non modifica in alcun modo il diritto vigente. Tuttavia, il Forum

¹⁶⁵ RS 221.411

globale ha criticato la mancanza di controllo e di applicabilità di questa norma e il trasferimento di questa disposizione nell'avamprogetto di legge rimedia a tali carenze.

Questa disposizione è intesa a garantire la disponibilità delle informazioni relative agli enti giuridici con sede principale all'estero e amministrazione effettiva in Svizzera. Pertanto, l'ente giuridico deve tenere un elenco dei suoi titolari, vale a dire dei suoi proprietari legali («legal owners», non «beneficial owners») nel luogo dell'amministrazione effettiva, in Svizzera. Questo corrisponde al libro delle azioni delle società anonime in Svizzera (art. 686 CO). L'elenco deve menzionare il nome e il cognome o la ditta nonché l'indirizzo di tali persone. Questa disposizione non si applica agli enti giuridici che non hanno titolari. La pena in caso di violazione di questo nuovo obbligo è prevista dall'articolo 327a lettera e CP.

Il concetto di «amministrazione effettiva» è quello dell'articolo 50 LIFD, secondo cui le persone giuridiche sono assoggettate all'imposta in virtù della loro appartenenza personale se hanno la sede o l'amministrazione effettiva in Svizzera.

Art. 10 Obblighi dei titolari di quote sociali

L'articolo 10 riprende, adattandoli ove necessario, gli obblighi di annuncio degli azionisti o dei soci attualmente previsti dagli articoli 697j CO e 790a CO. Le modifiche rispetto alla regolamentazione vigente sono presentate di seguito.

Ogni socio che detiene, da solo o d'intesa con terzi, quote sociali in misura da consentire il controllo in ultima istanza sull'ente è soggetto a un obbligo di annuncio (*cpv. 1*). Il concetto di «controllo in ultima istanza» rimanda alla definizione di avente economicamente diritto dell'articolo 4. Si tratta innanzitutto dell'azionista o del socio che detiene una quota superiore al 25 per cento del capitale azionario o dei diritti di voto.

L'annuncio riguarda l'identità dell'avente economicamente diritto alle quote sociali (stessi dati d'identificazione che l'ente deve raccogliere in applicazione dell'art. 6, ossia nome e cognome, cittadinanza, data di nascita, indirizzo e Stato di residenza). Il *capoverso 2* semplifica l'annuncio per gli azionisti o soci che sono persone giuridiche e hanno diritti di partecipazione quotati in borsa compresi tra il 25 e il 75 per cento (cfr. anche l'art. 6 *cpv. 2* in merito all'obbligo pertinente dell'ente in un tale caso). Questi azionisti o soci devono annunciare soltanto di essere quotati, così come la ditta e la sede della quotazione. Questa limitazione corrisponde a quella del diritto vigente (cfr. art. 697j *cpv. 3*). Tale regola non si applica agli azionisti o ai soci con diritti di partecipazione quotati superiori al 75 per cento; in un simile caso, l'ente stesso è escluso dal campo di applicazione della legge (cfr. art. 3) e l'obbligo di annuncio previsto dal presente *capoverso* non è applicabile.

Ai fini dell'armonizzazione e della semplificazione e per assicurare un tempo ragionevole tra una modifica di un fatto rilevante e l'annuncio di tale modifica al registro, il termine per annunciare l'acquisizione di una quota sociale è ormai uguale al termine per annunciare la modifica di un fatto rilevante: un mese dall'acquisizione della quota sociale o dalla creazione di un altro strumento di controllo sull'ente (*cpv. 3*).

L'ente può richiedere informazioni complementari o documenti giustificativi alla persona che annuncia l'avente economicamente diritto, la quale è tenuta a collaborare (*cpv. 4*; cfr. anche art. 11) nella misura necessaria all'adempimento dell'obbligo di verifica prescritto dall'articolo 6.

Secondo il *capoverso 5*, l'azionista o il socio deve comunicare all'ente ogni modifica delle informazioni di cui al *capoverso 1* entro un mese dal momento in cui è venuto a conoscenza di tale modifica. In tal modo, l'ente può aggiornare le proprie informazioni e annunciare la modifica al registro (cfr. art. 19).

Art. 11 Obblighi degli aventi economicamente diritto e degli altri terzi interessati

L'articolo 11 prevede nuovi obblighi di annuncio e di collaborazione per gli aventi economicamente diritto e i terzi coinvolti nella catena di controllo (p. es. l'azionista indiretto). Per catena di controllo si intende l'insieme delle relazioni di diritto e di fatto che collegano le diverse persone coinvolte e che consentono all'avente economicamente diritto di esercitare un controllo effettivo sulla società. Questi nuovi obblighi devono consentire alle società di adempiere i propri obblighi di accertamento e di verifica nelle situazioni con molteplici livelli di controllo. In queste situazioni, è possibile che i soci non siano in possesso delle informazioni rilevanti o che l'ente debba richiedere la collaborazione dell'avente economicamente diritto stesso o di altre persone coinvolte nella catena di controllo.

Il *capoverso 1* prescrive innanzitutto che l'avente economicamente diritto annuncii la sua qualità di avente economicamente diritto all'azionista titolare delle quote sociali in questione se non ci sono altre persone coinvolte nel controllo. L'annuncio serve ad assicurare che l'azionista disponga delle informazioni necessarie per il proprio annuncio alla società (art. 10). Se il controllo è esercitato tramite più società o persone, l'avente economicamente diritto deve annunciarsi direttamente all'ente. La società riceve in questo modo le informazioni rilevanti anche se una catena di controllo complessa rende difficile l'identificazione dell'avente economicamente diritto tramite l'azionista. Allo stesso modo, l'avente economicamente diritto deve annunciare ogni modifica riguardante i suoi dati d'identificazione o la natura e l'estensione del controllo esercitato (*cpv. 2*). Non sono previsti requisiti di forma per l'annuncio. Le informazioni da annunciare sono quelle di cui all'articolo 10 capoverso 1, che corrispondono alle informazioni raccolte dall'ente conformemente all'articolo 6 capoverso 1.

Il *capoverso 3* stabilisce che l'avente economicamente diritto deve inoltre collaborare con l'ente o l'azionista se, per verificare la sua identità o qualità, sono richiesti informazioni o documenti giustificativi supplementari. Lo stesso obbligo è esteso ai terzi coinvolti nella catena di controllo. Si assicura così che l'ente possa sempre disporre delle informazioni necessarie e della collaborazione idonea a risalire lungo la catena di controllo e a determinare in modo corretto chi è il suo avente economicamente diritto, anche quando appartiene a una struttura complessa e l'azionista che detiene direttamente le quote in questione non è in possesso di tutte le informazioni rilevanti.

Art. 12 Rapporto fiduciario

L'avamprogetto di legge introduce nuove regole di trasparenza per i rapporti fiduciari, riguardanti sia gli amministratori fiduciari sia i soci fiduciari, in linea con i requisiti rafforzati del GAFI in materia. Nel rapporto sulla valutazione tra pari del 2020, il Forum globale raccomanda inoltre alla Svizzera di provvedere affinché le informazioni relative ai titolari legali e ai beneficiari effettivi siano sempre disponibili quando il mandatario o il fiduciario non è sottoposto alla legislazione in materia di riciclaggio di denaro. Queste regole di trasparenza si applicano alle società commerciali e cooperative di diritto svizzero.

Il *capoverso 1* definisce l'amministratore fiduciario¹⁶⁶ come la persona che esercita la funzione di amministratore in una società in nome proprio e per conto di un terzo.

¹⁶⁶ «A Nominee Director (also known as a "resident director") is an individual or legal entity that routinely exercises the functions of the director in the company on behalf of and subject to the direct or indirect instructions of the nominator. A Nominee Director is never the beneficial owner of a legal person», Glossario delle Raccomandazioni del GAFI.

Secondo il *capoverso 2*, il socio fiduciario¹⁶⁷ è chiunque esercita, in nome proprio e per conto di un terzo, i diritti patrimoniali inerenti a una quota sociale. Questa fattispecie disciplina la situazione in cui il socio fiduciario (o «nominee») è il titolare legale delle quote, è registrato come tale nel libro delle quote sociali ed esercita in nome proprio i diritti sociali e patrimoniali inerenti a tali quote. La specificità è che l'azionista fiduciario opera per conto di un'altra persona, spesso sulla base di un contratto di mandato in cui si impegna a esercitare i diritti conformemente alle istruzioni del mandante («nominator») e a restituire le quote sociali alla fine del mandato. Nel caso di un tale rapporto fiduciario, l'azionista fiduciario non è l'avente economicamente diritto delle quote sociali che detiene. L'avente economicamente diritto è il «nominator» o, se è coinvolto in una catena di controllo, la persona fisica a monte di tale catena.

Art. 13 Annuncio dei rapporti fiduciari alla persona giuridica

I soci, gli azionisti, i gestori e gli amministratori dovranno dichiarare alla persona giuridica se operano in qualità di fiduciario (*cpv. 1*). In tal caso, dovranno annunciare il nome o la ditta della persona per conto della quale operano. Queste misure introducono la trasparenza necessaria al fine, in particolare, di rafforzare la prevenzione e la repressione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

L'obbligo di annuncio esiste indipendentemente dall'entità della partecipazione detenuta dal socio fiduciario. L'avamprogetto non stabilisce un termine per l'annuncio del rapporto fiduciario. Dovrebbe in linea di principio essere effettuato al momento dell'iscrizione del socio nel registro di commercio o, al più tardi, quando quest'ultimo esercita i suoi diritti sociali o patrimoniali per la prima volta in qualità di fiduciario. In linea di principio, non è necessario che l'annuncio sia rinnovato in caso di sottoscrizione di nuove quote o di cessione. Per gli amministratori, l'annuncio dei rapporti fiduciari dovrebbe essere effettuato al momento dell'accettazione del mandato.

Ai sensi del *capoverso 2*, gli intermediari finanziari e i consulenti sottoposti alla LRD, al pari degli avvocati sottoposti agli obblighi di diligenza secondo la LLCA (cfr. art. 13a LLCA), sono esentati dagli obblighi di annuncio alla persona giuridica del nome o della ditta delle persone per conto delle quali operano previsti dal *capoverso 1*. Ciò è conforme alle raccomandazioni del GAFI (cfr. par. 142 segg.) e giustificato dal fatto che i servizi fiduciari forniti dagli intermediari finanziari rientrano in un'attività commerciale sottoposta a vigilanza e che, in tale ambito, sono raccolte informazioni adeguate, affidabili e aggiornate sugli aventi economicamente diritto in virtù degli obblighi di diligenza previsti dalla LRD. Restano tuttavia obbligati, secondo il *capoverso 1*, a dichiarare se operano a titolo fiduciario. Dovranno quindi comunicare alla società che sono assoggettati alla LRD.

Art. 14 Annuncio dei rapporti fiduciari ai registri

In risposta alle sfide dell'assistenza internazionale, che hanno condotto a un rafforzamento dei requisiti della Raccomandazione 24 del GAFI in materia, le informazioni sugli amministratori fiduciari e, se sono iscritti nel registro di commercio, sui gestori e sui soci fiduciari devono essere annunciate al registro di commercio. L'avamprogetto prevede pertanto l'obbligo per gli enti assoggettati di annunciare al registro di commercio il nome o la ditta degli amministratori, dei gestori o dei soci fiduciari nonché della persona per conto della quale questi operano. La dichiarazione deve avvenire all'atto di ciascuna iscrizione. Il registro di commercio la conserva nella corrispondenza. Non è possibile consultarla.

Deve inoltre essere effettuato un annuncio al registro degli aventi economicamente diritto, ma soltanto se il socio fiduciario opera per conto di un avente economicamente diritto della

¹⁶⁷ «A Nominee Shareholder exercises the associated voting rights according to the instructions of the nominator and/or receives dividends on behalf of the nominator. A nominee shareholder is never the beneficial owner of a legal person based on the shares it holds as a nominee», Glossario delle Raccomandazioni del GAFI.

persona giuridica. Ciò si applica in particolare quando l'avente economicamente diritto detiene (tramite uno o più soci fiduciari) una partecipazione superiore al 25 per cento nella società. In tal caso l'ente o la persona giuridica devono annunciare al registro degli aventi economicamente diritto il nome o la ditta del socio fiduciario e il nome dell'avente economicamente diritto per conto del quale opera. L'annuncio dei rapporti fiduciari secondo questa disposizione e l'annuncio degli aventi economicamente diritto secondo l'articolo 18 possono essere effettuati simultaneamente. Per contro, dato che in linea di principio l'avente economicamente diritto non è iscritto nel registro di commercio, la procedura prevista dall'articolo 21 non può essere utilizzata. L'annuncio dei rapporti fiduciari deve dunque essere effettuato direttamente al registro degli aventi economicamente diritto. Il rapporto fiduciario dovrebbe in linea di principio essere menzionato nella descrizione della natura e dell'estensione del controllo esercitato dall'avente economicamente diritto (cfr. art. 26). Il registro deve inoltre contenere i dati d'identificazione delle persone operanti in qualità di fiduciari, ossia nome e cognome, data di nascita, cittadinanza, Stato di residenza nonché identità della persona per cui operano.

Art. 15 Iscrizione

Le informazioni sullo status di amministratore e di gestore o socio fiduciario devono essere pubblicate nel registro di commercio. Saranno visibili sull'estratto, in base a una procedura da definire per via d'ordinanza. Si valuta la possibilità di ricorrere all'aggiunta di un asterisco accanto al nome dell'amministratore fiduciario. Il nome della persona per conto di cui l'amministratore fiduciario opera non è pubblicato.

Lo status di socio fiduciario di una Sagl sarà altresì pubblicato nel registro di commercio, in linea con la Raccomandazione 24.

Art. 16

In quanto membro del GAFI, la Svizzera è politicamente tenuta a rispettare le sue raccomandazioni in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e applica questi standard attraverso la propria legislazione nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro. La Raccomandazione 25 del GAFI è già oggi applicabile ai trust stranieri amministrati in Svizzera. Per quanto riguarda i trust stranieri riconosciuti in base alla Convenzione dell'Aia in materia di trust, la Svizzera finora, nella misura applicabile, ha in gran parte soddisfatto quanto stabilito dalla Raccomandazione 25. Con la revisione di questa raccomandazione, però, è necessario prestare attenzione ai nuovi requisiti, segnatamente quello che impone in futuro l'applicazione delle disposizioni della Raccomandazione 25 a tutti i trustee, a prescindere dal loro assoggettamento alla legislazione sui mercati finanziari.

Anche per quanto riguarda la trasparenza fiscale, in qualità di membro del Forum globale, la Svizzera è politicamente tenuta ad attuare gli standard internazionali in materia di lotta contro l'evasione fiscale. Di conseguenza anche i trust stranieri amministrati in Svizzera sono sottoposti alle disposizioni degli accordi applicabili, il cui rispetto viene verificato nell'ambito delle valutazioni tra pari. In occasione della valutazione relativa alla Svizzera del 2020, il Forum globale ha consigliato al nostro Paese di garantire che anche i trustee non professionali, che non possiedono né un conto bancario né impiegano professionisti assoggettati alla LRD, dispungano delle informazioni sugli aventi economicamente diritto del trust. Il motivo per cui è stata fornita questa raccomandazione è che, non essendo assoggettati agli obblighi della LRD, questi trustee non devono identificare gli aventi economicamente diritto del trust. La raccomandazione potrà quindi essere attuata nell'ambito del presente progetto se la base legale per questo obbligo dei trustee verrà introdotta nella nuova legge.

L'articolo 16 impone al trustee gli obblighi di identificazione e documentazione richiesti e garantisce che le autorità competenti possano accedere alle informazioni sugli aventi economicamente diritto del trust. Attraverso questa disposizione si vuole evitare che soggetti terzi

sfruttino un trust per riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo e sottrazione d'imposta. La disposizione proposta mira a soddisfare lo standard internazionale in materia di trasparenza definito dal GAFI e dal Forum globale. Per i trustee assoggettati alla legislazione sui mercati finanziari, per l'accertamento e l'identificazione degli aventi economicamente diritto del trust continuano a rimanere valide le disposizioni della LRD (art. 4 segg.).

Conformemente al *capoverso 1* il trustee deve, con la diligenza richiesta, accertare l'avente economicamente diritto e verificarne l'identità. Questo significa che ha segnatamente l'obbligo di accertare e verificare l'identità di disponenti, fondatori, trustee, eventuali protettori, beneficiari e tutte le altre persone fisiche che in ultima istanza esercitano un controllo effettivo sul trust. Su questo punto si rimanda alla definizione dell'articolo 5 capoverso 4. Queste informazioni corrispondono a quelle richieste nell'adempimento degli obblighi della LRD (cfr. formulario T della CDB 20). L'accertamento e la verifica comprendono segnatamente l'obbligo di comprendere eventuali catene di controllo e le strutture di controllo che ne derivano, in particolare nel caso in cui una persona direttamente coinvolta è un ente giuridico. Gli aventi economicamente diritto possono essere solo persone fisiche. Se una delle persone elencate all'articolo 5 capoverso 4 è un ente giuridico, il trustee deve raccogliere ulteriori informazioni sulle persone fisiche che controllano questo ente giuridico. Questo vale in particolare per il «corporate trustee», ossia una persona giuridica che agisce come trustee di un trust. In questo caso il trustee deve identificare i suoi aventi economicamente diritto o gli aventi economicamente diritto su un co-trustee.

Ai sensi del *capoverso 2*, le informazioni sugli aventi economicamente diritto di cui al capoverso 1 che il trustee è tenuto a raccogliere comprendono il nome completo, la data di nascita, la cittadinanza, lo Stato di residenza della persona fisica così come la funzione o la qualità che queste persone esercitano all'interno del trust (fondatore, trustee, protettore, beneficiario ecc.). Se queste funzioni sono svolte attraverso persone giuridiche, il trustee raccoglie anche la ditta (di una persona giuridica), il nome (di una persona fisica) o la designazione (di un altro trust), l'indirizzo o la sede nonché le informazioni sulla natura e sull'estensione del controllo esercitato.

Al *capoverso 4* vengono stabilite le informazioni che il trustee deve raccogliere se nelle disposizioni dell'atto di trust sono designate delle categorie di beneficiari. Se i beneficiari vengono descritti, ad esempio, dalla categoria «le persone bisognose della città X», devono esistere criteri che consentano al trustee di determinare concretamente la cerchia dei beneficiari; non si può parlare invece di categorie di questo tipo quando i beneficiari sono descritti, ad esempio, come «i figli del settlor». In questo caso il trustee deve identificare soltanto i criteri per l'accertamento della qualità di beneficiario. Questi criteri, a seconda dell'ordinamento giuridico in base al quale è stato istituito il trust, devono generalmente essere menzionati nell'atto di trust.

Per garantire la tracciabilità, come stabilito al *capoverso 5* il trustee deve documentare le informazioni accertate o raccolte ai sensi dei capoversi 1 e 2. Il trustee può raccogliere la documentazione attraverso un registro ma anche adottando misure diverse. Spetta inoltre al trustee decidere come conservare le informazioni nelle condizioni date, purché siano garantiti la conservazione e l'accesso alla documentazione secondo il capoverso 5. Il trustee deve verificare periodicamente se le informazioni che, in adempimento dei suoi obblighi di diligenza, è tenuto a raccogliere sulle persone di cui deve accertare e verificare l'identità sono ancora corrette e aggiornate. Se necessario, deve aggiornare le informazioni e gli eventuali documenti.

Ai sensi del *capoverso 6* il trustee deve conservare le prove in modo che sia possibile accedervi in ogni momento in Svizzera e in particolare per cinque anni dopo la cessazione della sua funzione. Questo obbligo di conservazione viene sancito per permettere alle autorità e ai tribunali competenti di accedere in qualsiasi momento alle informazioni conservate dal trustee e alla loro documentazione. È necessario ricordare che per i trustee assoggettati alla LRD l'obbligo di conservazione è di dieci anni (art. 7 cpv. 3 LRD). I trustee, indipendentemente dal

loro domicilio o dalla loro sede, sono responsabili delle informazioni e della documentazione. I trustee devono conservare le informazioni e la documentazione per cinque anni dopo la cessazione della loro funzione così come stabilito dagli standard del GAFI o dell'OCSE in materia di conservazione delle prove.

Art. 17

L'avamprogetto introduce già disposizioni semplificate per diverse categorie di persone giuridiche (SICAV, associazioni o fondazioni). L'inclusione di disposizioni semplificate per gli enti che presentano un tipo di abuso limitato è conforme al principio di proporzionalità, in particolare tenuto conto del fatto che la loro trasparenza è garantita da altri meccanismi. L'articolo 17 permette quindi al Consiglio federale di adottare disposizioni e agevolazioni supplementari a quelle previste dalla legge, tenendo conto della forma giuridica e della struttura delle diverse categorie di enti, nonché, se necessario, degli altri regimi giuridici a loro applicabili.

Le agevolazioni rispetto al regime ordinario proposto dall'avamprogetto potranno riguardare gli obblighi di accertamento e di verifica degli aventi economicamente diritto da parte dell'ente nonché gli obblighi di annuncio al registro degli aventi economicamente diritto. Potranno ad esempio essere previste disposizioni per le PMI (segnatamente società unipersonali o familiari) o per i gruppi di società. Alcune forme giuridiche offrono inoltre una trasparenza superiore, che potrebbe riflettersi nelle disposizioni che saranno introdotte per via d'ordinanza: di fatto, a differenza degli azionisti, i soci di una Sagl sono iscritti nel registro di commercio e la loro identità è pubblica.

Art. 18 Annuncio

Gli enti sottoposti all'avamprogetto devono iscriversi nel registro degli aventi economicamente diritto. L'iscrizione si fonda su un annuncio trasmesso dall'ente, comprendente i dati d'identificazione degli aventi economicamente diritto e le informazioni relative alla natura e all'estensione del controllo esercitato da ciascuno di essi (controllo diretto o indiretto o in altro modo). Il contenuto dell'annuncio corrisponde ai dati previsti dagli articoli 6 e 10 per assicurare la coerenza tra le informazioni che l'ente ottiene e quelle da comunicare al registro.

Il *capoverso 1* si applica anche alle situazioni in cui l'ente constata che la persona non corrisponde ai criteri stabiliti dall'articolo 4 capoverso 1. In tal caso, è considerato avente economicamente diritto dell'ente il membro superiore del suo organo direttivo, conformemente all'articolo 4 capoverso 3. Questi è annunciato al registro riportando nella descrizione della natura e dell'estensione del controllo la menzione che è accertato a titolo sussidiario, poiché nessuna persona corrisponde ai criteri dell'articolo 4 capoverso 1.

I *capoversi 2 e 3* riguardano due situazioni particolari:

- per gli enti controllati parzialmente da una società quotata (meno del 75 % direttamente o indirettamente), il *capoverso 2* prevede una semplificazione, ossia l'annuncio deve contenere soltanto le informazioni che l'ente è tenuto a raccogliere in applicazione dell'articolo 6 capoverso 3: il nome e la sede della società quotata, nonché i dettagli della quotazione (luogo e nome della borsa e simbolo borsistico). Anche in questo caso, i dati del registro devono infatti essere in linea con quelli che la società deve a sua volta ottenere e verificare sulla base degli annunci effettuati dagli azionisti. Se la società è controllata per la parte restante da una persona diversa da una società quotata, la società annuncia le informazioni su questa persona conformemente al capoverso 1 (p. es., se una società è detenuta per il 50 % da una società quotata, dovrà accertare e verificare e quindi annunciare al registro gli aventi economicamente diritto che detengono il restante 50 % e quelli che detengono un controllo in altro modo, se del caso; cfr. sopra art. 6);

- il *capoverso 3* riguarda la situazione in cui l'ente non riesce ad accertare il suo avente economicamente diritto o a verificarne l'identità così ottenuta in maniera sufficiente perché le persone tenute a collaborare non hanno ottemperato ai propri obblighi (p. es. perché si sono rifiutate di trasmettere le informazioni necessarie o si sono trovate nell'incapacità di farlo). È dunque dato il caso in cui l'ente ha adempiuto il suo obbligo di diligenza, ma senza riuscire a ottenere le informazioni di cui all'articolo 6. In tale fattispecie, l'impossibilità di accertare l'avente economicamente diritto non significa che l'ente ha violato i suoi obblighi. Generalmente tale circostanza è ascrivibile a una mancanza da parte delle persone coinvolte nella catena di controllo. In alcuni casi, può anche trattarsi di un'incertezza del diritto (p. es. in caso di successione o quando una cessione di quote è oggetto di controversia o nei casi di forza maggiore che creano incertezza, come nelle situazioni di guerra¹⁶⁸). L'ente deve allora indicare al registro che non è riuscito ad accertare e a verificare l'identità del suo avente economicamente diritto e deve fornire tutte le informazioni rilevanti di cui è in possesso a tal punto, compreso il nome del membro superiore del suo organo direttivo (art. 4 cpv. 3). La stessa regola si applica quando l'ente ha potuto accertare e verificare soltanto una parte dei suoi aventi economicamente diritto. Questa regola consente quindi all'autorità di venire a conoscenza del fatto che l'avente economicamente diritto di una società non è stato accertato ai sensi di legge, il che giustifica di norma l'attribuzione di una più elevata categoria di rischio a tale società (cfr. art. 34). L'informazione figurerà nel registro e sarà visibile anche alle autorità e alle persone autorizzate a consultarlo (cfr. art. 28). Se viene avviata una procedura di controllo, l'autorità di controllo potrà adottare le misure necessarie al ripristino della situazione conforme, segnatamente rivolgendosi direttamente ai soci o alle persone coinvolte nella catena di controllo per chiedere loro le informazioni necessarie (cfr. art. 36 cpv. 2).

Il *capoverso 4* prescrive che le persone giuridiche di diritto svizzero sono tenute ad annunciarsi al registro degli aventi economicamente diritto entro un mese dalla loro iscrizione nel registro di commercio (registro giornaliero). Per gli enti giuridici di diritto estero, il termine di un mese decorre dal momento del loro assoggettamento alla nuova legge (iscrizione della succursale nel registro di commercio, inizio dell'amministrazione effettiva in Svizzera, conclusione dell'atto di vendita o della promessa di vendita ai fini dell'acquisizione di un bene immobile o atto equivalente che consente di operare il passaggio di proprietà, p. es. conclusione di un contratto di vendita di azioni per una quota maggioritaria della società interessata che detiene un immobile in Svizzera o avvio di una successione che trasferisce un immobile alla società estera).

¹⁶⁸ Cfr. Guidance on beneficial ownership of legal persons, mar. 2023, par. 73.

Il *capoverso 5* consente al Consiglio federale di disciplinare le modalità della procedura di annuncio, definendo in particolare le informazioni o gli eventuali documenti giustificativi da trasmettere al registro per verificare l'identità dell'avente economicamente diritto. Determina anche le informazioni che gli enti devono trasmettere relativamente alla natura e all'estensione del controllo esercitato dall'avente economicamente diritto; questo affinché il registro disponga di informazioni sufficienti sull'identità dell'avente economicamente diritto e la struttura di controllo, ma senza obbligare le entità a effettuare altri annunci in caso di cambiamenti non significativi (p. es. un aumento della partecipazione dell'avente economicamente diritto dal 27 al 30 %). L'ordinanza determinerà inoltre se e in quale misura una società potrà rinviare alle informazioni già iscritte nel registro di commercio.

Art. 19 Modifica

Ogni modifica di un fatto iscritto nel registro degli aventi economicamente diritto deve essere annunciata dall'ente entro un mese dal momento in cui l'ente ne è venuto a conoscenza, al fine di assicurare un termine congruo conformemente ai requisiti internazionali. Le modifiche soggette all'obbligo di annuncio possono concernere l'annuncio di un nuovo avente economicamente diritto oppure riguardare i dati d'identificazione della persona iscritta al registro (nome, indirizzo/Stato di residenza in particolare) o le informazioni iscritte nel registro relative alla natura e all'estensione del controllo esercitato sull'ente. La possibilità dell'invio di comunicazioni automatizzate da parte del registro agli enti giuridici per rammentare loro l'obbligo di annuncio sarà esaminata nell'ambito delle misure di attuazione del registro.

Art. 20 Procedura di annuncio al registro di commercio

In linea di principio, l'ente annuncia direttamente le informazioni relative ai suoi aventi economicamente diritto al registro degli aventi economicamente diritto. Il presente articolo prevede tuttavia una procedura speciale per le situazioni meno complesse, ovvero quelle in cui gli aventi economicamente diritto degli enti sono già iscritti nel registro di commercio. In tal caso, l'ente potrà annunciare le informazioni relative ai suoi aventi economicamente diritto (cfr. art. 18) al registro di commercio cantonale presso il quale è iscritto e i dati saranno così trasmessi dalle autorità del registro di commercio (autorità cantonali e UFRC) al registro degli aventi economicamente diritto. Questa procedura è stata prevista per evitare alle PMI di dover intraprendere procedure distinte presso il registro degli aventi economicamente diritto al momento della loro costituzione o nel corso della loro esistenza, in occasione, ad esempio, di una modifica relativa a un socio. Le autorità del registro di commercio potranno anche portare alla loro attenzione, nel quadro del trattamento delle iscrizioni nel registro di commercio, gli obblighi di annuncio ai sensi della nuova legge e fornire loro le informazioni necessarie. Il controllo dei dati iscritti nel registro di commercio contribuirà alla qualità dei dati iscritti nel registro degli aventi economicamente diritto.

Il *capoverso 1* precisa le condizioni necessarie per permettere a un ente di scegliere la procedura di annuncio tramite il registro di commercio. È necessario che tutti gli aventi economicamente diritto siano iscritti nel registro di commercio in qualità di soci o di titolari di una funzione. In linea di massima è questo il caso, in particolare, delle Sagl, in cui tutti i soci sono persone fisiche e lo sono anche gli aventi economicamente diritto delle SA in cui gli aventi economicamente diritto sono membri del consiglio di amministrazione (p. es. una società unipersonale, il cui solo azionista è l'unico membro del consiglio di amministrazione e il solo avente economicamente diritto della società, o una società che ha identificato il suo avente economicamente diritto ai sensi dell'art. 4 cpv. 3). Si ritiene che la maggior parte delle PMI, che sono Sagl o SA in cui gli azionisti sono anche amministratori, dovrebbero poter optare per questa procedura.

Il *capoverso 2* stabilisce che l'ente deve indicare alle autorità del registro di commercio il nome degli aventi economicamente diritto e le informazioni relative alla natura e all'estensione del controllo esercitato. L'annuncio deve contenere anche la conferma espressa che non esistono

altri aventi economicamente diritto, senza dover allegare al riguardo alcun documento giustificativo. In linea di principio, l'annuncio relativo all'avente economicamente diritto deve essere effettuato nell'ambito di una procedura di iscrizione nel registro di commercio. È quindi integrato alla notificazione per l'iscrizione depositata presso il registro di commercio cantonale competente. L'annuncio relativo all'avente economicamente diritto non deve ripetere gli elementi che emergono dall'iscrizione nel registro di commercio. Una Sagl potrà quindi limitarsi a indicare che, in virtù delle quote di partecipazione detenute, i suoi soci sono i suoi aventi economicamente diritto e che non ve ne sono altri. Gli enti che non hanno aventi economicamente diritto ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 e accertano a titolo sussidiario il membro superiore del loro organo direttivo in conformità dell'articolo 4 capoverso 3 potranno limitarsi a menzionarlo. Le SA il cui avente economicamente diritto è una persona corrispondente ai criteri dell'articolo 4 capoverso 1 dovranno invece menzionare il tipo di controllo esercitato (p. es. controllo diretto tramite il possesso delle azioni) e, se del caso, fornire le indicazioni relative alla partecipazione di controllo (numero e percentuale).

Quando la notificazione per l'iscrizione contiene l'annuncio degli aventi economicamente diritto, le autorità del registro di commercio lo trasmettono al registro degli aventi economicamente diritto per l'iscrizione (cpv. 3). La procedura di trasmissione dei dati sarà precisata nell'ordinanza. I dati annunciati al registro di commercio cantonale potrebbero essere trasmessi per via elettronica all'UFRC nell'ambito della procedura di approvazione delle iscrizioni e poi ritrasmessi dall'UFRC al registro degli aventi economicamente diritto per l'iscrizione. Al fine di garantire l'attuazione efficace ed effettiva del nuovo diritto, le disposizioni dell'ORC potranno essere adeguate per tenere conto della nuova procedura di annuncio degli aventi economicamente diritto e dell'obbligo di collaborazione tra le autorità (cfr. art. 40).

Art. 21 Procedura di annuncio semplificata delle associazioni o delle fondazioni

L'articolo 21 stabilisce disposizioni speciali per la procedura di annuncio delle associazioni e delle fondazioni. Si devono distinguere due casi specifici.

Molto spesso il solo avente economicamente diritto accertato è il presidente dell'organo superiore della fondazione o della direzione dell'associazione, ossia una persona che, salvo eccezioni, è altresì iscritta nel registro di commercio. È quindi logico raggruppare l'iscrizione nel registro di commercio con quella nel registro degli aventi economicamente diritto. Il *capoverso 1* consente all'associazione o alla fondazione di avvalersi di questa possibilità: quando iscrive un nuovo presidente o direttore nel registro di commercio, può semplicemente confermare che tale persona è considerata l'avente economicamente diritto e può essere iscritta a tale titolo nel registro degli aventi economicamente diritto.

In alcuni casi, l'associazione o la fondazione avrà tuttavia accertato ulteriori persone che rispondono ai criteri dell'articolo 5 capoverso 2 e dell'articolo 8. Dovrà quindi annunciare anche queste persone, che non sono iscritte nel registro di commercio. Tale annuncio va fatto direttamente al registro degli aventi economicamente diritto.

Conformemente al *capoverso 4*, gli articoli 18 e 19 si applicano. Le informazioni da fornire al registro sono quindi allineate con quelle prescritte dall'articolo 18. La fondazione o l'associazione deve annunciare la modifica di un fatto rilevante nello stesso modo ed entro lo stesso termine previsto dall'articolo 19.

Art. 22 Procedura elettronica

Per garantire una procedura rapida, efficace e con costi minimi, sia per le imprese che per lo Stato, gli annunci al registro degli aventi economicamente diritto dovranno essere effettuati per via elettronica, tramite una piattaforma di comunicazione messa a disposizione degli enti (cpv. 1) come ad esempio l'attuale piattaforma EasyGov.swiss. La procedura elettronica è

prescritta soltanto per gli annunci effettuati direttamente al registro degli aventi economicamente diritto. Gli enti rientranti nelle condizioni per la procedura di annuncio tramite il registro di commercio di cui agli articoli 20 e 21 potranno trasmettere le informazioni relative ai loro aventi economicamente diritto rispettando le regole di forma previste per le notificazioni di iscrizione nel registro di commercio, ossia in forma cartacea o elettronica (cfr. art. 16 ORC).

Art. 23 Responsabilità per gli annunci al registro

La responsabilità per gli annunci effettuati al registro sugli aventi economicamente diritto è dell'organo superiore dell'ente. Tali annunci devono quindi essere effettuati da un membro della direzione o del consiglio di amministrazione. In caso di delega, i membri dell'organo continuano a rispondere della corretta esecuzione degli obblighi previsti dalla legge. Il fine di tale norma è consentire alle autorità, in particolare penali, di identificare la persona che potrebbe rispondere in caso di inadempienza degli obblighi previsti dalla legge.

Art. 24 Cancellazione

Le informazioni annunciate al registro degli aventi economicamente diritto restano in linea di principio iscritte per l'intera durata dell'esistenza delle persone giuridiche di diritto svizzero oppure per l'intera durata dell'assoggettamento degli enti giuridici di diritto estero (cpv. 1 e 2). Sono poi radiate ma restano visibili per gli utenti autorizzati e sono infine cancellate definitivamente al termine del periodo di dieci anni previsto dall'articolo 45. In questo modo, per un determinato periodo gli utenti autorizzati possono accedere alle informazioni storiche sull'avente economicamente diritto di un ente.

Il *capoverso 3* stabilisce che le informazioni relative a una persona fisica (di norma l'avente economicamente diritto) sono cancellate quando una nuova persona è annunciata al suo posto (p. es. un nuovo organo dirigente annunciato in qualità di avente economicamente diritto ai sensi dell'art. 4 cpv. 3) o quando la persona fisica richiede e ottiene la cancellazione (p. es. perché ha ceduto le quote che le attribuivano la qualità di avente economicamente diritto). L'ordinanza determinerà in quale misura è possibile prevedere una trasmissione automatizzata e un aggiornamento delle informazioni già iscritte nel registro di commercio.

Art. 25 Tenuta e forma

Il registro elettronico degli aventi economicamente diritto sarà tenuto dalla Confederazione, più precisamente dal DFGP. Il concetto di «tenuta del registro» è qui inteso in senso ampio. I compiti dell'autorità del registro sono definiti più in dettaglio nell'articolo 25. Ai sensi dell'articolo 5 lettera j nLPD¹⁶⁹, il DFGP è pertanto l'autorità responsabile del trattamento dei dati presenti nel registro.

Art. 26 Contenuto

Il *capoverso 1* stabilisce che il registro contiene le informazioni necessarie a identificare gli enti e le persone che vi sono iscritti. Per gli enti, si tratta del nome, della ditta e della sede, nonché del numero d'identificazione internazionale unico (LEI). Per le persone fisiche, il registro deve indicare i dati d'identificazione (nome, cognome, data di nascita, cittadinanza, Stato di residenza, indirizzo), a quale titolo la persona è stata annunciata (avente economicamente diritto, compresa la descrizione della natura e dell'estensione del controllo esercitato, o persona operante in qualità di fiduciario). Si tratta delle informazioni che gli enti devono annunciare ai sensi dell'articolo 18, che corrispondono a loro volta a quelle che gli stessi devono raccogliere e conservate secondo gli articoli 6 e 7. A seconda delle possibilità tecniche, il registro potrà

¹⁶⁹ FF 2020 6695

rinvia alle informazioni già iscritte nel registro di commercio o riprenderle in maniera automatizzata.

Come dovrà essere precisato nell'ordinanza, l'identificazione verrà effettuata attraverso il numero AVS per le persone fisiche e attraverso il numero LEI per le persone giuridiche. L'utilizzo sistematico di questi numeri deve garantire l'identificazione delle persone registrate e consentire un'interconnessione con altre banche dati pubbliche, in particolare quelle gestite dalle autorità del registro di commercio. La regolamentazione proposta corrisponde su questo punto alle disposizioni del diritto del registro di commercio per l'identificazione delle persone iscritte nelle banche dati centrali degli enti giuridici e delle persone iscritte nei registri cantonali (art. 928c e 930 CO). Un numero AVS è assegnato a ogni persona che ha il domicilio o la dimora abituale in Svizzera (art. 50c cpv. 1 lett. a LAVS), nonché se risulta necessario nei rapporti con un servizio o un'istituzione che ha il diritto di utilizzarlo sistematicamente (art. 50c cpv. 2 lett. b LAVS). La seconda fattispecie consente quindi di assegnare un numero AVS a persone domiciliate all'estero, in particolare ad aventi economicamente diritto domiciliati all'estero che non l'avevano mai ricevuto prima. In virtù degli articoli 2 e 4 LIDI, un numero LEI deve essere assegnato gratuitamente, segnatamente dall'Ufficio federale di statistica, a tutti i soggetti di diritto iscritti nel registro di commercio nonché alle persone giuridiche di diritto estero o internazionale che hanno una sede in Svizzera o devono essere identificate in applicazione del diritto svizzero. Quest'ultima fattispecie consente dunque di attribuire un numero LEI a enti giuridici di diritto estero che sono assoggettati alla presente legge in virtù dell'articolo 2 capoverso 2 lettere b e c (amministrazione effettiva in Svizzera o acquisizione di un fondo in Svizzera) e che non l'avevano mai ricevuto prima.

Il Consiglio federale potrà precisare che il registro contiene altre informazioni. Ci si riferisce in particolare alle informazioni relative alle annotazioni o alle segnalazioni ricevute dagli intermediari finanziari o da altre autorità.

Tutte le modifiche del registro degli aventi economicamente diritto devono poter essere ricostruibili. Gli utenti autorizzati devono in particolare poter sapere chi erano gli aventi economicamente diritto dell'ente a una data specifica. Motivo per cui il capoverso 3 precisa che le modifiche devono poter essere ricostruibili in ordine cronologico. L'accesso a tali informazioni storiche è tuttavia limitato dalle regole sull'accesso (art. 28) e sulla protezione. Si applicano le limitazioni delle disposizioni sulla protezione dei dati (cfr. art. 45).

Art. 27 Effetti

L'articolo 27 affronta la questione degli effetti dell'iscrizione nel registro. Il registro degli aventi economicamente diritto si distingue al riguardo dal registro di commercio.

Il registro degli aventi economicamente diritto non è un registro pubblico ai sensi dell'articolo 9 CC e l'accesso è limitato alle autorità e alle persone designate dalla legge (cfr. art. 28). L'iscrizione non ha effetti costitutivi e non altera in alcun modo i rapporti giuridici in questione: una persona non diventa l'avente economicamente diritto di una società con la sua semplice iscrizione, né perde tale qualità se non è iscritta nel registro. I fatti iscritti nel registro degli aventi economicamente diritto non beneficiano dunque neanche della presunzione di esattezza prevista dall'articolo 9 capoverso 1 CC.

L'iscrizione ha innanzitutto l'effetto di rendere accessibile a determinate autorità e persone designate dalla legge alcuni fatti importanti su un ente. Non è intesa a produrre un effetto di pubblicità nella vita giuridica, ma ha innanzitutto obiettivi di lotta contro la criminalità finanziaria in senso ampio (cfr. art. 1 cpv. 3). Il registro degli aventi economicamente diritto persegue un obiettivo di diritto pubblico e si distingue al riguardo dai registri pubblici relativi a rapporti giuridici di diritto privato (registro di commercio, registro fondiario, registro dello stato civile, registro dei marchi ecc.). L'accesso alle informazioni del registro e gli effetti dell'iscrizione non sottostanno dunque alle disposizioni applicabili ai registri di diritto privato. Infine, il registro ha l'effetto di fornire un ausilio agli intermediari finanziari nell'attuazione degli obblighi di diligenza prescritti dalla LRD.

Art. 28 Accesso

Per motivi di chiarezza della regolamentazione e conformità con le disposizioni sulla protezione dei dati, le autorità che hanno accesso al nuovo registro degli aventi economicamente diritto sono designate esaustivamente dalla legge.

- Accesso online (cpv. 1)

Le autorità che necessitano frequentemente o urgentemente di informazioni sull'avente economicamente diritto di un ente possono accedere online al registro. Si tratta segnatamente delle seguenti autorità, elencate al capoverso 1:

- *lett. a:* l'autorità di controllo ai sensi dell'articolo 33 ha accesso al registro nella misura necessaria all'adempimento dei compiti previsti dalla nuova legge;
- *lett. b:* le autorità penali dei Cantoni e della Confederazione hanno altresì accesso al registro. L'utilizzo non è limitato al perseguimento delle infrazioni di riciclaggio di denaro in senso stretto, ma si estende a ogni procedura penale in applicazione del Codice di procedura penale (CPP)¹⁷⁰ o della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA);
- *lett. c e d:* le autorità di vigilanza competenti nella lotta contro il riciclaggio di denaro, nonché MROS, gli OAD e gli organismi di vigilanza possono parimenti accedere al registro per l'adempimento dei rispettivi compiti;
- *lett. e:* le autorità competenti in materia di assistenza amministrativa fiscale possono accedere al registro per l'adempimento dei loro compiti secondo le convenzioni internazionali, bilaterali e multilaterali, la legge federale del 18 dicembre 2015¹⁷¹ sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali, la legge federale del 16 giugno 2017¹⁷² sullo scambio automatico internazionale delle rendicontazioni Paese per Paese di gruppi di imprese multinazionali e la legge del 28 settembre 2012¹⁷³ sull'assistenza amministrativa fiscale. Tale accesso consente di dare attuazione ad alcune raccomandazioni del Forum globale relative alla disponibilità di informazioni adeguate, esatte e aggiornate sugli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche;
- *lett. f:* inoltre, l'autorità di controllo competente secondo la LEmb (di regola la SECO) può utilizzare le informazioni del registro per attuare le misure coercitive basate sulla LEmb, nel quadro sia di una procedura di controllo, sia dell'esame di una domanda di deroga o di una procedura penale amministrativa ai sensi dell'articolo 9 o 10 LEmb;

¹⁷⁰ RS 312.0

¹⁷¹ RS 653.1

¹⁷² RS 654.1

¹⁷³ RS 651.1

- *lett. g:* le autorità fiscali federali, cantonali o comunali possono altresì accedere alle informazioni del registro per l'adempimento dei loro compiti, ad esempio per l'accertamento dei casi di evasione fiscale in materia di imposta sugli utili da sostanza immobiliare;
- *lett. h:* il Servizio delle attività informative della Confederazione ha accesso a queste informazioni per l'adempimento dei compiti secondo la legge del 13 dicembre 1996¹⁷⁴ sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI) e la legge federale del 25 settembre 2015¹⁷⁵ sulle attività informative. Deve infatti identificare gli aventi economicamente diritto delle imprese che esamina nell'ambito dei suoi compiti in qualità di servizio d'informazione secondo la LBDI e di autorità associata all'attuazione delle sanzioni internazionali (cfr. art. 10 cpv. 2 LBDI e gli art. 21 e 26 dell'ordinanza del 3 giugno 2016¹⁷⁶ sul controllo dei beni a duplice impiego). Dispone inoltre di competenze nell'ambito della lotta contro il finanziamento del terrorismo e la proliferazione di armi di distruzione di massa. In tale ambito, deve interessarsi anche del finanziamento delle organizzazioni e dei gruppi che possono rappresentare una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Le informazioni sull'origine del finanziamento e sull'avente economicamente diritto di un ente giuridico possono fornirgli prove supplementari per identificare e prevenire tempestivamente una tale minaccia;
- *lett. i:* è previsto che l'Ufficio federale di statistica (UST) abbia accesso alle informazioni del registro. Questo accesso deve innanzitutto servire per l'adempimento dei compiti secondo la legge federale del 18 giugno 2010¹⁷⁷ sul numero d'identificazione delle imprese (LIDI), segnatamente le attività di convalida del sistema mondiale di identificazione degli operatori dei mercati finanziari (art. 6 cpv. 2 lett. a n. 5 LIDI). Dal 2017 l'UST è l'unità operativa locale («Local Operating Unit», LOU) accreditata per la Svizzera e il Principato del Liechtenstein (LEI Svizzera) e partecipa così all'istituzione del sistema globale di identificazione degli operatori dei mercati finanziari (GLEIF). Il numero d'identificazione unico e standardizzato a livello internazionale (LEI) consente di migliorare la qualità dei dati finanziari e di facilitare la valutazione dei rischi sistemici. In tale ambito, l'UST ha l'obbligo di effettuare il controllo dei dati di secondo livello («Level 2»), che attiene al controllo diretto o finale di ogni ente, ossia «chi appartiene a chi». L'obiettivo ultimo è disporre di una banca dati consolidata che consenta di analizzare i rischi potenziali informando in merito alle relazioni finanziarie (relazioni proprietarie) tra gli enti. L'accesso dell'UST al registro rafforzerà l'identificazione sistematica delle unità IDI (cfr. anche art. 8 cpv. 1 LIDI) e consente inoltre di ridurre l'onere per le imprese, in quanto non sarà necessario richiedere loro nuovamente gli stessi dati. Nell'ambito dei compiti statistici dell'UST, le informazioni importanti provenienti dal registro consentono anche di gestire i gruppi di imprese nel registro IDI e garantiscono così l'elaborazione delle statistiche sulle imprese che l'UST è tenuto a compilare in virtù del regolamento quadro europeo relativo alle statistiche sulle imprese (Framework Regulation Integrating Business Statistics, FRIBS). Il nuovo articolo 4 capoverso 1^{bis} della legge del 9 ottobre 1992¹⁷⁸ sulla statistica federale (LStat), che entrerà in vigore insieme alla legge federale del 17 marzo 2023¹⁷⁹ concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità, prevede inoltre che gli altri servizi federali consentano all'UST di accedere online ai propri dati, sempre che altri atti normativi della Confederazione non prevedano altrimenti. Il Consiglio federale stabilisce per ogni ambito l'estensione dell'accesso e le organizzazioni tenute a fornire l'accesso. È quindi importante che l'accesso online per l'UST sia esplicitamente menzionato all'articolo 28 ai fini della certezza del diritto. Dato che l'accesso online è previsto per le necessità

¹⁷⁴ RS 946.202

¹⁷⁵ RS 121

¹⁷⁶ RS 946.202.1

¹⁷⁷ RS 431.03

¹⁷⁸ RS 431.01

¹⁷⁹ FF 2022 787

statistiche, ha altresì senso che lo sia anche per le necessità della LIDI. Tramite questa nuova normativa, le informazioni su «chi appartiene a chi» consentiranno nel tempo di realizzare economie di scala, poiché al momento, per avviare il processo volto a stabilire la catena di controllo dei gruppi di imprese, i dati devono essere acquistati, in assenza di altre fonti, e devono essere previste indagini supplementari. L'accesso a questo registro permetterebbe di disporre di una fonte affidabile per produrre i dati statistici sulla globalizzazione, le statistiche strutturali monetarie e non monetarie delle imprese, nonché per l'elaborazione delle statistiche di genere nel quadro della gestione delle imprese in applicazione della Strategia Parità 2030 adottata dal Consiglio federale il 28 aprile 2021. L'accesso dell'UST riduce inoltre l'onere per le imprese, poiché consente di evitare indagini supplementari presso di esse.

- *Accesso su richiesta (cpv. 2)*

Le autorità per cui l'accesso al registro dovrebbe essere più occasionale possono ottenerlo su richiesta. Questa distinzione è conforme al principio di proporzionalità in materia di protezione dei dati. Si tratta delle seguenti autorità:

- *lett. a:* i committenti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, in vista dell'esame o dell'assegnazione di un appalto pubblico in applicazione del diritto degli appalti pubblici. I committenti a livello federale, cantonale e comunale hanno accesso al registro nell'ambito delle procedure secondo il diritto sugli appalti pubblici. Non hanno un accesso diretto al registro, ma possono ottenere su richiesta informazioni sugli aventi economicamente diritto di un offerente partecipante a un appalto pubblico prima dell'aggiudicazione della commessa pubblica. Le informazioni contenute nel registro consentono al committente di valutare il rispetto delle condizioni di partecipazione di un offerente alla procedura di aggiudicazione. La trasparenza garantita dal registro degli aventi economicamente diritto agevola l'applicazione delle sanzioni previste dalla LEmb e dalla legge sugli appalti pubblici nelle procedure di aggiudicazione, ad esempio se la proprietà di un offerente non è chiara o se sussistono indizi secondo cui un'impresa non può vedersi attribuita una commessa pubblica a causa della sua proprietà. Le informazioni del registro permettono inoltre di individuare eventuali motivi di esclusione degli offerenti da un processo di aggiudicazione in corso conformemente all'articolo 44 della legge federale del 21 giugno 2019¹⁸⁰ sugli appalti pubblici o all'articolo 44 del Concordato intercantonale del 15 novembre 2019 sugli appalti pubblici);
- *lett. b:* le autorità cantonali del registro fondiario e l'autorità federale di vigilanza. L'accesso al registro degli aventi economicamente diritto può essere necessario per le autorità del registro fondiario per verificare l'identità dell'avente economicamente diritto di una società proprietaria di un fondo in Svizzera (cfr. art. 2 cpv. 2 lett. c);
- *lett. c:* le autorità di prima istanza e le autorità legittimate a ricorrere ai sensi della legge federale del 16 dicembre 1983¹⁸¹ sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE); per verificare se la persona che ha acquisito un fondo è autorizzata in tal senso o se è controllata da una persona estera, l'autorità secondo il capitolo 4 della LAFE potrà accedere al registro degli aventi economicamente diritto;
- *lett. d:* le unità amministrative della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni competenti per l'esame e il versamento di aiuti finanziari e indennità. Questo accesso consente in particolare di individuare le interdipendenze economiche ed evitare la concessione abusiva di doppi sussidi;

¹⁸⁰ RS 172.056.01

¹⁸¹ RS 211.412.41

- *lett. e*: la SECO, per l'adempimento dei compiti secondo l'avamprogetto della legge sulla verifica degli investimenti. Il progetto di regolamentazione prescrive l'identificazione delle persone estere che controllano società svizzere, direttamente o indirettamente, o che desiderano acquisire tale società e sarebbero di conseguenza sottoposte al controllo. Questa lettera sarà adattata in funzione dell'evoluzione del relativo progetto legislativo.
- *Accesso online delle persone sottoposte a obblighi di diligenza*

Gli *intermediari finanziari* possono accedere online ai dati del registro se questi sono necessari all'adempimento degli obblighi di diligenza previsti dalla LRD al momento dell'avvio di una relazione d'affari o dell'esecuzione delle transazioni. Allo stesso fine, i consulenti secondo l'articolo 2 capoverso 1 lettera c LRD e gli avvocati che esercitano un'attività sottoposta a obblighi di diligenza (art. 13a segg. LLCA) avranno altresì accesso al registro.

È importante precisare che l'introduzione di questo diritto d'accesso non rimette in discussione l'obbligo degli intermediari finanziari di accertare l'avente economicamente diritto e di verificare l'identità (secondo l'art. 4 LRD) sul piano sia formale che materiale, che resta immutato, sia alla conclusione della relazione d'affari che nel corso della relazione, se sorgono dubbi durante la sorveglianza della relazione o delle transazioni. L'intermediario finanziario dispone di una nuova fonte d'informazione, che faciliterà l'adempimento dei suoi obblighi di diligenza, ma l'esistenza e la portata di questi obblighi restano disciplinate dalla LRD e non sono modificate dalla nuova legge.

Si noti che l'avamprogetto non prevede un 'accesso pubblico alle informazioni del registro. Lo scopo del registro è principalmente l'utilizzo delle informazioni contenute nel registro da parte delle autorità competenti al fine di migliorare la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Un maggiore accesso al registro a fini privati non apporta, secondo il parere del Consiglio federale, un valore aggiunto rilevante a tale riguardo e rappresenta un pregiudizio sproporzionato del diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali contro un utilizzo abusivo (art. 13 Cost.) tenuto conto dell'interesse pubblico limitato. L'accesso al registro sulla base di un interesse legittimo (p. es. nel caso di un giornalista che richiedesse l'accesso) non è peraltro un requisito della Raccomandazione 24 del GAFI. In alcuni casi l'accesso al registro sulla base della dimostrazione di un interesse pubblico prevalente può tuttavia risultare dalla LTras.

Per rispettare il principio di proporzionalità nel trattamento dei dati, il *capoverso 4* distingue l'accesso a due tipi di estratti diversi: il primo contiene soltanto le informazioni sull'attuale avente economicamente diritto dell'ente ed è disponibile per tutte le autorità; il secondo contiene anche le informazioni sullo storico degli aventi economicamente diritto dell'ente, ossia quelle cancellate in virtù dell'articolo 24 (purché il termine di dieci anni previsto dall'art. 46 non sia scaduto), nonché le informazioni sul contenuto di una segnalazione ricevuta secondo gli articoli 29 e 30. Questo secondo estratto è disponibile online soltanto per una cerchia più ristretta di autorità, poiché i dati storici sono particolarmente pertinenti per l'adempimento dei loro compiti (autorità penali) o perché devono a loro volta essere in grado di trasmettere i dati entro scadenze particolarmente brevi (autorità competenti in materia di assistenza amministrativa fiscale); se in un caso particolare le informazioni contenute in questo secondo estratto sono pertinenti per un'altra autorità, quest'ultima deve inviare una richiesta motivata all'autorità del registro.

L'ente stesso ha accesso ai dati del registro che lo riguardano. Il *capoverso 5* precisa che l'ente può richiedere sia un estratto limitato ai dati attuali, sia un estratto contenente anche i dati cancellati e il contenuto di eventuali segnalazioni.

Conformemente al *capoverso 6*, il Consiglio federale preciserà per via d'ordinanza le condizioni e le modalità del diritto di accesso. In particolare, deve essere assicurata la confidenzialità

dei dati a cui l'intermediario finanziario accede: il suo accesso al registro è limitato ai casi in cui la LRD gli impone di verificare l'avente economicamente diritto. Può utilizzare i dati consultati soltanto a tal fine, con l'esclusione segnatamente di ogni ulteriore utilizzo, in particolare commerciale.

Art. 29 Segnalazione da parte degli intermediari finanziari

L'articolo 29 definisce gli obblighi degli intermediari finanziari che constatano una divergenza tra le informazioni in loro possesso sull'avente economicamente diritto di un ente e quelle iscritte nel registro (procedura di segnalazione delle divergenze, «discrepancy reporting»).

La nuova regolamentazione mira ad assicurare l'accesso delle autorità a informazioni di qualità sugli aventi economicamente diritto. Per conseguire tale obiettivo, la soluzione adottata dall'avamprogetto consiste nell'introdurre vari meccanismi e filtri, consentendo controlli mirati e assicurando una qualità sufficiente delle informazioni iscritte nel registro. La segnalazione delle divergenze è uno degli strumenti introdotti a tal fine: si tratta di obbligare gli intermediari finanziari a segnalare all'autorità competente le informazioni del registro che sono a loro avviso inesatte; sulla base di tale segnalazione, l'autorità può controllare l'identità e lo status della persona iscritta nel registro. Sebbene non sia un requisito della Raccomandazione 24, la misura è raccomandata dal GAFI quale possibilità a integrazione delle misure di verifica del registro¹⁸². È già stata adottata da tutti gli Stati europei. La sua introduzione tiene inoltre conto del fatto che la qualità delle informazioni detenute dagli intermediari finanziari è generalmente buona in Svizzera.

L'obbligo di segnalazione prescritto dall'articolo 29 è sottoposto a tre condizioni cumulative. Nel complesso, tali condizioni mirano a restringere l'obbligo ai casi veramente rilevanti per l'autorità di controllo e i diversi utenti del registro e a limitare l'onere amministrativo per gli intermediari finanziari introducendo misure proporzionate per questi ultimi.

In primo luogo, l'intermediario finanziario deve segnalare al registro una divergenza tra le informazioni del registro e quelle in suo possesso se la divergenza è di natura tale da far sorgere dubbi in merito all'esattezza, alla completezza o all'attualità delle informazioni relative all'avente economicamente diritto di un ente. Ciò significa:

- l'intermediario finanziario non deve segnalare una divergenza se questa riguarda un aspetto secondario, che non fa sorgere dubbi in merito all'esattezza delle informazioni sull'avente economicamente diritto iscritto nel registro (p. es. il secondo nome del rappresentante che ha effettuato l'annuncio, una differenza non sostanziale nell'organigramma descritto nel registro in un caso di controllo indiretto, la data di un accordo tra azionisti da cui deriva un controllo in altro modo, errori d'ortografia, differenze minime della percentuale di azioni detenute ecc.). Una segnalazione di divergenza dovrebbe ad esempio essere effettuata se un ente giuridico (p. es. estero) è sottoposto alla nuova legge ma non è iscritto, nonostante il suo assoggettamento alla nuova legge sia chiaro, ad esempio se l'intermediario finanziario sa che un ente detiene un bene immobile in Svizzera. Per contro, non è richiesto agli intermediari finanziari di condurre analisi più complesse, ad esempio per determinare se un ente estero ha la sua amministrazione effettiva in Svizzera;
- l'intermediario finanziario non deve segnalare le differenze riconducibili a diverse regolamentazioni applicabili. Ad esempio, potrebbe constatare di aver accertato persone aggiuntive in virtù della LRD, ad esempio per una società di domicilio o una fondazione, ma tale differenza è giustificata in virtù della definizione sancita dall'articolo 4;

¹⁸² Guidance on beneficial ownership of legal persons, par. 68–70

- infine, la segnalazione non va effettuata se l'intermediario finanziario rileva una differenza tra il registro e i dati in suo possesso, ma constata che sono questi ultimi a essere inesatti, ad esempio perché non sono stati aggiornati o non lo sono più. L'intermediario finanziario non deve tuttavia limitarsi a dare per scontato che il registro sia esatto e deve, se del caso, avviare gli accertamenti necessari per aggiornare i dati in suo possesso.

In secondo luogo, l'intermediario finanziario che constata una divergenza non deve segnalarla immediatamente. Deve innanzitutto interpellare il cliente interessato, concedendogli un termine congruo per chiarire la situazione (*cpv. 1 lett. b*). La procedura dovrebbe corrispondere a quella prescritta dagli articoli 5 e 6 LRD e intervenire innanzitutto nel corso di una relazione d'affari se sorgono dubbi durante la sorveglianza della relazione o delle transazioni. L'intermediario finanziario che aggiorna i dati d'identificazione può ad esempio constatare che un'informazione agli atti non è corretta. In un primo momento interPELLa il suo cliente, ad esempio per informarlo del fatto che l'azionista indicato nel registro non è più aggiornato o che un socio aggiuntivo sembra ormai detenere una parte del controllo. Spetta quindi al cliente intraprendere le procedure necessarie per correggere il registro o le informazioni detenute dall'intermediario finanziario, annunciando le informazioni corrette (cfr. art. 19). Allo scadere del termine concesso, l'intermediario finanziario verifica se la divergenza sussiste ancora o se ha potuto essere risolta tramite l'aggiornamento del registro o dei dati in suo possesso. Se i dubbi sull'esattezza del registro non hanno potuto essere risolti, deve effettuare una segnalazione.

In terzo luogo, l'intermediario finanziario non deve segnalare una divergenza al registro quando effettua una comunicazione a MROS sulla base dell'articolo 9 LRD per la stessa pratica, comunicando i propri dubbi sull'identità o sullo status dell'avente economicamente diritto di una società o di un altro ente giuridico (*cpv. 1 lett. c*). Questa condizione serve a evitare le sovrapposizioni amministrative (doppio obbligo di annuncio) e a preservare l'efficacia del lavoro di analisi di MROS: bisogna evitare che la persona interessata dalla comunicazione sia informata indirettamente della comunicazione a MROS, poiché potrebbe notare al tempo stesso un'annotazione della sua iscrizione nel registro (cfr. art. 32). L'eccezione riguarda soltanto le comunicazioni rette dall'articolo 9 LRD e non quelle di cui all'articolo 305^{er} capoverso 2 CP: altrimenti, l'intermediario finanziario potrebbe sistematicamente scegliere una comunicazione a MROS invece di un annuncio al registro, anche in presenza di semplici dubbi, il che tenderebbe a sovraccaricare MROS.

La segnalazione dà luogo a un'annotazione del registro in applicazione dell'articolo 32, che può far scattare un controllo dell'autorità. L'ente può anche contestare tale annotazione (cfr. art. 35 cpv. 2). L'intermediario finanziario non è una controparte né della procedura di controllo né di quella di contestazione dell'annotazione. I suoi obblighi in questo ambito sono limitati a quelli di un terzo in una procedura amministrativa. La sua posizione è assimilata a quella di un denunciante e non ha il diritto di ricorso. In funzione delle possibilità tecniche, si esaminerà se gli intermediari finanziari possono essere informati dell'esito dell'annotazione con una notifica elettronica.

Il *capoverso 2* riprende, per l'obbligo di segnalazione, l'esclusione di responsabilità prevista dall'articolo 11 capoverso 1 LRD inerente all'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 9 LRD. L'intermediario finanziario che in buona fede effettua una segnalazione al registro non coinvolge la propria responsabilità civile o contrattuale. La misura consente di assicurare l'efficacia del sistema di segnalazione.

L'articolo 29 non altera gli obblighi dell'intermediario finanziario derivanti dalla LRD. Gli intermediari finanziari, i consulenti e gli avvocati che esercitano un'attività di cui all'articolo 13a LLCA sono tenuti ad accertare l'avente economicamente diritto e a verificarne l'identità con la diligenza richiesta dalle circostanze. Se la persona ha l'obbligo di verificare l'identità dell'avente economicamente diritto, essa ha anche l'obbligo di consultare il registro.

Art. 30 Segnalazione da parte delle autorità

Analogamente agli intermediari finanziari, le autorità devono effettuare una segnalazione quando constatano che le informazioni del registro sono diverse da quelle in loro possesso e tale differenza è di natura tale da far sorgere dubbi in merito alla loro esattezza, completezza e attualità (*cpv. 1*). Quindi, come gli intermediari finanziari, l'autorità non deve segnalare una divergenza se questa riguarda un aspetto secondario, che non rimette in questione l'esattezza delle informazioni sull'avente economicamente diritto iscritto nel registro. Una segnalazione di divergenza dovrebbe essere effettuata se un'autorità (p. es. fiscale) constata che un ente giuridico (p. es. un ente estero con amministrazione effettiva in Svizzera) è sottoposto alla legge ma non è iscritto. Quest'obbligo si applica a tutte le autorità federali e cantonali, amministrative, penali o giudiziarie, ivi comprese le autorità di vigilanza secondo la LRD. Può trattarsi di un'autorità che ha accesso al registro in virtù della nuova legge (cfr. art. 28) o che ottiene in altro modo un estratto del registro, ad esempio perché lo riceve dall'ente nel quadro di una richiesta amministrativa. Se le autorità constatano una divergenza sulla base delle informazioni ricevute dall'estero in virtù di una convenzione internazionale, devono considerare il principio di specialità; questo è normalmente il caso per le autorità fiscali che ricevono informazioni dall'estero nell'ambito dell'assistenza amministrativa in materia fiscale.

A differenza di quanto previsto per l'intermediario finanziario, l'autorità non deve necessariamente interpellare l'ente interessato prima di segnalare la divergenza. Può farlo, ma non è obbligata se considera che questa misura possa far sorgere dubbi in merito all'esattezza del registro. Bisogna infatti tenere conto del fatto che l'autorità potrebbe constatare la divergenza da segnalare in qualsiasi stadio di una procedura amministrativa o giudiziaria inerente agli ambiti più svariati; non sarebbe sempre utile o appropriato chiedere all'autorità di intraprendere procedure per chiarire il contenuto del registro se tali procedure non rientrano nei suoi compiti legali. Se l'autorità lo ritiene necessario, può motivare la sua segnalazione e fornire precisazioni sull'oggetto della divergenza, nonché sulla fonte e sul contenuto delle informazioni in suo possesso.

Il *capoverso 2* disciplina più in particolare la collaborazione tra MROS e l'autorità del registro. Conformemente all'articolo 29, gli intermediari finanziari devono effettuare un unico annuncio: all'autorità del registro se sono soddisfatte le condizioni dell'articolo 29 oppure a MROS se sono soddisfatte le condizioni dell'articolo 9 LRD. Bisogna poi assicurare che le comunicazioni rilevanti anche per il registro siano trasmesse e possano condurre all'avvio di una procedura di controllo. Il *capoverso 2* prevede quindi che se MROS riceve una comunicazione che è altresì tale da mettere in dubbio un'informazione del registro, lo segnala all'autorità del registro, che annota l'iscrizione corrispondente conformemente all'articolo 32. Il formato delle comunicazioni a MROS sarà adattato per consentire agli intermediari finanziari di segnalare ciò che è rilevante per il registro degli aventi economicamente diritto e facilitare così la decisione di MROS di trasmettere le informazioni all'autorità del registro. Una volta annotata l'iscrizione, l'autorità del registro deve in linea di principio informare l'ente interessato (cfr. art. 32 *cpv. 3*). Tale informazione potrebbe rendere una persona consapevole dell'esistenza di una comunicazione ai sensi dell'articolo 9 LRD mentre è ancora in corso l'analisi della comunicazione da parte di MROS e non è ancora stato possibile adottare le misure necessarie per il blocco degli averi in questione. Per evitare una tale situazione, è previsto che MROS trasmetta le informazioni necessarie all'autorità del registro soltanto quando tale trasmissione è possibile senza mettere a rischio l'efficacia del lavoro di MROS e lo scopo perseguito dal divieto d'informazione (art. 10a LRD).

Come per la segnalazione da parte di un intermediario finanziario, la segnalazione da parte di un'autorità dà luogo a un'annotazione del registro in applicazione dell'articolo 32 (cfr. commento di seguito).

Il *capoverso 3* precisa che le autorità fiscali (federali, cantonali e comunali) sono autorizzate a effettuare una segnalazione al registro. Occorre una base legale esplicita per consentire l'abolizione rimozione del segreto fiscale.

Le modalità della procedura di segnalazione e il suo trattamento saranno disciplinate per via d'ordinanza (*cpv. 4*). A seconda delle autorità coinvolte, potrebbe ad esempio essere utile disciplinare se la segnalazione di una divergenza possa o debba condurre a sospendere una delle procedure (ossia la procedura originale condotta dall'autorità che segnala la divergenza o la procedura di controllo che potrebbe essere avviata dall'autorità di controllo) o prevedere che l'autorità che segnala una divergenza e che poi si pronuncia in merito all'identità dell'avente economicamente diritto in un'ulteriore decisione trasmetta tale decisione all'autorità di controllo. Ad esempio, se l'autorità di controllo competente secondo un'ordinanza retta dalla LEmb emette una decisione in cui si pronuncia in via pregiudiziale sull'avente economicamente diritto di un ente iscritto nel registro, potrebbe notificare tale decisione al registro, e l'autorità di controllo potrebbe limitare la sua procedura alle conseguenze di tale informazione sul registro e alle misure necessarie al ripristino della situazione conforme, senza dover procedere alle stesse verifiche.

Art. 31 Controllo degli annunci da parte dell'autorità che tiene il registro

Conformemente al *capoverso 1*, l'autorità del registro controlla che gli annunci trasmessi contengano le informazioni necessarie (cfr. art. 18 e 19). Il controllo verrà effettuato automaticamente al momento della ricezione dell'annuncio. Riguarderà in particolare i dati d'identificazione delle persone annunciate. Il Consiglio federale disciplinerà la modalità della verifica. In particolare, un confronto con il sistema d'informazione SASUPI e altre banche dati pubbliche consentirà all'autorità del registro di verificare che le informazioni d'identificazione contenute nell'annuncio siano esatte e complete. In particolare, anche le informazioni relative a fatti iscritti nel registro di commercio, ad esempio la qualità di socio di una Sagl o di presidente del consiglio di amministrazione di una SA, sono verificate dall'ufficio del registro di commercio al momento dell'iscrizione in applicazione delle disposizioni del CO e dell'ordinanza sul registro di commercio. Salvo nei casi espressamente previsti dalla legge (p. es. le annotazioni di cui all'art. 32 o le misure ordinate dall'autorità di controllo in virtù dell'art. 37), l'autorità del registro iscrive soltanto i fatti annunciati dall'ente interessato e non procede a iscrizioni d'ufficio.

Se l'annuncio è completo, l'autorità del registro procede all'iscrizione e ne dà conferma all'ente (*cpv. 2*).

Se in esito al controllo l'autorità del registro constata che l'annuncio non è stato effettuato, è incompleto o contiene informazioni manifestamente inesatte (p. es. una società annuncia il nome di una persona quale avente economicamente diritto ai sensi dell'art. 4 cpv. 3, ma tale persona non è iscritta come amministratore della società), richiede all'ente di integrare o correggere l'annuncio o di produrre i documenti giustificativi necessari alla verifica dei fatti annunciati (*cpv. 3*). Una diffida viene altresì notificata all'ente se un'iscrizione diventa manifestamente inesatta. Questa fattispecie interverrà se l'autorità del registro constata che un fatto iscritto non corrisponde più alla realtà, ad esempio a seguito di una cessione di quote, di un decesso o di un cambiamento di domicilio.

Per gli annunci trasmessi tramite la piattaforma di comunicazione elettronica, la diffida alla società può essere trasmessa mediante la stessa piattaforma. Per gli enti che hanno utilizzato la procedura prevista dagli articoli 20 o 21, la diffida sarà in linea di principio notificata per iscritto. L'autorità del registro deve imporre all'ente un termine entro il quale comunicare le informazioni richieste.

L'autorità del registro classifica gli enti per i quali ha ricevuto un annuncio conformemente alle categorie di rischio definite dall'autorità di controllo (art. 4 e art. 33 cpv. 2 lett. b). Se, nell'ambito del suo lavoro di analisi o di classificazione, l'autorità del registro nota un'anomalia (p. es.

la stessa persona è iscritta come avente economicamente diritto di molteplici società e opera chiaramente in qualità di fiduciario) o un altro fatto di interesse, può comunicarlo all'autorità di controllo. Una segnalazione ai sensi dell'articolo 18 capoverso 4 può incidere sulla classificazione dei rischi ai sensi dell'articolo 33 capoverso 2 lettera b.

Art. 32 Annotazione nel registro

Se l'autorità del registro riceve una segnalazione da un intermediario finanziario (art. 29) o da un'altra autorità (art. 30), annota l'iscrizione dell'ente corrispondente (*cpv. 1*). Procedo allo stesso modo se un ente diffidato di correggere o integrare un'informazione non vi ha dato seguito entro il termine previsto (art. 31 *cpv. 3*).

L'annotazione indica l'esistenza di dubbi in merito all'esattezza dell'informazione iscritta nel registro (*cpv. 2*). Se si basa su una segnalazione, indica anche la data e l'autore della segnalazione, nonché eventuali informazioni supplementari che vi figurano (p. es. la motivazione della segnalazione fornita dall'autorità o l'identità dell'avente economicamente diritto constatata dall'intermediario finanziario al posto della persona iscritta nel registro). La visibilità dell'annotazione è disciplinata dal capoverso 4.

Lo scopo dell'annotazione è quello di attirare l'attenzione degli utenti del registro sul fatto che l'informazione registrata è oggetto di dubbio e non ha potuto essere controllata. Ciò non significa tuttavia che l'informazione è falsa. Gli intermediari finanziari che consultano il registro potranno tener conto di tale annotazione nelle loro relazioni con l'ente in questione, adottando le misure di diligenza necessarie.

L'annotazione è portata immediatamente a conoscenza dell'ente giuridico (*cpv. 3*). Viene concesso un nuovo termine per correggere o integrare l'informazione precisando nella diffida le conseguenze in caso di mancato rispetto del termine.

La semplice annotazione non è una decisione ai sensi dell'articolo 5 della legge federale del 20 dicembre 1968¹⁸³ sulla procedura amministrativa (PA) e dunque non è impugnabile. Può tuttavia condurre all'avvio di una procedura di controllo, a conclusione della quale verrà emessa una decisione formale impugnabile (cfr. art. 25 *cpv. 3*, art. 34 e art. 37). Peraltro, l'ente ha il diritto di contestare l'annotazione in qualsiasi momento e di ottenere una decisione al riguardo, contro la quale può presentare ricorso (cfr. art. 35 *cpv. 2*).

L'annotazione è visibile a tutti gli utenti del registro, ossia sia alle autorità designate dall'articolo 28 che agli intermediari finanziari, ai consulenti o agli avvocati che esercitano un'attività di cui all'articolo 13a LLCA (*cpv. 4*). Va tuttavia preservata la confidenzialità di determinate informazioni, in particolare l'identità dell'autore della segnalazione e il suo contenuto, che saranno visibili soltanto alle autorità. Tale restrizione consente innanzitutto di rispettare il divieto d'informare previsto dall'articolo 10a LRD e di evitare che un ente possa in tal modo apprendere che un intermediario finanziario ha effettuato una comunicazione secondo l'articolo 9 LRD o di essere oggetto di una procedura da parte di un'altra autorità penale di cui non abbia ancora potenzialmente il diritto di essere informato. Protegge inoltre i dati personali dell'autore della segnalazione, che agisce per ottemperare a un obbligo legale e non deve pertanto subire conseguenze negative.

Art. 33 Autorità di controllo

L'autorità di controllo fa capo alla Segreteria generale (SG) del DFF (*cpv. 1*). Oltre a svolgere i compiti di controllo in senso stretto (cfr. art. 34 e 35), l'autorità di controllo sorveglia l'esecuzione della legge e delle sue disposizioni d'esecuzione. L'autorità di controllo non svolge quindi

¹⁸³ RS 172.021

la funzione di vigilanza sull'intero registro. Sono fatte salve le competenze esplicitamente conferite dalla nuova legge all'autorità del registro.

La competenza di sorveglianza del DFF gli consente in particolare di emanare direttive per l'esecuzione della legge (cpv. 2). Non si tratta di una delega di una competenza legislativa, bensì di consentire all'autorità di controllo di emanare linee guida per aiutare gli enti ad adempiere gli obblighi prescritti dalla nuova legge. L'autorità di controllo potrà quindi precisare ad esempio il contenuto degli annunci, al fine di assicurare l'efficienza della sua attività di controllo. L'autorità di controllo stabilisce i criteri pertinenti per la classificazione dei rischi ai fini del controllo degli enti giuridici assoggettati alla nuova legge. Questa classificazione serve da base all'analisi dei rischi condotta dall'autorità di controllo sulla scorta dei dati trasmessi dall'autorità del registro e consente un'attività di controllo mirata efficace ed effettiva sugli enti a rischio.

Art. 34 Controllo degli annunci da parte dell'autorità di controllo

L'articolo 34 disciplina i controlli effettuati dall'autorità di controllo. Mentre l'autorità del registro, che fa capo al DFGP, tiene il registro (ricezione degli annunci, iscrizione e annotazione del registro), l'autorità di controllo, che fa capo al DFF, ha il compito principale di verificare le informazioni del registro e il rispetto degli obblighi previsti dalla nuova legge. La suddivisione dei compiti è organizzata al fine di creare un sistema di controllo e di sanzioni efficace e proporzionato, che assicura la qualità delle informazioni contenute nel registro.

Conformemente al *capoverso 1*, i controlli mirano a verificare che le informazioni sull'avente economicamente diritto iscritte nel registro siano complete (nessun altro avente economicamente diritto oltre a quello iscritto nel registro), esatte (l'avente economicamente diritto iscritto è correttamente identificato e ha di fatto la qualità di avente economicamente diritto di tale ente) e aggiornate (i dati d'identificazione dell'avente economicamente diritto, nonché la descrizione del controllo esercitato, sono attuali). Corrispondono pertanto alle necessità interne di assicurare una buona esecuzione della nuova legge. Rispondono al tempo stesso alle raccomandazioni internazionali, in particolare quelle rilevate dal Forum globale in occasione dell'esame 2020 (par. 47, 76, 77 e 80). Questi controlli non saranno sistematici, ma saranno effettuati a campione o sulla base di un'analisi dei rischi (rischi che l'avente economicamente diritto della società non sia annunciato al registro in modo esatto e di conseguenza, indirettamente, rischi che la società sia utilizzata a fini di riciclaggio di denaro o ad altri fini illeciti), tenuto conto delle risorse a disposizione (cpv. 2). Possono anche fondarsi sulla segnalazione da parte di un intermediario finanziario (art. 29) o di un'altra autorità (art. 30) o su un'altra informazione ricevuta dall'autorità del registro (art. 31 cpv. 4). Le iscrizioni annotate non sono sottoposte sistematicamente a un controllo, ma sono vagliate dall'autorità di controllo che in presenza di sufficienti indizi avvia una procedura di controllo (cfr. art. 32 e 34).

Nella maggior parte dei casi il controllo consiste in un esame dei documenti disponibili presso l'ente, l'azionista o altri enti coinvolti nella catena di controllo. Si tratta di un'analisi della struttura proprietaria e decisionale delle società controllate (e non dei rischi di riciclaggio di denaro derivanti da tale struttura, per cui sarebbe necessaria anche un'analisi dei flussi finanziari). Nel controllo potranno essere utilizzate anche le informazioni sui titolari di quote sociali (registro degli azionisti, elenco dei titolari di cui all'art. 9), in linea con le raccomandazioni del Forum globale in materia (par. 76, 80 e 126).

Nei casi più complessi può essere necessaria una verifica delle informazioni presso altre autorità, altri registri o altre banche dati o presso un intermediario finanziario. L'autorità di controllo adatta la portata e i mezzi del controllo in funzione del rischio concreto derivante dall'ente e dei documenti che ottiene direttamente da quest'ultimo.

L'autorità di controllo effettua i controlli personalmente. Può anche delegare singoli controlli a terzi esperti (cpv. 3). La delega di singoli controlli a terzi consente di ricorrere a esperti in casi particolari, quando il controllo richiede conoscenze specialistiche. La responsabilità dei controlli rimane in capo all'autorità di controllo. Questa può richiedere informazioni ad altre autorità federali o cantonali, sia all'autorità che ha effettuato la segnalazione (cfr. art. 30) sia a un'altra autorità che è in possesso delle informazioni pertinenti per la procedura di controllo (cfr. art. 40).

L'autorità di controllo ha accesso a determinati sistemi d'informazione, elencati esaustivamente nella legge, mediante una procedura di richiamo nella misura necessaria a verificare l'identità e la qualità delle persone annunciate al registro o dei terzi coinvolti nel controllo di un ente (cpv. 4). L'autorità di controllo deve quindi poter verificare in un primo momento, se necessario, se l'ente giuridico da controllare o gli aventi economicamente diritto indicati figurano in uno di questi sistemi d'informazione. In tal caso può consultare, in un secondo momento, i dati necessari all'adempimento dei compiti previsti dal capoverso 1, conformemente alle disposizioni applicabili ai relativi sistemi d'informazione (per analogia con l'art. 35a LRD). L'accesso ai diversi sistemi d'informazione sarà organizzato fino all'adozione del messaggio da parte del Consiglio federale, d'intesa con i servizi interessati.

La procedura di controllo è sottoposta alla PA e consente alle parti di essere sentite. Le parti sono quelle previste dall'articolo 6 PA: comprendono in ogni caso l'ente interessato e devono estendersi anche all'azionista che detiene una parte di controllo e all'avente economicamente diritto, in qualità di persone i cui diritti od obblighi potrebbero essere interessati dalla decisione che verrà adottata.

Art. 35 Controlli sulla base di un'annotazione nel registro

L'articolo 35 disciplina in particolare i controlli successivi a un'annotazione ai sensi dell'articolo 32, sia perché un intermediario finanziario o un'autorità ha segnalato una divergenza in applicazione degli articoli 29 o 30, sia perché l'ente non ha dato seguito a una diffida.

Se un'iscrizione è annotata, l'autorità di controllo procede a un breve esame preliminare, simile ad esempio a quello effettuato dalla Segreteria della Commissione della concorrenza conformemente all'articolo 26 LCart (cpv. 1). Tale esame non costituisce ancora l'avvio di una procedura amministrativa ai sensi della PA e non richiede di sentire le parti né di dare loro accesso al fascicolo. L'autorità di controllo può tuttavia già procedere a tale audizione o agli ulteriori chiarimenti che ritiene utili per determinare la procedura successiva. Al termine di questa prima analisi, l'autorità procede come segue:

- se ritiene l'annotazione ingiustificata, ne ordina la cancellazione all'autorità del registro. L'autorità di controllo decide sulla base di un esame sommario delle informazioni in suo possesso. Come summenzionato, ha il diritto, ma non l'obbligo, di acquisire prove supplementari se ciò sembra poter rimuovere immediatamente l'incertezza sull'esattezza delle informazioni del registro (*lett. a*);
- se ritiene che le informazioni in suo possesso non consentono ancora di decidere nell'uno o nell'altro senso, né di avviare una procedura di controllo, prescinde dall'avviare una procedura e mantiene l'annotazione (*lett. b*);
- se ritiene sufficienti le informazioni in suo possesso, avvia una procedura di controllo e avvisa l'ente (*lett. c*).

La decisione presa al termine dell'esame preliminare di procedere secondo il capoverso 1 lettera a, b o c non è impugnabile e non deve essere notificata, in quanto non corrisponde a una decisione amministrativa ai sensi dell'articolo 5 PA. Non ha inoltre forza di cosa passata in giudicato.

È possibile che un'iscrizione sia annotata per un certo periodo, sia perché l'autorità di controllo non ha ancora proceduto a un esame preliminare, sia perché decide di prescindere dall'avviare immediatamente una procedura di controllo. Se lo desidera, l'ente la cui iscrizione è annotata può tuttavia mettere fine a tale incertezza. Come previsto dal *capoverso 2*, l'ente può richiedere in qualsiasi momento la cancellazione dell'annotazione se sufficienti elementi dimostrano la completezza, l'esattezza e l'attualità dell'iscrizione del registro. Ad esempio, se l'intermediario finanziario di una società effettua una segnalazione perché ritiene che un avente economicamente diritto supplementare debba essere aggiunto al registro, la società è informata dell'annotazione della sua iscrizione nel registro; da tale momento, può adire l'autorità di controllo e richiedere che sia constatato che l'iscrizione del registro è in realtà corretta, ad esempio perché la persona supplementare segnalata dall'intermediario finanziario esercita un controllo che non corrisponde ai criteri dell'articolo 4. L'esercizio di questo diritto corrisponde, per la società e in caso di annotazione, al diritto di far modificare o cancellare dati inesatti ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 della legge federale del 19 giugno 1992¹⁸⁴ sulla protezione dei dati (LPD) (o dell'art. 32 nLPD¹⁸⁵).

La procedura di controllo è retta dalla PA e consente alle parti di consultare il fascicolo dell'autorità. Quest'ultima può tuttavia rifiutare o limitare l'accesso a determinati documenti in applicazione dell'articolo 27 PA. Il *capoverso 2* precisa questa regola in merito alle informazioni contenute nella segnalazione. Tali informazioni sono in linea di principio accessibili, salvo se vi si oppongono interessi preponderanti. Si vuole qui consentire all'autorità di controllo di limitare o differire l'accesso a determinate informazioni, in particolare il nome dell'autore della segnalazione e i motivi indicati da quest'ultimo se la segnalazione è frutto di una comunicazione secondo l'articolo 9 LRD o se è in corso una procedura penale parallela. Si tratta di preservare l'efficacia del lavoro di analisi di MROS e delle autorità di perseguimento penale.

Al termine della procedura di controllo avviata secondo il capoverso 1 lettera c, l'autorità di controllo emette una decisione (*cpv. 3*). Può ordinare le misure previste dall'articolo 37 se constatata che l'informazione del registro è incorretta. Emette inoltre una decisione in merito al mantenimento, alla modifica o alla cancellazione dell'annotazione. La decisione è motivata e impugnabile secondo le disposizioni della PA.

Art. 36 Obbligo d'informare degli enti e di terzi interessati

L'autorità di controllo può esigere la collaborazione dell'ente. Può inoltre richiedere informazioni o documenti complementari a terzi direttamente interessati, in particolare i soci, gli azionisti o le persone che ricoprono posizioni equivalenti in un ente (p. es. il disponente di un trust), ossia i soci o gli azionisti dell'ente stesso, nonché di qualsiasi altro ente coinvolto nella catena di controllo. Infine, l'avente economicamente diritto iscritto o presunto è altresì tenuto a collaborare. Se l'ente è estero o l'avente economicamente diritto è all'estero, potrebbe essere necessaria l'assistenza amministrativa internazionale per assicurare la collaborazione con l'autorità di controllo (cfr. art. 41).

Il *capoverso 2* disciplina l'obbligo d'informare delle persone fisiche e giuridiche che hanno un rapporto contrattuale con un ente giuridico controllato, i suoi azionisti, i suoi soci o i suoi aventi economicamente diritto (p. es. rapporto di conto con un istituto finanziario; rapporto di mandato con una società di consulenza). Tali persone sono tenute a rispondere alle domande di informazioni dell'autorità di controllo e, se del caso, a consegnare i documenti pertinenti, se ciò è necessario per verificare l'identità degli aventi economicamente diritto e la loro qualità di aventi economicamente diritto. Questa disposizione riprende quella dell'articolo 12 lettera c PA, secondo cui l'autorità può, se necessario, richiedere informazioni a terzi per l'accertamento dei fatti. Ad esempio, l'autorità di controllo potrebbe richiedere informazioni a un intermediario

¹⁸⁴ RS 235.1

¹⁸⁵ FF 2020 6695

finanziario, se tale misura è necessaria e pertinente per l'esecuzione del controllo e appare proporzionata alle circostanze della fattispecie. Questo obbligo d'informare è una disposizione federale che prevede un obbligo di dare informazioni ai sensi dell'articolo 47 capoverso 5 LBCR. Si noti, per contro, che il segreto professionale ai sensi dell'articolo 321 CP prevale sull'obbligo d'informare previsto dal capoverso 2.

Art. 37 Misure in caso di iscrizioni inesatte, incomplete o non aggiornate

L'articolo 37 definisce le misure che l'autorità di controllo può adottare se constatata che un'informazione del registro è inesatta, incompleta o non è aggiornata.

A seguito di un controllo dell'annuncio conformemente all'articolo 34 o di un controllo effettuato sulla base di un'annotazione conformemente all'articolo 35, l'autorità di controllo può adottare le misure amministrative necessarie a garantire che le informazioni contenute nel registro siano adeguate, esatte e aggiornate. L'elenco delle misure è concepito a cascata, nel senso che le misure sono adottate in funzione della gravità delle inadempienze riscontrate. Le misure possono essere ordinate soltanto in applicazione dei principi generali del diritto, ivi compreso il principio di proporzionalità e la garanzia dei diritti fondamentali. Il loro scopo non è punitivo, bensì finalizzato a ripristinare la situazione conforme, solo nella misura in cui sono necessarie a correggere il fatto che un'informazione non è stata annunciata o è stata annunciata in modo falso al registro.

Se l'autorità di controllo constata che un'iscrizione è inesatta, incompleta o non è aggiornata, può, conformemente al *capoverso 1 lettera a*, obbligare l'ente giuridico a comunicare informazioni complementari. In conformità del *capoverso 1 lettera b*, può inoltre ordinare la modifica o la cancellazione di un'informazione contenuta nel registro o annotare l'iscrizione dell'ente indicando il risultato del controllo.

Se gli azionisti o i soci violano ripetutamente il loro obbligo di annuncio, l'autorità di controllo può, conformemente al *capoverso 2*, sospendere i loro diritti societari e patrimoniali. Se la persona interessata ottempera successivamente ai suoi obblighi, la sospensione dei diritti è rimossa.

Nei casi particolarmente gravi di violazione degli obblighi di annuncio da parte dell'ente giuridico, ossia se quest'ultimo viola i suoi obblighi in maniera ripetuta e grave, l'autorità di controllo può, conformemente al *capoverso 3*, pronunciare in ultima istanza lo scioglimento e la liquidazione dell'ente conformemente alle disposizioni applicabili al fallimento. Nel caso di enti giuridici esteri che detengono una succursale in Svizzera, l'autorità di controllo può ordinare la cancellazione della succursale dal registro di commercio. Può inoltre ordinare le stesse misure qualora l'ente giuridico non eserciti più manifestamente alcuna attività commerciale. Le misure previste dal *capoverso 3* possono essere ordinate soltanto se sono giustificate in una particolare fattispecie soppesando gli interessi prevalenti e dovrebbero in linea di principio essere limitate ai casi di società che sono mere «scatole vuote» che non rispondono più alle richieste delle autorità. Tali «società di comodo» presentano rischi considerevoli di utilizzo abusivo a fini di riciclaggio di denaro e di evasione fiscale. Sussiste quindi un interesse pubblico preponderante alla loro cancellazione dal registro di commercio. La lotta contro le «società di comodo» è altresì oggetto di sforzi internazionali.

Secondo il *capoverso 4*, gli aventi economicamente diritto e gli enti giuridici interessati possono esercitare nei confronti dell'autorità di controllo il diritto alla modifica o alla cancellazione di dati inesatti.

La situazione giuridica della persona iscritta nel registro in qualità di avente economicamente diritto è infatti influenzata indirettamente da questa iscrizione; è ad esempio possibile che un intermediario finanziario rifiuti di avviare una relazione d'affari o che sottoponga la persona a

una diligenza approfondita se l'iscrizione è accompagnata da un'annotazione o se indica l'esistenza di una relazione con una società comportante in altro modo rischi elevati. La persona iscritta deve quindi avere la possibilità di far modificare o cancellare l'iscrizione nel registro se è inesatta (p. es. perché nel frattempo ha rassegnato le dimissioni). È anche possibile che una o più persone contestino il modo in cui l'ente ha applicato la definizione dell'articolo 4 per la qualifica di avente economicamente diritto. Anche in questo caso decide l'autorità di controllo che può, al termine della procedura, ordinare all'autorità del registro di mantenere, modificare o cancellare un'iscrizione e, se del caso, cancellare l'annotazione.

Le decisioni dell'autorità di controllo sono in linea di principio impugnabili presso il Tribunale amministrativo federale (TAF), in applicazione delle disposizioni generali della PA.

Art. 38 Spese

L'iscrizione nel registro è esente da emolumenti, al pari della sua consultazione da parte delle persone e delle autorità previste dall'articolo 28 (*cpv.* 1). L'esenzione da emolumenti è intesa a favorire l'osservanza degli obblighi di annuncio da parte degli enti giuridici, incluso l'aggiornamento dell'iscrizione. Deve inoltre consentire un utilizzo del registro agevole e senza intralci.

Per contro, i solleciti, le diffide e le decisioni emanate in applicazione della nuova legge sono soggetti a spese (*cpv.* 2). Anche gli enti che sollecitano il rilascio di un estratto elettronico saranno soggetti al pagamento di spese. Il Consiglio federale fisserà l'ammontare delle spese (*cpv.* 4). Si applicano i principi dell'ordinanza generale dell'8 settembre 2004¹⁸⁶ sugli emolumenti.

La procedura di controllo è in linea di principio esente da emolumenti. In applicazione del *capoverso* 3, l'autorità di controllo può tuttavia imputare le spese a una persona (p. es. l'ente o l'azionista) quando quest'ultima non ha ottemperato ai propri obblighi, ha provocato l'avvio della procedura o ne ha ostacolato lo svolgimento. L'autorità dispone di un certo potere discrezionale. Dovrà esaminare caso per caso se la misura sia giustificata e se rispetti in particolare il principio di proporzionalità. Può anche decidere di imputare alle persone soltanto una parte delle spese della procedura di controllo.

Art. 39 Assistenza amministrativa in Svizzera

L'autorità del registro, l'autorità di controllo e le autorità del registro di commercio collaborano nell'adempimento dei loro compiti. Il *capoverso* 1 è il fondamento giuridico che consente la comunicazione dei dati ai fini di tale collaborazione. Ad esempio, talvolta l'autorità del registro di commercio deve essa stessa registrare informazioni relative all'avente economicamente diritto, che trasmette all'autorità del registro (cfr. art. 21). Tale collaborazione consente di limitare l'onere amministrativo supplementare per gli enti assoggettati: questi possono far modificare al tempo stesso il registro di commercio e il registro degli aventi economicamente diritto quando la stessa persona deve essere iscritta in entrambi i registri.

Le autorità del registro di commercio potranno ad esempio comunicare all'autorità del registro degli aventi economicamente diritto i nuovi enti o gli enti che effettuano una modifica dell'iscrizione atta a provocare un cambiamento del controllo senza utilizzare la procedura d'annuncio prevista da questa disposizione. Alla scadenza del termine di un mese previsto dall'articolo 18 capoverso 4 e dall'articolo 19 capoverso 1, l'autorità del registro degli aventi economicamente diritto potrà contattare gli enti per richiedere loro di ottemperare al proprio obbligo di annuncio o dimostrare di soddisfare le condizioni di esclusione di cui all'articolo 3.

¹⁸⁶ RS 172.041.1

Il *capoverso 2* estende il principio di questa collaborazione alle altre autorità competenti secondo la nuova legge o la LRD, ossia in particolare MROS e le autorità di vigilanza secondo la LRD.

Il *capoverso 3* disciplina più in particolare i poteri dell'autorità di controllo, che sono sostanzialmente allineati a quelli di MROS conformemente all'articolo 29 capoverso 2 LRD. Per poter verificare un'informazione del registro, l'autorità di controllo può fare appello alle altre autorità federali, cantonali o comunali. Può in particolare richiedere informazioni supplementari a MROS se questi ha segnalato al registro una comunicazione che fa altresì sorgere dubbi in merito a un'iscrizione del registro (art. 30) e la conseguente annotazione ha determinato l'avvio di una procedura di controllo (art. 35). Può inoltre richiedere informazioni alle autorità fiscali o alle autorità cantonali del registro fondiario, ad esempio per verificare l'assoggettamento di un ente estero o l'identità del suo avente economicamente diritto in relazione al possesso di un bene immobile. L'autorità di controllo può inoltre informarsi presso le autorità penali dei Cantoni e della Confederazione; questa possibilità le consente ad esempio di accedere alle informazioni di una procedura in materia di riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP) o per carenza di vigilanza in materia di accertamento dell'avente economicamente diritto (art. 305^{ter} CP). L'intenzione è di assicurare la coerenza delle diverse procedure in corso ed evitare di moltiplicare gli stessi atti istruttori.

Art. 40 Assistenza amministrativa internazionale

Le disposizioni dell'articolo 40 consentono la trasmissione di dati nel quadro dell'assistenza amministrativa internazionale e degli accordi internazionali applicabili. I dati possono essere trasmessi soltanto a condizione che le autorità estere siano vincolate dal segreto d'ufficio o da un obbligo di discrezione equivalente e assicurino una protezione dei dati equivalente a quella vigente in Svizzera. Sono fatte salve le condizioni di utilizzo e di comunicazione dei dati ricevuti da altre autorità da parte dell'autorità di controllo.

Art. 41 Violazione degli obblighi di annuncio o di collaborazione

Il *capoverso 1* sanziona la violazione degli obblighi di annuncio. Corrisponde all'articolo 153 CP, che sanziona le comunicazioni false al registro di commercio, o all'articolo 153 LInFi, che sanziona il fatto di fornire indicazioni inveritiere o incomplete in un parere previsto dall'articolo 132 LInFi.

La *lettera a* punisce la persona che viola intenzionalmente gli obblighi di annuncio previsti dalla nuova legge. Si tratta innanzitutto della persona che, in qualità di azionista o socio, omette di annunciare all'ente di aver acquisito una partecipazione di controllo ai sensi dell'articolo 10 o una modifica di fatti rilevanti. Questa lettera contempla anche gli annunci falsi o incompleti. Si rende altresì punibile l'avente economicamente diritto che viola l'obbligo di annuncio di cui all'articolo 11 nei confronti dell'ente, dell'azionista o del socio. Queste sanzioni consentono di assicurare l'osservanza degli obblighi di annuncio previsti dalla legge, che garantiscono a loro volta agli enti di poter ottenere le informazioni necessarie, di verificarle e di ottemperare ai propri obblighi legali.

È punibile in applicazione della *lettera b* la persona che fornisce indicazioni false all'autorità del registro o all'autorità di controllo. Si tratta in linea di principio della persona fisica che ha effettuato l'annuncio al registro; le persone giuridiche possono essere perseguite eccezionalmente alle condizioni previste di seguito (cfr. art. 44). Se l'infrazione è commessa nell'impresa, altre persone sono passibili di pena all'interno dell'ente alle condizioni di cui all'articolo 6 DPA. Le indicazioni trasmesse devono essere false, ossia contrarie alla verità materiale. L'indicazione può essere di qualsiasi natura. La persona può ad esempio aver indicato un'altra persona in qualità di avente economicamente diritto o dati inesatti sullo Stato di residenza, sulla cittadinanza o sulla quota di controllo dell'avente economicamente diritto iscritto. L'autorità

penale può prescindere dal procedimento nei casi di gravità di lieve entità (art. 52 CP, applicabile per rinvio dell'art. 2 DPA), ad esempio se un avente economicamente diritto ha indicato soltanto una data di nascita incorretta. L'infrazione è consumata al momento dell'annuncio al registro.

L'infrazione prevista dalla *lettera b* può essere commessa intenzionalmente o per negligenza. Nella prima fattispecie, la persona che effettua l'annuncio sapeva di trasmettere un'indicazione inesatta o, quantomeno, aveva accettato scientemente il rischio di trasmettere un'indicazione inesatta (dolo eventuale). Un dolo eventuale potrebbe in particolare intervenire se una società non ottempera agli obblighi di accertamento e verifica dei suoi aventi economicamente diritto (art. 6 segg.) e accetta scientemente di violare di conseguenza i suoi obblighi di annuncio al registro. Nella seconda fattispecie, la persona deve aver violato il suo obbligo di diligenza e agito con negligenza trasmettendo un'informazione inesatta; ciò non si applica se non poteva avere coscienza dell'inesattezza delle informazioni ricevute da terzi. Come previsto dal *capoverso 2*, la pena deve essere minore per tenere conto del fatto che l'autore ha agito per negligenza.

Si rende punibile in applicazione della *lettera c* la persona che omette un annuncio al registro degli aventi economicamente diritto e viola di conseguenza le disposizioni relative all'obbligo di annuncio al registro (art. 18–22). Sono altresì contemplati i casi in cui una delle persone corrispondenti alla definizione di avente economicamente diritto non è stata annunciata al registro (annuncio incompleto) o una persona che ha acquisito la qualità di avente economicamente diritto non è stata annunciata (annuncio diventato inesatto), nonché i casi di omissione intenzionale dell'annuncio relativo a una modifica dei fatti iscritti nel registro (art. 19).

A differenza della lettera b, nei casi previsti dalle lettere a e c sono punibili soltanto le infrazioni commesse intenzionalmente. Si vuole infatti evitare di penalizzare le semplici negligenze o i ritardi nell'adempimento degli obblighi di annuncio previsti dalla legge, che creerebbero anche un inutile sovraccarico per l'autorità di perseguimento penale. '.

La multa applicabile è allineata a quella dell'articolo 37 LRD, che sanziona la violazione dell'obbligo di comunicare a MROS prescritto dalla LRD. È inferiore alle pene prescritte dall'articolo 45 LFINMA o dall'articolo 53 CP, che sono delitti sanzionati con una pena detentiva o una pena pecuniaria.

Il *capoverso 3* prevede che la persona che nonostante diffida viola l'obbligo di collaborazione di cui all'articolo 36 può vedersi comminare una multa sino a 5000 franchi. La disposizione consente di sanzionare i casi in cui una persona si opponga a trasmettere i documenti richiesti all'autorità di controllo.

Art. 42 Inosservanza delle decisioni

L'articolo 42 punisce la mancata ottemperanza a una decisione dell'autorità di controllo, se è stata notificata sotto comminatoria della pena. Si tratta di una contravvenzione, che può essere punita con una multa sino a 100 000 franchi. Dato che la decisione deve essere notificata alla persona interessata sotto comminatoria della pena prevista dalla presente disposizione, l'infrazione non può essere commessa per negligenza. È punita di conseguenza solo l'inosservanza intenzionale.

Art. 43 Competenza e perseguimento

Ai sensi dell'articolo 43, si applica la DPA (*cpv. 1*). Tale normativa contiene le disposizioni necessarie alla conduzione di una procedura amministrativa penale. Disciplina in particolare il trattamento delle infrazioni commesse nell'azienda (art. 6 e 7 DPA) e la procedura abbreviata (art. 65 DPA). Il Servizio diritto penale del DFF è l'autorità di perseguimento e di giudizio delle

infrazioni previste dagli articoli 42 e 43 (cpv. 2). Conformemente al *capoverso 3*, l'autorità di controllo denuncia le infrazioni alla nuova legge al Servizio diritto penale del DFF. Denuncia inoltre alle autorità penali competenti le infrazioni agli obblighi previsti dal diritto societario in materia di tenuta di elenchi constatate durante i suoi controlli (art. 31 segg.). Tali infrazioni sono previste dall'articolo 327a CP, che punisce chiunque non tiene uno degli elenchi prescritti dal diritto societario (società anonima: libro delle azioni; società a garanzia limitata: libro delle quote; società cooperativa: elenco dei soci; società di investimento a capitale variabile: registro delle azioni d'imprenditore) o viola gli obblighi imposti al riguardo. Il *capoverso 3* è necessario poiché l'articolo 327a è una contravvenzione ai sensi dell'articolo 103 CP e l'obbligo di denuncia previsto dall'articolo 22a della legge del 24 marzo 2000¹⁸⁷ sul personale federale è limitato ai crimini e delitti perseguibili d'ufficio. I *capoversi 5 e 6* vertono sulle disposizioni analoghe in materia di infrazioni delle leggi sui mercati finanziari (art. 50 cpv. 2 e 3 LFINMA).

Art. 44 Infrazioni commesse nell'azienda

L'articolo 44 modifica in parte la regola stabilita dall'articolo 7 DPA. Tale disposizione consente di punire un'azienda, anziché le persone punibili secondo l'articolo 6 DPA, quando la loro determinazione esigerebbe provvedimenti d'inchiesta sproporzionati all'entità della pena. Consente, in caso di infrazione di lieve entità, di prescindere dall'intraprendere ricerche lunghe e difficoltose per l'identificazione dell'impiegato o dell'organo responsabile all'interno dell'azienda interessata; per l'azienda, questa soluzione permette anche di evitare costi interni talvolta elevati e la sua attività non è intralciata in maniera sproporzionata da provvedimenti d'inchiesta. L'articolo 45 riprende questa regola e alza la soglia della multa massima prevista dall'articolo 7 DPA, che passa da 5000 a 20 000 franchi.

Questa disposizione non deve essere confusa con la responsabilità dell'azienda secondo l'articolo 102 CP, che non è qui applicabile poiché si tratta di una semplice contravvenzione. L'intenzione non è di punire l'impresa per una mancanza di organizzazione, ma di agire a fini di economia di procedura.

La disposizione sarà adattata alla revisione in corso della DPA¹⁸⁸. Se del caso, una disposizione di coordinamento sarà integrata nell'avamprogetto.

Art. 45

Il *capoverso 1* è il fondamento giuridico che consente all'autorità del registro e all'autorità di controllo di trattare i dati personali (cfr. art. 34 nLPD). Le informazioni sull'avente economicamente diritto di una società di cui all'articolo 12 annunciate sono dati personali ma non degni di particolare protezione (dati d'identificazione e informazioni sull'estensione del controllo). Il registro non contiene quindi dati degni di particolare protezione ai sensi della LPD (cfr. art. 21). È tuttavia possibile che l'autorità o l'intermediario finanziario che effettua una segnalazione indichi dati degni di particolare protezione nella sua segnalazione, ad esempio per motivarla (potrebbe p. es. indicare che la persona è oggetto di un procedimento penale all'estero e che è sospettata di agire come prestanome di una PEP in tale ambito). In tal caso, l'autorità del registro o l'autorità di controllo è autorizzata a trattare i dati degni di particolare protezione relativi alle persone o agli enti iscritti nel registro, nella misura necessaria all'adempimento dei compiti previsti dalla nuova legge. Analogamente, l'autorità di controllo potrà essere chiamata a trattare dati degni di particolare protezione quando avvia una procedura di controllo e raccoglie informazioni sull'avente economicamente diritto per verificare se l'iscrizione è esatta. Potrebbe ad esempio ottenere dati sui procedimenti o sulle sanzioni penali di cui tale persona o tale ente è oggetto presso altre autorità, sempreché le condizioni dell'articolo 39 siano

¹⁸⁷ RS 172.220.1

¹⁸⁸ Cfr. Mo. Caroni 14.4122 Per un diritto penale amministrativo moderno.

rispettate. La comunicazione dei dati ad altre autorità è disciplinata dagli articoli 39 e 40, pertanto non deve essere disciplinata separatamente in questa sezione.

Il *capoverso 2* fissa il termine di conservazione dei dati del registro, che è di dieci anni. Tale termine corrisponde a quello della LRD (art. 7) e al termine di conservazione dei libri e delle carte del diritto delle società (art. 958 CO).

Art. 46 Disposizioni di 'esecuzione

Il Consiglio federale può adottare le disposizioni necessarie all'esecuzione della nuova legge. Si tratta in particolare delle disposizioni relative all'organizzazione dell'autorità di controllo. Potrà inoltre precisare alcune definizioni o condizioni legali, ad esempio sull'obbligo di segnalazione delle autorità o sulle modalità di accesso al registro.

Art. 47 Modifica di altri atti normativi

Si vedano di seguito i commenti agli altri atti normativi modificati.

Art. 48 Disposizione transitoria relativa agli obblighi degli azionisti e dei soci

L'articolo 48 disciplina la disposizione transitoria relativa agli obblighi degli azionisti e dei soci, per fare il raccordo tra gli obblighi vigenti previsti dagli articoli 697j e 790a CO e quelli introdotti dagli articoli 10 e 11. La disposizione è intesa a evitare che gli azionisti che si sono già annunciati e hanno già trasmesso alla società tutti gli obblighi pertinenti debbano effettuare un nuovo annuncio.

La disposizione prevede che l'azionista che ha annunciato alla società i dati d'identificazione della persona fisica per conto della quale agisce in ultima istanza in applicazione dell'articolo 697j CO (o il socio che ha effettuato tale annuncio a una Sagl in applicazione dell'art. 790a CO) è ritenuto aver soddisfatto l'obbligo di annuncio previsto dall'articolo 10 capoverso 1. Occorre tuttavia tenere conto del fatto che la definizione di avente economicamente diritto stabilita dall'articolo 4 è ormai allineata a quella sancita nella LRD e non corrisponde interamente a quella del CO, segnatamente in caso di controllo indiretto o di controllo esercitato in altro modo. L'articolo 48 precisa quindi che l'annuncio è ritenuto effettuato soltanto se la persona annunciata è effettivamente l'avente economicamente diritto dell'ente interessato ai sensi della nuova legge. In caso contrario, è necessario effettuare un nuovo annuncio o un annuncio complementare.

L'avamprogetto precisa inoltre le informazioni che l'azionista o il socio deve indicare, ad esempio la data di nascita o la cittadinanza dell'avente economicamente diritto o le informazioni sulla natura e sull'estensione del controllo esercitato. Se l'annuncio effettuato dall'azionista o dal socio in applicazione delle disposizioni del CO non contiene tali precisazioni, il *capoverso 2* prevede che la persona giuridica interessata possa richiederle. Devono essere fornite entro un mese.

Art. 49 Disposizione transitoria relativa alla conservazione dell'elenco degli aventi economicamente diritto e dei documenti giustificativi

L'articolo 49 disciplina la disposizione transitoria relativa alle informazioni sugli aventi economicamente diritto che la società deve conservare. Crea il raccordo tra l'obbligo vigente previsto dall'articolo 697i CO e l'articolo 7 della nuova legge. Stabilisce che le società che hanno predisposto un tale elenco devono conservarlo per dieci anni dall'entrata in vigore della nuova legge, unitamente ai documenti giustificativi degli annunci ricevuti in applicazione del diritto previgente. La disposizione evita un «azzeramento» delle informazioni sull'avente economicamente diritto delle società svizzere a seguito dell'entrata in vigore della nuova legge.

Art. 50 Disposizione transitoria relativa all'obbligo di annuncio delle persone giuridiche di diritto svizzero

L'articolo 50 disciplina la disposizione transitoria relativa agli obblighi di annuncio al registro introdotti dalla nuova legge per le persone giuridiche di diritto svizzero. Mira sia a scaglionare le iscrizioni nel tempo, per evitare un blocco del registro negli ultimi giorni del termine d'iscrizione, sia a facilitare l'adempimento di tali obblighi, informando le società dei loro obblighi.

La prima disposizione prevede quindi che le persone giuridiche di diritto svizzero annuncino il loro avente economicamente diritto al registro entro un mese dalla prossima modifica della loro iscrizione nel registro di commercio. Il collegamento con l'iscrizione nel registro di commercio, in combinato disposto con l'articolo 52, consente di assicurare che tutte le società, in particolare le PMI, abbiano la consapevolezza dei propri obblighi e l'opportunità di adempiervi agevolmente in occasione di una procedura amministrativa parallela. Avranno questa possibilità fino allo scadere dei termini massimi previsti dai capoversi 2 e 3.

I termini massimi previsti dai *capoversi 2 e 3* sono scaglionati, per evitare di sovraccaricare il registro. Questo scaglionamento tiene inoltre conto di un approccio basato sui rischi: le società più esposte ad avere una struttura complessa e a essere nelle mani di aventi economicamente diritto non altrimenti conosciuti dalle autorità sono tenute a iscriversi con priorità. È data inoltre priorità alle categorie di società già sottoposte all'obbligo di tenere un elenco dei propri aventi economicamente diritto, al fine di facilitare l'assolvimento di questo obbligo. Sul piano del diritto comparato, si noti che i termini per l'iscrizione nel registro degli aventi economicamente diritto variano da qualche giorno a tre mesi; il termine di sei mesi previsto dall'articolo 48 si orienta altresì in tal senso. Il capoverso 2 prevede inoltre un termine più lungo, di due anni, per le persone giuridiche i cui aventi economicamente diritto sono tutti iscritti nel registro. Corrispondono infatti a una categoria con un rischio più basso poiché tutte le persone interessate sono già identificate e iscritte nel registro di commercio.

I termini previsti dal capoverso 2 decorreranno dall'entrata in vigore della nuova legge, che sarà fissata dal Consiglio federale tenendo conto dell'effettivo funzionamento del sistema informatico per il registro elettronico.

Art. 51 Disposizione transitoria relativa all'informazione delle autorità del registro di commercio

A completamento del dispositivo dell'articolo 50, l'articolo 51 prevede che le autorità del registro di commercio informino le persone giuridiche di diritto svizzero del loro nuovo obbligo di annuncio quando queste modificano la propria iscrizione nel registro di commercio. Notificano poi tale modifica all'autorità del registro. In tal modo, l'autorità del registro può far rispettare i termini stabiliti dall'articolo 50. Se una società non si iscrive nel registro entro i termini previsti, riceve una diffida dall'autorità del registro ed è invitata a ottemperare al nuovo obbligo.

Art. 52 Disposizione transitoria relativa all'obbligo di annuncio degli enti giuridici esteri

L'articolo 52 disciplina il diritto transitorio relativo al nuovo obbligo di annuncio previsto per gli enti giuridici di diritto estero (cfr. art. 2 cpv. 2). A tali enti sarà accordato un termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge per annunciarsi al registro conformemente all'articolo 18.

4.2 Modifica di altri atti normativi

4.2.1 Codice delle obbligazioni

Le disposizioni del CO sono state adeguate per tenere conto dell'introduzione della nuova legge. L'obiettivo della normativa rientra effettivamente nel campo d'applicazione del diritto pubblico (in particolare, lotta contro il riciclaggio di denaro e criminalità finanziaria) ed è più

opportuno che le disposizioni che impongono obblighi di trasparenza a tal fine alle società private siano inserite in una legge amministrativa piuttosto che nel CO.

Art. 656b cpv. 4 n. 3, art. 697j–697m

Le attuali disposizioni che prevedono l'obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto o l'obbligo di tenere un elenco delle società sono state abrogate in quanto sostituite dalle disposizioni equivalenti dell'avamprogetto (cfr. art. 6, 7 e 10 AP-LTPG).

Art. 718, cpv. 4, terzo periodo

La disposizione obbliga la società anonima ad avere almeno un rappresentante domiciliato in Svizzera. D'ora in poi, questi non dovrà più avere accesso all'elenco degli aventi economicamente diritto ai sensi dell'articolo 697i CO, che verrà abrogato. L'accesso alle informazioni sugli aventi economicamente diritto registrate in applicazione della nuova normativa è ora previsto dall'articolo 7 capoverso 1 AP-LTPG.

Art. 731b cpv. 1 n. 3

La disposizione, che consente all'azionista o al creditore di adire un giudice, mira in particolare a garantire l'attuazione dell'obbligo previsto dall'articolo 697i CO di tenere l'elenco degli aventi economicamente diritto. Non è più necessaria, poiché l'obbligo è abrogato. Le nuove norme, che rientrano nel campo d'applicazione del diritto pubblico, prevedono altri meccanismi di controllo e sanzionatori per garantirne l'attuazione.

Art. 747

La menzione dell'elenco degli aventi economicamente diritto è cancellata dai documenti che devono essere conservati dalla società ed essere accessibili in Svizzera. Non è necessario rimandare in questa sede alle nuove norme che disciplinano in modo autonomo l'obbligo degli enti assoggettati alla legge di raccogliere e conservare in Svizzera le informazioni sul proprio avente economicamente diritto (cfr. art. 7 cpv. 1 AP-LTPG).

Art. 790a

La disposizione corrisponde, per le Sagl, all'articolo 697j applicabile alle SA. Anch'essa può essere abrogata, poiché le nuove norme prevedono ora trasversalmente gli obblighi delle società (cfr. art. 6 AP-LTPG).

Art. 814 cpv. 3, terzo periodo

La disposizione è stata adeguata in modo analogo all'articolo 718 capoverso 4, per gli stessi motivi.

4.2.2 Legge del 16 dicembre 2005¹⁸⁹ sui revisori

Art. 9a cpv. 1 lett. c

L'articolo 9a pone le condizioni che un'impresa di revisione deve soddisfare per eseguire verifiche prudenziali presso istituti finanziari (art. 24 cpv. 1 lett. a LFINMA). In particolare, il testo in vigore prevede che l'impresa abilitata non eserciti nessun'altra attività sottoposta all'obbligo

¹⁸⁹ RS 221.302

di autorizzazione ai sensi delle leggi sui mercati finanziari e rimanda all'articolo 1 capoverso 1 LFINMA, che cita anche la LRD.

I fiduciari o altre imprese che operano in ambito contabile saranno d'ora in poi assoggettati alla LRD nella misura in cui esercitano una delle attività specificate dall'articolo 2 capoversi 3^{bis} e 3^{ter} AP-LRD. Occorre evitare che a tali imprese, che non sono intermediari finanziari, non sia più permesso di eseguire verifiche prudenziali. L'attività di consulente è compatibile con l'esecuzione di tali verifiche, come formulato ora espressamente dall'articolo 9a capoverso 1 lettera c. Tuttavia, va ricordato che resta applicabile il regime di incompatibilità dei mandati di verifica di cui all'articolo 7 dell'ordinanza del 5 novembre 2014¹⁹⁰ sugli audit dei mercati finanziari.

4.2.3 Codice penale

Art. 327 e 327a

L'articolo 327 va abrogato, perché serviva a garantire l'attuazione dell'articolo 697j CO che sarà ugualmente abrogato.

L'articolo 327a deve essere modificato laddove rimanda all'obbligo di tenere un elenco degli aventi economicamente diritto. Obbligo che sarà ora integrato nell'avamprogetto della LTPG.

L'attuazione degli obblighi equivalenti previsti dall'avamprogetto sarà ora prevista da altri meccanismi. Le sanzioni penali sono disciplinate in modo particolare dagli articoli 41 e 42 AP-LTPG, che rientrano nel campo d'applicazione del diritto amministrativo e saranno sottoposte al DPA.

Inoltre deve essere attuata la seguente raccomandazione del Forum globale:

la Svizzera deve introdurre misure di applicazione efficaci in modo da garantire che per gli enti giuridici con sede principale all'estero e amministrazione effettiva in Svizzera siano comunque sempre disponibili informazioni aggiornate sui rispettivi proprietari.

Per attuare la raccomandazione è necessario introdurre una disposizione penale nell'articolo 327a lettera e CP in base alla quale, nel caso di un ente giuridico con sede principale all'estero e amministrazione effettiva in Svizzera, è punito con la multa chiunque, intenzionalmente, non tiene conformemente alle prescrizioni l'elenco dei titolari ai sensi dell'articolo 9 LTPG o viola gli obblighi imposti al riguardo dal diritto societario (anche tramite omissione).

Ai sensi dell'articolo 106 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 333 capoverso 1 CP l'ammontare massimo della multa è di 10 000 franchi.

La sanzione deve essere inserita nell'articolo 327a CP perché all'interno di questa disposizione sono previste anche le relative sanzioni in caso di violazione di obblighi analoghi relativi alla tenuta degli elenchi nel caso di una società anonima, di una società a garanzia limitata, di una società cooperativa o di una società di investimento a capitale variabile. In questo modo viene garantito un trattamento paritario delle società nazionali e degli enti giuridici esteri con amministrazione effettiva in Svizzera.

¹⁹⁰ RS 956.161

4.2.4 Legge federale del 13 giugno 2008¹⁹¹ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione

Art. 17 cpv. 4 lett o

L'articolo 17 aggiunge l'autorità di controllo all'elenco delle autorità che possono accedere online al registro nazionale di polizia (cfr. anche art. 34 cpv. 4 AP-LTPG).

4.2.5 Legge sull'assistenza amministrativa fiscale

Art. 22^{bis}

L'articolo 22^{bis} deve essere abrogato, poiché la disposizione è stata spostata all'articolo 9 AP-LTPG. Il suo contenuto rientra, infatti, materialmente nel campo di applicazione di questa nuova legge, più che nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale.

4.2.6 Legge sugli avvocati

Sezione 3a

Mentre la sezione 3 definisce le regole professionali che si applicano in linea generale all'attività di avvocato, la nuova sezione 3a prevede le regole che mirano in particolare a prevenire l'utilizzo abusivo di determinati servizi giuridici ai fini del riciclaggio di denaro o del finanziamento del terrorismo. Tali regole devono essere rispettate da qualsiasi avvocato che eserciti un'attività sottoposta alla presente sezione. Il loro campo d'applicazione corrisponde a quello della LLCA. Si applicano, quindi, agli avvocati autorizzati a esercitare la rappresentanza in giudizio in virtù della LLCA, ossia il titolare di una patente di avvocato iscritto in un registro cantonale o l'avvocato estero autorizzato in virtù dell'articolo 1 o 27 LLCA. Per contro, gli avvocati che non sono sottoposti alla LLCA, ad esempio perché impiegati da una fiduciaria, non sono assoggettati alle norme di cui alla sezione 3a, bensì alle disposizioni della LRD, in particolare alle nuove disposizioni relative allo status di consulente. Va osservato che se la legge cantonale sulla professione di avvocato prevede l'applicazione per analogia delle disposizioni della LLCA ai titolari della patente di avvocato che esercitano la consulenza giuridica senza essere iscritti all'albo o ad altre categorie professionali¹⁹², le persone appartenenti a tali categorie complementari non sono considerati avvocati assoggettati alla LLCA e non rientrano, quindi, nemmeno nel campo di applicazione della sezione 3a; sono soggetti pertanto alle disposizioni della LRD.

Art. 13a

L'articolo 13a definisce le attività sottoposte agli obblighi di diligenza in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

L'avvocato è sottoposto a tali obblighi di diligenza quando predispone o esegue una transazione per conto del proprio cliente in relazione a una delle attività elencate nel *capoverso 1*. Le attività di consulenza o quelle che consistono nella redazione di un atto giuridico sono considerate attività preparatorie ai sensi di tale disposizione (cfr. anche il commento all'art. 2 cpv. 3^{bis} AP-LRD).

L'assoggettamento ha inizio dall'accettazione del mandato avente ad oggetto una transazione definita esaustivamente alle lettere a–g. Se tale elemento non è riconoscibile quando il cliente

¹⁹¹ RS 361

¹⁹² Cfr. art. 14 Anwaltsgesetz del 17 nov. 2003 del Cantone ZH.

contatta l'avvocato, l'assoggettamento ha inizio nel momento in cui l'avvocato prende atto del fatto che la transazione riguarderà un'attività rientrante tra quelle elencate alle lettere a–g, fin dalla semplice elaborazione di un piano. La transazione interessata deve essere, seppur minimamente, concretizzata per giustificare l'applicazione degli obblighi di diligenza: in genere non è sufficiente un primo scambio con il cliente allo scopo, ad esempio, di chiarire il contenuto del mandato e le spese correlate.

Le attività sottoposte all'articolo 13a devono essere interpretate in modo analogo a quelle sottoposte all'articolo 2 capoverso 3^{bis} e 3^{ter} AP-LRD, in modo tale da poter fare riferimento al commento a tale disposizione. Si tratta sostanzialmente di attività transattive relative alla costituzione o alla strutturazione di una società, nonché dell'acquisto o della vendita di un bene immobile. Va osservato che può trattarsi di attività tipiche della professione di avvocato (p. es. la consulenza prestata in relazione alla vendita di una società) o di attività atipiche (p. es. la domiciliazione di una società).

Il *capoverso 2* specifica che l'attività giudiziaria è esclusa dal campo di applicazione degli obblighi di diligenza. L'avvocato che rappresenta il proprio cliente nell'ambito di un procedimento non è tenuto a rispettare obblighi di diligenza ai fini della lotta contro il riciclaggio di denaro. L'eccezione non è limitata al solo monopolio dell'avvocato ai sensi dell'articolo 1 LLCA, ma si estende alle attività giudiziarie in senso ampio, ad esempio alla rappresentanza nell'ambito di un procedimento amministrativo o arbitrale.

Il *capoverso 3* chiarisce la relazione tra la nuova normativa prevista dalla LLCA e il regime sancito dalla LRD. Le attività riguardanti l'intermediazione finanziaria, che sono per natura attività di avvocato atipiche, non sono disciplinate dalla LLCA. Pertanto, se un avvocato sceglie di esercitare anche un'attività di intermediario finanziario, ad esempio come trustee o come gestore, sarà come sinora assoggettato in tale qualità alla LRD. Per contro, le disposizioni speciali della LLCA prevalgono sul nuovo regime dei consulenti introdotto nella LRD (cfr. anche art. 2b cpv. 3 AP-LRD e il relativo commento).

Art. 13b

Il primo obbligo dell'avvocato nell'ambito del presente articolo è quello di identificare il proprio cliente e verificarne l'identità. Tale obbligo si evince già in gran parte dalle normative esistenti, ma viene ora formalizzato dal capoverso 1.

L'avvocato deve poi, con la diligenza richiesta dalle circostanze, accertare l'avente economicamente diritto e verificarne l'identità. A tal fine, può basarsi sul registro degli aventi economicamente diritto a cui avrà accesso (cfr. art. 28 AP-LTPG). Se nel corso del mandato sorgono dubbi, l'avvocato procede nuovamente alla verifica. La nozione di avente economicamente diritto ai sensi dell'articolo 13b è identica a quella dell'articolo 2a capoverso 3 LRD (cfr. anche art. 4 AP-LTPG).

Infine, l'avvocato deve identificare l'oggetto e lo scopo della transazione auspicata dal cliente. Se giustificato dalla situazione, chiarisce anche lo scopo e le circostanze della transazione. L'entità delle informazioni da raccogliere dipende dal rischio rappresentato dalla transazione e dal cliente.

Il Consiglio federale concretizzerà la portata degli obblighi di diligenza tramite ordinanza. Definirà, in particolare, i criteri che permettono di applicare obblighi di diligenza semplificati o, al contrario, che esigono una maggiore diligenza da parte dell'avvocato. Tali criteri possono accrescere o ridurre il rischio derivante da un cliente o da una transazione e comprendono, in particolare:

- il livello di regolamentazione a cui il cliente è assoggettato; ad esempio, un cliente che è un istituto finanziario, una società quotata o un membro di una professione legale regolamentato in un Paese con un regime equivalente in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo presenta rischi più limitati;
- l'origine geografica delle parti coinvolte nella transazione, compresi i legami con un Paese sulla lista grigia o nera del GAFI; si terrà conto anche della familiarità dell'avvocato con le normative dei Paesi interessati;
- la reputazione e le informazioni disponibili pubblicamente su un cliente; le persone giuridiche trasparenti e ben note al pubblico possono presentare rischi più limitati rispetto a una società di recente costituzione o a una società in una situazione di liquidazione e/o di insolvenza;
- la regolarità e la durata della relazione con il cliente, nonché la conoscenza da parte dell'avvocato del proprio cliente e dell'attività da questi esercitata, nonché la natura delle referenze del cliente;
- la struttura del cliente o della transazione; le strutture o le operazioni che non hanno apparenti motivazioni giuridiche, economiche o commerciali meritano una maggiore attenzione ed essere sufficientemente comprese dall'avvocato che predispone o esegue la transazione.

Sulla base di tali criteri legati al rischio rappresentato dal cliente e dalla transazione gli obblighi di diligenza possono essere semplificati. Pertanto, l'avvocato può limitare l'entità, il tipo o i termini delle misure di diligenza necessarie, limitare i dati sull'identificazione da richiedere al cliente, adattare e semplificare i propri metodi di verifica dell'identità del cliente o dell'avente economicamente diritto, limitare i chiarimenti da effettuare sull'oggetto e sulla natura della transazione, ridurre la frequenza di aggiornamento dei dati o il grado e la portata della vigilanza sui rischi legati a una transazione.

Per contro, la presenza di elementi che indichino un maggiore rischio deve indurre l'avvocato a rafforzare le proprie verifiche, ad esempio ottenendo informazioni complementari sul profilo di rischio del cliente da fonti indipendenti, effettuando ricerche sull'avente economicamente diritto al fine di comprendere più specificatamente il rischio che questi possa essere implicato in attività illecite, richiedendo informazioni complementari al cliente o a fonti esterne sull'origine del patrimonio o dei fondi del cliente, onde accertarsi che non siano il ricavato di un crimine, o intensificando la frequenza di aggiornamento dei dati.

Art. 13c

L'avvocato deve documentare adeguatamente le verifiche previste dall'articolo 13b. Tali documenti devono essere mantenuti aggiornati, finché il mandato è attivo. La forma scritta non è necessaria; la documentazione può essere tenuta anche in forma elettronica. Deve essere allestita in modo che sia comprensibile ai terzi con competenze specifiche tenuti a verificare il rispetto degli obblighi previsti dagli articoli 13b–13e; si tratta qui in primo luogo delle persone dell'autorità di sorveglianza ai sensi della LLCA. Una volta concluso il mandato, l'avvocato deve conservare i documenti relativi agli obblighi previsti dagli articoli 13b–13e per un periodo di dieci anni.

Art. 13d

L'avvocato prende i provvedimenti necessari per impedire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, nonché per prevenire la violazione delle misure coercitive secondo la LEmb. L'obbligo va interpretato in analogia all'articolo 8 AP-LRD e al nuovo articolo 8d AP-

LRD (consulenti). Il Consiglio federale potrà concretizzarlo mediante ordinanza, basandosi sulle disposizioni equivalenti della LRD, ma adattandole alla professione di avvocato.

Al fine di rispettare tale obbligo, l'avvocato dovrà condurre un'analisi dei rischi legati alla propria attività, tenendo conto del profilo della propria clientela, del tipo di mandato che svolge e delle prestazioni che esegue per i propri clienti. Dovrà tenere conto del risultato di tale analisi nell'organizzazione della propria attività. In funzione della complessità dei mandati conferitigli e dell'entità dei rischi in materia di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo ad essi correlati, potrà essere necessario che l'avvocato emani delle direttive interne, ad esempio sull'accettazione dei mandati o sul modo in cui debbano essere gestiti all'interno dello studio i mandati che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 13a. L'avvocato deve anche prendere provvedimenti adeguati nella scelta e nell'istruzione dei propri collaboratori o dei propri ausiliari, nonché nel campo della formazione, che si tratti della propria o di quella degli altri dipendenti del suo studio.

Art. 13e

L'articolo 13e definisce l'obbligo di comunicazione dell'avvocato e corrisponde simmetricamente all'articolo 9 LRD.

Conformemente al *capoverso 1*, l'avvocato deve comunicare i propri sospetti a MROS qualora effettui una transazione finanziaria in nome e per conto del proprio cliente. Dovrebbe trattarsi di un'eventualità rara nella prassi, tuttavia può verificarsi qualora i criteri di un'attività di intermediario finanziario non siano soddisfatti, ma l'avvocato sia, comunque, direttamente coinvolto in una transazione finanziaria, ad esempio perché tale transazione viene eseguita attraverso il proprio conto cliente o perché le soglie fissate per l'attività di intermediario finanziario non sono raggiunte. In tale situazione, l'avvocato deve comunicare i sospetti a MROS alle stesse condizioni di quelle previste dall'articolo 9 LRD, ovvero qualora sappia o presuma, in base a sospetti fondati, che i valori patrimoniali oggetto della transazione provengano da un crimine o da un delitto fiscale qualificato o si realizzi un'altra delle ipotesi di cui all'articolo 9 LRD. Per contro, l'avvocato che non è coinvolto in una transazione finanziaria non deve porsi il problema di effettuare una comunicazione a MROS, indipendentemente dal contenuto del proprio mandato o della propria attività. Pertanto, qualsiasi avvocato che non intervenga in transazioni finanziarie, ovvero qualsiasi avvocato che svolga un'attività tradizionale di consulenza e rappresentanza in giudizio senza partecipare a transazioni finanziarie, non è soggetto all'obbligo di comunicazione.

Il *capoverso 2* pone un ulteriore limite all'obbligo di comunicazione: l'avvocato non è tenuto a comunicare dei sospetti se le informazioni in questione sono coperte dal segreto professionale. Tale limite è formulato in modo analogo all'articolo 9 capoverso 2 LRD. È importante per proteggere la fiducia legittima che il cliente può riporre nel proprio avvocato e che gli permette di discutere apertamente della propria situazione e di ottenere consulenza giuridica.

Il *capoverso 3* prevede che qualora un avvocato faccia una tale comunicazione (ossia nel caso in cui effettui una transazione finanziaria per conto di un cliente e le informazioni da trasmettere non siano coperte dal segreto professionale) non deve informare gli interessati; il *capoverso 4* permette a MROS di chiedergli le informazioni complementari necessarie all'analisi della sua comunicazione.

Art. 14

L'autorità cantonale di sorveglianza di cui all'articolo 14, che è già competente per la sorveglianza sugli avvocati in virtù del diritto vigente, sarà incaricata anche della sorveglianza degli obblighi previsti dagli articoli 13b–13e. Per accertarsi che tale autorità disponga di poteri sufficienti in tutti i Cantoni e che detti obblighi vengano applicati in modo uniforme, il *capoverso 2*

specifica ora che l'autorità cantonale deve avere la competenza a effettuare controlli per verificare il rispetto degli obblighi previsti dalla LLCA. Tali controlli non devono avere un carattere sistematico; l'autorità può seguire un approccio basato sui rischi. Per garantire l'efficacia dei controlli, l'autorità deve almeno poter chiedere informazioni alle persone interessate dal procedimento ed esigere la produzione di documenti. Essa procederà nel rispetto del principio di proporzionalità: a seconda delle circostanze, non è, quindi, necessario e proporzionato che l'avvocato trasmetta i dati personali dei propri clienti o i documenti coperti dal segreto professionale; tali informazioni potranno essere richieste in un secondo tempo se il controllo da parte dell'autorità rivela indizi sufficienti a giustificare l'apertura di un procedimento disciplinare e tali informazioni sono necessarie per accertare i fatti rilevanti.

Conformemente al *capoverso 3*, nel procedimento disciplinare l'avvocato non può avvalersi del segreto professionale nei confronti della propria autorità di sorveglianza. La norma corrisponde a quella proposta dalla dottrina e alla prassi di diverse autorità cantonali e sarà d'ora in poi sancita a livello federale¹⁹³. Non avrebbe senso prevedere che l'avvocato debba prima chiedere lo svincolo dal segreto professionale, poiché tale richiesta dovrebbe essere rivolta alla stessa autorità che conduce il procedimento disciplinare. È quindi più semplice e sembra giustificato stabilire direttamente che l'autorità di sorveglianza possa chiedere e ottenere informazioni coperte dal segreto professionale, qualora lo ritenga necessario alla conduzione del procedimento disciplinare.

Art. 15

I *capoversi 1 e 2* sono stati leggermente adattati, affinché anche la violazione di un obbligo previsto dagli articoli 13b–13e venga comunicata all'autorità cantonale di sorveglianza quando viene identificata da un'autorità giudiziaria o amministrativa federale o cantonale.

Art. 17a

Mentre l'articolo 17 definisce in linea generale le misure disciplinari che possono essere adottate dall'autorità di sorveglianza, il nuovo articolo 17a prevede in modo speciale le misure in caso di violazione degli obblighi secondo gli articoli 13b–13e.

Tali misure sono allineate all'articolo 17 capoverso 1, fatta eccezione per una riserva: la multa massima è portata a 100 000 franchi. Si tratta di garantire la parità di trattamento tra il consulente ai sensi della LRD e l'avvocato che commettono la stessa violazione; non esiste alcun motivo legittimo per limitare la pena inflitta a un avvocato rispetto a quella che rischia un notaio o il socio di una fiduciaria.

L'autorità di sorveglianza può, inoltre, emanare misure amministrative; queste corrispondono largamente a quelle a disposizione di un OAD (cfr. art. 19 LRD), nella misura in cui non siano già elencate nell'articolo 17 e abbiano senso nell'ambito di un procedimento disciplinare. Essa può fissare, in particolare, condizioni di natura personale o organizzativa nei confronti di un avvocato, chiedendogli, ad esempio, di far seguire una formazione al proprio personale o di organizzare in modo adeguato i propri fascicoli; nei casi più gravi, può obbligare l'avvocato a sospendere determinate attività sottoposte agli obblighi secondo gli articoli 13b–13e (p. es. accettare PEP come clienti) o chiedergli di escludere da tali attività una persona che eserciti l'attività in questione all'interno del suo studio.

¹⁹³ Cfr. p. es. MICHLIG/WYLER, *in* Graf (ed.), *StGB Annotierter Kommentar*, Berna 2020, Art. 321 N 25; CR-LLCA-CHAPPUIS/MAURER, 2^a ed., Basilea 2022, Art. 13 N 284 e i rif. citati.

Art. 19 cpv. 4

Il *capoverso 4* viene riformulato per adeguare anche il termine di prescrizione in caso di violazione delle disposizioni in materia di diligenza previste dalla LRD.

Art. 25, rubrica e cpv. 2

Il *capoverso 2* è riformulato, affinché l'avvocato prestatore di servizi iscritto all'albo secondo l'articolo 28 LLCA sia sottoposto anche alle disposizioni in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro, qualora eserciti un mandato pertinente.

4.2.7 Legge sugli investimenti collettivi

Art. 46 cpv. 3

L'articolo 46 capoverso 3 è stato modificato per sopprimere il riferimento all'elenco degli aventi economicamente diritto. L'obbligo delle società di documentare le informazioni sui propri aventi economicamente diritto sarà d'ora in poi previsto, per tutte le forme di società, dalla nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche. La SICAV vi sarà assoggettata. L'articolo 5 capoverso 1 LTPG tiene debitamente conto delle specificità della SICAV.

Art. 46a

L'articolo 46a deve essere abrogato, poiché l'obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto è previsto ora, in maniera uniforme per tutte le forme di società, dall'articolo 10 LTPG. Gli azionisti imprenditori della SICAV quindi soggetti all'obbligo d'annuncio previsto da questa nuova legge.

4.2.8 Legge sulle banche

Art. 14b

L'articolo 14b, che sancisce l'obbligo di annuncio degli aventi economicamente diritto e l'obbligo di tenere un elenco degli aventi economicamente diritto per le banche cooperative, deve essere abrogato. Sarà la nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche, a cui saranno assoggettate anche le banche cooperative, a prevedere d'ora in avanti tali obblighi per tutte le forme di società.

4.2.9 Legge sugli istituti finanziari

Si rinvia alle spiegazioni fornite al numero 4.2.7.

4.2.10 Legge sul riciclaggio di denaro

Art. 1

Oltre alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, la LRD determina la vigilanza necessaria in materia di operazioni finanziarie. Il suo oggetto deve ora essere precisato leggermente: la diligenza richiesta alle persone assoggettate alla LRD in materia di operazioni finanziarie deve, tra l'altro, servire espressamente anche a prevenire la violazione delle sanzioni internazionali secondo la LEmb. Tale modifica serve come base per il nuovo obbligo posto in materia dagli articoli 8 e 8d LRD. Essa non modifica minimamente i rigidi obblighi imposti ai privati dalle ordinanze basate sulla LEmb né le competenze delle autorità designate dal Consiglio federale nelle corrispondenti ordinanze. Qualsiasi persona, compreso qualsiasi intermediario finanziario, deve, quindi, conformarsi ai divieti previsti dalle ordinanze

basate sulla LEmb. In linea di principio, e nella misura prevista da ciascuna ordinanza del Consiglio federale, la SECO rimane l'unica autorità competente a vigilare sull'esecuzione delle ordinanze e, fatta salva la competenza del MPC, a istruire e a giudicare gli eventuali reati. Le autorità di vigilanza ai sensi della LRD avranno quindi una competenza parallela a vigilare sull'adempimento da parte degli intermediari finanziari o dei consulenti del loro obbligo di prendere provvedimenti organizzativi per prevenire la violazione delle misure coercitive secondo la LEmb. Ciò implica, in particolare, l'obbligo per gli intermediari finanziari di effettuare un'analisi dei rischi in materia di sanzioni. Tale analisi può essere integrata nell'analisi dei rischi relativa ai rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Inoltre, gli intermediari finanziari dovranno in linea di principio creare un sistema informatizzato di verifica dei clienti, nonché dei disponenti e dei beneficiari delle transazioni, a fronte delle sanzioni. Tale verifica è giustificata in virtù degli sviluppi recenti ed è inoltre in linea con la revisione prevista dall'UE della propria legislazione contro il riciclaggio di denaro. Tale verifica consente inoltre di attuare la Raccomandazione 1 rivista del GAFI in materia di finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, che impone ora agli Stati di chiedere agli intermediari finanziari di identificare i propri rischi in tale ambito e di adottare le misure adeguate per fronteggiarli. Va notato che gli altri obblighi di diligenza, segnatamente l'obbligo di comunicazione, non sono contemplati da tale modifica.

Art. 2 cpv. 1 lett. c, 3^{bis} e 3^{ter}

La modifica dell'articolo 2 introduce il nuovo status di consulente ai sensi della LRD. Vi sono contemplate alcune attività esercitate a titolo professionale dalle professioni non finanziarie che non implicano un potere di disposizione sugli attivi di terzi, ma presentano concretamente rischi elevati dal punto di vista della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

La modifica è integrata nella struttura esistente dell'articolo 2.

Il *capoverso 1* formula il principio secondo il quale la LRD è ora applicabile a tre categorie di persone: gli intermediari finanziari (lett. a), i commercianti (lett. b) ed, *ex novo*, i consulenti che operano a titolo professionale (lett. c). L'attività di intermediazione finanziaria, o il fatto di avere un potere di disposizione sui valori patrimoniali di terzi, non è 'il criterio decisivo per l'assoggettamento alla LRD, come è del resto già il caso per la categoria dei commercianti. Una limitazione del campo d'applicazione della LRD all'intermediazione finanziaria o ai casi in cui una persona può disporre dei valori patrimoniali di un terzo non consente più una lotta efficace contro il riciclaggio di denaro e quindi contro la criminalità organizzata, tanto più che né la problematica del riciclaggio di denaro né le definizioni o le raccomandazioni internazionali pertinenti o le normative di altre Giurisdizioni rispondono a questa distinzione dogmatica. I criminali tentano costantemente di trovare nuovi modi per aggirare le misure preventive esistenti di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. A causa del divario normativo esistente tra il settore finanziario e il settore non finanziario, fanno sempre più spesso ricorso ai servizi del settore non finanziario per finalità di riciclaggio di denaro. La limitazione del campo d'applicazione della LRD rispetto alle regolamentazioni estere equivalenti presenta alcune lacune, esponendo i fornitori svizzeri di servizi attivi in alcuni settori a un maggior rischio di essere utilizzati a loro insaputa per finalità di riciclaggio di denaro. Al fine di limitare ancor più i rischi di riciclaggio di denaro in Svizzera, di proteggere il sistema economico legale e di preservare la reputazione dei membri delle professioni giuridiche, si impone con urgenza l'estensione proposta del campo d'applicazione della LRD.

I *capoversi 3^{bis} e 3^{ter}* definiscono le persone e le attività previste dallo status di consulente ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera c.

- *Cpv. 3^{bis}: consulenza giuridica e contabile*

Si tratta, in primo luogo, delle persone che offrono consulenza in ambito giuridico e contabile. Rientrano in questa categoria le professioni giuridiche indipendenti, ossia i notai e gli altri giuristi indipendenti o gli avvocati non assoggettati alla LLCA (p. es. avvocati che esercitano all'interno di fiduciarie o coloro che svolgono un'attività di consulenza senza essere iscritti nel registro, perché dispongono, ad esempio, del titolo di avvocato di uno Stato terzo non membro dell'UE o dell'AELS), nonché i revisori o i contabili che svolgono la propria attività a titolo indipendente. Riguarda, quindi, i professionisti che offrono a terzi consulenza in ambito giuridico o contabile ai fini della predisposizione o dell'esecuzione di una transazione commerciale o finanziaria. Essi possono esercitare la propria attività in nome proprio e per conto proprio o nell'ambito di una struttura giuridica (studio o fiduciaria), a condizione che forniscano prestazioni di servizio a terzi negli ambiti di attività elencati.

Per contro, non vi sono annoverati i giuristi o contabili che esercitano la propria attività nell'ambito di un'impresa e per conto di quest'ultima, quali i collaboratori dei servizi giuridici o contabili di una società; le prestazioni intergruppo (tra società del medesimo gruppo) non sono più contemplate (cfr. per analogia l'art. 2 cpv. 2 lett. a n. 5 dell'ordinanza dell'11 novembre 2015¹⁹⁴ sul riciclaggio di denaro [ORD]); per l'attività di consulente verrà introdotta un'eccezione corrispondente). Sono parimenti esclusi i dipendenti di diritto pubblico che non hanno i requisiti per offrire consulenza a una società privata sulle modalità di predisposizione o esecuzione di una transazione commerciale o finanziaria. Lo status degli avvocati assoggettati alla LLCA è per altro riservato (cfr. art. 2b cpv. 3 e modifica della LLCA).

Questo primo gruppo di professionisti è assoggettato alla LRD non in modo generale, per tutte le attività professionali da esso svolte, ma solo qualora eserciti determinate attività specifiche, elencate esaustivamente alle lettere a–e. Vale a dire che la LRD non è applicabile alle altre attività esercitate dai medesimi professionisti. Ad esempio, non vi rientra l'attività giuridica: colui che rappresenta il proprio cliente nell'ambito di un procedimento giudiziario, amministrativo, arbitrale o di mediazione non è tenuto a rispettare gli obblighi di diligenza. Allo stesso modo, salvo eccezioni del tutto peculiari (p. es. un divorzio in cui occorra al contempo disciplinare la cessione di una società), non è contemplato dalla norma il giurista che redige un testamento, una convenzione di divorzio o di mantenimento o chi offre consulenza a un cliente sui suoi diritti o obblighi in relazione all'esecuzione di un contratto aziendale, di locazione o di lavoro classico.

In linea generale, l'attività assoggettata consiste nell'assistere il proprio cliente nella predisposizione o esecuzione di una transazione. La predisposizione di una transazione comprende in particolare la consulenza (p. es. consulenza sulla scelta di una struttura giuridica) o la redazione degli atti giuridici legati a tale operazione (p. es. redazione di un contratto di vendita immobiliare o dello statuto di una società), a condizione che tali attività siano legate a una transazione che rientra tra quelle elencate alle lettere a–e. La transazione può consistere in una transazione commerciale o finanziaria e comprende qualsiasi forma di trasformazione o qualsiasi trasmissione di valori patrimoniali. Se la consulenza è limitata a determinati aspetti specifici di una transazione e non riguarda in altro modo la predisposizione o l'esecuzione della transazione interessata, non è, in linea generale, assoggettata; ad esempio, il solo fatto di fornire consulenza giuridica sull'ammissibilità di un obbligo contrattuale non è un'attività assoggettata, mentre lo sarebbe il fatto di redigere la clausola corrispondente del contratto, poiché con tale attività si offre assistenza nell'esecuzione di una transazione.

L'assoggettamento ha inizio dall'accettazione del mandato avente ad oggetto una transazione di cui alle lettere a–e. Se tale elemento non è riconoscibile quando il cliente contatta il consulente, l'assoggettamento ha inizio nel momento in cui il consulente prende atto del fatto che la transazione riguarderà un'attività rientrante tra quelle elencate alle lettere a–e, fin dalla

¹⁹⁴ RS 955.01

semplice elaborazione di un piano. La transazione commerciale o finanziaria interessata deve essere, seppur minimamente, concretizzata per giustificare l'applicazione degli obblighi di cui alla LRD: in genere non è sufficiente un primo scambio con il cliente allo scopo, ad esempio, di chiarire il suo progetto, le possibili prestazioni e, se del caso, le conseguenze in termini di costi.

- *Let. a: vendita o acquisto di un fondo*

La vendita o l'acquisto di un fondo comporta un serio rischio dal punto di vista del riciclaggio di denaro: i beni immobili hanno un valore elevato, nel tempo generalmente si rivalutano, possono essere dati in locazione per ottenere un reddito supplementare e poi rapidamente ceduti, e la loro successiva vendita può giustificare in modo apparentemente legittimo la sussistenza di fondi di notevole entità, la cui origine potrebbe essere di difficile tracciabilità. Il fatto che i beni immobili, sia gli immobili commerciali che quelli abitativi, generino una parte sostanziale di valori patrimoniali incriminati e confiscati dalle autorità di perseguimento penale¹⁹⁵ dimostra che il mercato immobiliare è ampiamente utilizzato dai criminali a scopi di riciclaggio di denaro sul piano internazionale. Le attività che consistono nel predisporre o nell'eseguire una transazione immobiliare sono pertanto assoggettate a obblighi di diligenza in materia di riciclaggio di denaro.

Ci si riferisce a qualsiasi partecipazione alla vendita o all'acquisto di un bene immobile, ivi compresi la promessa di vendita, il contratto di vendita, la conclusione di un acquisto d'azienda o di ramo d'azienda (cosiddetto «asset deal»), o di un acquisto di partecipazioni (cosiddetto «share deal») qualora la transazione riguardi una quota della società immobiliare interessata o permetta il trasferimento di un bene immobile. Vengono prese in considerazione anche le operazioni relative alla realizzazione forzata di un fondo. Per contro, la consulenza fornita in relazione alla creazione, alla modifica o alla cancellazione di una servitù, di un diritto reale limitato o di un pegno immobiliare non rientrano fra le attività assoggettate (p. es. la consulenza sulla stipulazione di un'ipoteca). In campo immobiliare, l'attività tipica di un notaio indipendente, ad esempio allorché predisporre o esegue un atto di vendita soggetto ad autenticazione, trasferisce il prezzo d'acquisto di un fondo attraverso il proprio conto professionale o esegue dei pagamenti necessari alla corretta esecuzione del trasferimento di proprietà, costituisce un'attività assoggettata ai sensi della presente disposizione.

L'operazione deve dar luogo a una controprestazione, anche sotto forma di scambio. Sono, quindi, esclusi i trasferimenti a titolo gratuito (donazione, successione), nonché le operazioni effettuate nell'ambito di un divorzio o di un patto successorio, purché la transazione sia effettuata all'interno della cerchia di persone interessate (p. es. tra coniugi) e non con un terzo.

La consulenza è assoggettata non appena il cliente prende in considerazione l'esecuzione di una transazione. Per contro, l'avvocato o il notaio che fornisce consulenza in via generale su una questione giuridica legata al diritto immobiliare non è assoggettato se il cliente non l'ha in alcun modo informato della transazione che potrebbe conseguirne. Neppure la consulenza relativa alle controversie successive alla transazione immobiliare è assoggettata: se un consulente, ad esempio, offre consulenza a un cliente sulla garanzia contro i difetti di un immobile, non assiste tale cliente nella predisposizione o esecuzione di un acquisto immobiliare, poiché tale acquisto ha già avuto luogo, e non è quindi assoggettato.

- *Let. b: costituzione di una società, di una fondazione o di un trust*

Le persone giuridiche e altri enti giuridici possono essere utilizzati abusivamente per trasferire, dislocare o legittimare dei fondi di origine illecita, opacizzare una transazione criminale o rendere più difficoltoso l'accertamento dell'avente economicamente diritto ai fondi, ad esempio se

¹⁹⁵ Cfr. GAFI (2019), Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals, GAFI, Parigi, pag. 14, n. marg. 46, consultabile all'indirizzo: www.fatf-gafi.org/publications/documents/Guidance-RBA-legal-professionals.html.

quest'ultimo è oggetto di un procedimento penale o di misure coercitive secondo la LEmb. I provvedimenti volti ad accrescere la trasparenza delle persone giuridiche rappresentano, quindi, una sfida importante a livello internazionale. Uno dei provvedimenti rilevanti in tale ambito è la diligenza richiesta agli intermediari che partecipano alla costituzione di società o di trust, ad esempio fornendo consulenza sulle modalità di strutturazione di un ente o redigendo gli atti necessari alla sua costituzione. Sono particolarmente a rischio le società di domicilio che non hanno attività correnti né attivi, o le società «dormienti», costituite da professionisti e cedute tali e quali a terzi, per poi essere frequentemente integrate in una rete complessa di strutture di comodo. Facendo ricorso a tali società, gli autori di crimini tentano di dare l'impressione che si tratti di un'impresa seria che esercita un'attività commerciale regolare, considerata anche la sua esistenza da molti anni.

Sono quindi assoggettate le prestazioni di servizi che consistono nel predisporre o nell'eseguire le operazioni necessarie alla costituzione di una società, di una fondazione o di un trust. Tali operazioni comprendono qualsiasi accordo o atto volto alla costituzione di un siffatto ente, nonché qualsiasi operazione di fusione o di scissione da cui scaturisca una nuova società. Si tratta, ad esempio, della redazione, modifica o revisione dell'atto costitutivo della società, della consulenza sul tipo di società appropriato, della strutturazione di un gruppo o delle altre operazioni relative alla struttura di una società o della relativa amministrazione, anche riguardo alle fonti del suo finanziamento (capitale proprio o di terzi), nonché del trattamento delle domande di iscrizione nel registro di commercio o in altri registri equivalenti. Sono contemplate, in linea generale, l'attività relativa a transazioni di uno studio legale o quella relativa al settore di acquisizioni e fusioni di uno studio o di un ufficio di consulenza, compresa la fornitura di pareri legali, allorché siano correlate a una transazione concreta, e le attività di «due diligence», nella misura in cui le verifiche vengano effettuate in vista di una transazione e siano, quindi, un atto preparatorio strettamente legato alla sua realizzazione. Va notato che se il consulente fornisce in via supplementare dei servizi inerenti al traffico dei pagamenti, ad esempio trasferendo un pagamento dal proprio conto professionale, sarà assoggettato quale intermediario finanziario. Se l'avvocato non in qualità di intermediario finanziario ed è assoggettato alla LLCA, le disposizioni di questa legge sono fatte salve.

- *Let. c: gestione o amministrazione di una società, di una fondazione o di un trust*

Il consulente è assoggettato anche quando predisporre o esegue una transazione inerente alla gestione o all'amministrazione di una società, di una fondazione o di un trust. Due criteri permettono di circoscrivere l'attività che rientra nell'ambito di applicazione della lettera c.

In primo luogo, l'attività a cui si fa riferimento in questa sede è quella svolta in relazione alla struttura giuridica in quanto tale e non alle attività operative di quest'ultima. Il consulente è, quindi, assoggettato tutte le volte che predisporre un'operazione collegata alla «vita sociale», alla designazione o alle competenze degli organi della società o delle persone che svolgono una funzione equivalente. A titolo esemplificativo, può trattarsi di organizzare un aumento del capitale della società, di modificare i beneficiari di un trust o di riorganizzare le partecipazioni all'interno di un gruppo di società. Anche l'attività che consiste nel tenere, verificare o sottoporre a revisione i conti della società corrisponde in linea di principio a un'attività assoggettata se è esercitata a titolo professionale dalla persona interessata. Per contro, la consulenza fornita in relazione all'attività operativa di una società, ad esempio la redazione dei contratti relativi alla rete di distribuzione di un prodotto, la consulenza in materia di diritto del lavoro o di diritto delle assicurazioni sociali, ivi incluso per i membri della direzione, la stipulazione di assicurazioni o l'analisi strategica delle operazioni, non rientra fra le attività assoggettate.

In secondo luogo, l'attività assoggettata deve essere collegata a una transazione finanziaria o commerciale, in altre parole una transazione che generi un flusso finanziario o un trasferimento di valori patrimoniali. Sono contemplate, quindi, solo le attività della società, della fondazione o di un trust aventi ripercussioni finanziarie. Di conseguenza, le operazioni concernenti la designazione di un amministratore o di un procuratore (nomina, iscrizione nel registro di

commercio ecc.) non sono contemplate di norma, a meno che non siano strettamente collegate a una transazione finanziaria. Analogamente, l'assistenza fornita in relazione alla stipulazione di patti parasociali può essere pertinente se accompagnata da un trasferimento di valori patrimoniali, ma non se riguarda la mera conclusione di un accordo.

Il consulente è assoggettato non appena una transazione è prevista dal cliente. Per contro, non è assoggettato l'avvocato o il notaio che presta consulenza su una questione giuridica inerente alla gestione o all'amministrazione di una società in generale se il cliente non gli ha dato istruzioni in alcun modo sulla potenziale transazione successiva. In assenza di tali istruzioni, la redazione di un parere legale sulla prescrizione applicabile alle azioni di responsabilità contro il consiglio di amministrazione non sarebbe ad esempio assoggettata.

La lettera c non contempla neanche l'attività di organo di una società in quanto tale, che può essere esercitata anche da un consulente ai sensi della LRD. Il mandato esercitato in seno a una società di domicilio corrisponde effettivamente a un'attività di intermediario finanziario ai sensi della LRD (cfr. art. 6 cpv. 1 lett. d ORD); quanto alle imprese attive, il loro profilo di rischio è meno elevato e il solo fatto di esercitare un mandato di socio-gerente o di amministratore non corrisponde a un'attività di consulenza giuridica o di consulenza in materia contabile ai sensi del capoverso 3^{bis}, anche se l'amministratore o il socio-gerente è al tempo stesso un professionista del diritto o un contabile.

- *Let. d: organizzazione dei conferimenti di una società*

Per organizzazione dei conferimenti si intendono attività quali, ad esempio, l'apertura di conti bancari destinati al deposito del capitale. Vi è inclusa anche la predisposizione dei documenti necessari, ad esempio le deliberazioni dell'assemblea generale o del consiglio di amministrazione, o i processi verbali delle sedute.

- *Let. e: vendita o acquisto di una società*

L'attività che consiste nel predisporre o nell'eseguire la vendita o l'acquisto di una società è assoggettata. È questo il caso di qualsiasi atto giuridico che consenta, in modo diretto o indiretto, il trasferimento di una quota maggioritaria della società. È assoggettata anche la cessione di un «fondo commerciale», ovvero la cessione separata di elementi immateriali di una società, quali il trasferimento del contratto di locazione, il trasferimento della clientela o la cessione di un marchio. La trasformazione di una società che non sfocia nella creazione di un nuovo ente può costituire parimenti un'operazione economica che può essere considerata come l'acquisto o la vendita di un'impresa commerciale.

- *Cpv. 3^{ter}: fornitura di servizi specializzati alle società*

Il secondo gruppo di professionisti assoggettati comprende tutti i fornitori di servizi che offrono determinati servizi alle società, considerati come particolarmente critici dal punto di vista della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Qualsiasi persona che eserciti a titolo professionale le tre attività elencate sotto rientra nel campo d'applicazione di tale disposizione e, pertanto, deve rispettare determinati obblighi di diligenza. Può trattarsi di un avvocato, di un perito contabile o di qualsiasi altra persona che eserciti la propria attività in modo indipendente o in seno a una fiduciaria o impresa analoga.

Le attività elencate al capoverso 3^{ter} sono strettamente legate alla trasparenza delle persone giuridiche. Si tratta delle attività indicate di seguito.

- *Let. a: costituzione di una società, una fondazione o un trust*

Qualsiasi persona che si offra di costituire una società, una fondazione o un trust a titolo professionale è assoggettata e deve identificare il beneficiario e lo scopo di tale struttura. Per la definizione di tale attività, si può rimandare al commento al capoverso 3^{bis} lettera b. Si

specificherà che i servizi quivi descritti devono essere forniti a titolo professionale, vale a dire nell'ambito di un'attività economica indipendente esercitata al fine di ottenere un reddito regolare. Il mero servizio reso a titolo occasionale, ad esempio per la compilazione di un modulo d'iscrizione nel registro di commercio, non è sufficiente.

- *Let. b: messa a disposizione di un indirizzo o di locali come sede di una società, una fondazione o un trust*

L'attività di domiciliazione consiste nell'offrire un indirizzo o dei locali che fungano da sede per una società, una fondazione o un trust. Tale attività deve essere esercitata a titolo professionale, quindi allo scopo di conseguire un reddito regolare, e deve avere come obiettivo primario la messa a disposizione di un indirizzo il cui utilizzo come sede della società sia noto al fornitore di servizio. Possono essere proposte prestazioni accessorie (messa a disposizione di uffici, gestione e/o rinvio della corrispondenza, trasferimento di chiamata ecc.). L'indirizzo proposto sarà per lo più l'indirizzo professionale del consulente.

Il solo fatto di dare in locazione un immobile a una società non è sufficiente a giustificare l'assoggettamento; in linea generale, lo scopo della prestazione erogata dal locatore non è la messa a disposizione di un indirizzo a titolo di sede, bensì piuttosto la cessione dell'utilizzo di un bene immobile.

- *Let. c: esercizio della funzione di azionista fiduciario*

L'attività quivi assoggettata è quella che consiste nell'offrire i propri servizi in qualità di azionista fiduciario (cfr. anche art. 12 AP-LTPG). Il consulente si sostituisce al vero azionista e agisce per conto di tale persona nei confronti della società interessata. Può farsi iscrivere per conto di un azionista nel registro delle azioni della società anonima. Il vero azionista può, quindi, esercitare tutti i diritti sociali che gli competono per il tramite del consulente. Le regole di trasparenza previste dagli articoli 12 e 13 AP-LTPG impongono ora all'azionista fiduciario l'annuncio alla società e, qualora detenga una quota di controllo, l'iscrizione nel registro degli aventi economicamente diritto. Inoltre, il consulente che offre tali servizi e opera in qualità di azionista fiduciario è assoggettato alla LRD, il che lo obbliga a identificare il proprio cliente e ad accertare il beneficiario economico. Tenuto conto di tale assoggettamento alla LRD, il consulente è esonerato dai nuovi obblighi di annuncio previsti dall'articolo 13 AP-LTPG.

Va notato che, per entrambi i gruppi di professionisti (cpv. 3^{bis} e 3^{ter}), sono assoggettati solo coloro che forniscono le proprie prestazioni a titolo professionale. La nozione verrà definita dall'ordinanza e sarà allineata ai criteri della definizione del negozio esercitato a titolo professionale: si reputa professionale l'attività che rappresenta un'attività economica indipendente esercitata al fine di ottenere un reddito regolare, che si tratti di un'attività principale o di un'attività accessoria. Tramite ordinanza verranno determinati altresì dei criteri supplementari per escludere i consulenti la cui attività sia a basso rischio, tenuto conto del numero di mandati o dei valori patrimoniali oggetto delle transazioni progettate dai loro clienti.

Art. 2b Disposizioni di coordinamento materiali

Data l'introduzione del regime dei consulenti parallelamente a quello applicabile agli intermediari finanziari, occorre disciplinare le questioni di coordinamento. L'articolo 2b stabilisce le disposizioni necessarie a tale coordinamento dal punto di vista dell'assoggettamento materiale, mentre l'articolo 12a disciplina il coordinamento in materia di vigilanza.

Conformemente al *capoverso 1*, le disposizioni che stabiliscono il campo d'applicazione delle attività di consulente sono sussidiarie a quelle che determinano la nozione di intermediazione finanziaria. Se un'attività ricade sia nella nozione di intermediazione finanziaria ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 o 3, sia di consulenza ai sensi dell'articolo 3^{bis} o 3^{ter}, è quindi disciplinata dalle disposizioni applicabili all'intermediazione finanziaria. Vale a dire che le attività comprese

attualmente nella nozione di intermediazione finanziaria resteranno sottoposte alle stesse disposizioni a cui sono sottoposte attualmente. Le attività di consulenza comprendono soltanto attività supplementari, che non ricadono attualmente sotto l'articolo 2 capoverso 2 o 3 LRD. Pertanto, se una persona esercita un'attività d'intermediario finanziario poiché agisce in veste di consegnatario e ha facoltà di disporre dei valori di terzi, resta assoggettata al regime applicabile agli intermediari finanziari, anche se tale attività è esercitata nell'ambito di una transazione relativa alla gestione di una società ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3^{bis} lettera c.

Il *capoverso 2* disciplina un'altra questione: è possibile che una stessa persona o impresa eserciti attività diverse, corrispondenti in parte alla nozione di intermediazione finanziaria e in parte a quello di consulenza. È il caso ad esempio di una banca che assiste i suoi clienti nella creazione della loro impresa o di un gestore patrimoniale che presta consulenza ai propri clienti anche in relazione alla vendita di una società. In tali casi, il *capoverso 2* prevede che ogni attività sia sottoposta alle pertinenti disposizioni. In pratica, questa distinzione potrebbe essere difficile da attuare nella pratica per alcuni settori, quando le diverse attività esercitate sono inadeguate a una distinzione. In tal caso, il *capoverso 2* offre una possibilità supplementare, ovvero l'intermediario finanziario può dichiarare di assoggettare l'insieme delle sue attività alle disposizioni applicabili all'intermediazione finanziaria. Il Consiglio federale disciplinerà le modalità della dichiarazione (forma, termini ecc.), che dovrebbe in linea di principio essere trasmessa all'autorità di vigilanza competente secondo l'articolo 12 soltanto per il futuro e una volta all'anno.

Il nuovo *capoverso 3* fa salve le disposizioni introdotte nella LLCA. L'avvocato assoggettato alla LLCA può esercitare un'attività tipica della sua professione, che corrisponderebbe a quella esercitata da un consulente ai sensi della LRD. È questo il caso ad esempio di un avvocato che redige il contratto di fusione di due società o offre consulenza a una società sulla costituzione di una nuova filiale. Le norme che disciplinano tale attività, comprese quelle che riguardano la prevenzione del riciclaggio di denaro, sono quindi raggruppate nella LLCA. Al contrario, colui che opera in qualità di intermediario finanziario non esercita mai un'attività tipica di avvocato, anche se è peraltro iscritto nel registro cantonale e dispone del titolo di avvocato. La sua attività rimane quindi sottoposta alla LRD.

Art. 8

L'articolo 8 è stato modificato affinché includa l'obbligo di adottare i provvedimenti organizzativi necessari a prevenire la violazione delle misure coercitive secondo la LEmb. La diligenza richiesta in tale ambito deve, quindi, essere integrata nei vari provvedimenti basati sull'articolo 8. Tali provvedimenti saranno concretizzati, per gli intermediari finanziari ad essa sottoposti, nel capitolo 7 dell'ORD-FINMA. Si tratta, in primo luogo, di analizzare i rischi di violazione delle misure rette dalla LEmb legate all'attività dell'intermediario finanziario e, una volta identificati tali rischi, di limitarli e controllarli in modo adeguato nell'ambito della gestione dei rischi. I provvedimenti organizzativi comprendono in particolare l'obbligo di adottare direttive interne, nonché l'obbligo di creare un sistema di verifica delle relazioni d'affari, nonché dei disponenti e dei beneficiari delle transazioni a fronte delle sanzioni. Il lavoro di analisi dei rischi deve essere eseguito periodicamente e può essere incluso nell'analisi dei rischi in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo.

L'adempimento dell'obbligo previsto dall'articolo 8 è controllato dalle autorità di vigilanza e dagli organismi di autodisciplina (art. 12 LRD).

Art. 8a cpv. 4, 4^{bis}, nonché 5, secondo periodo

L'articolo 8a disciplina gli obblighi di diligenza dei commercianti e si applica anche al commercio dei metalli preziosi e delle pietre preziose. Alla luce delle critiche formulate dal GAFI nel quarto rapporto sulla valutazione tra pari relativa all'a Svizzera, si propone di ridurre da

100 000 a 15 000 franchi la soglia applicabile nel commercio dei metalli preziosi e delle pietre preziose (cpv. 4). Tale provvedimento non interessa i commercianti di metalli preziosi di cui all'articolo 2 capoverso 3 lettera c LRD, in combinato disposto con l'articolo 5 capoverso 1 lettere a ed e ORD, che commerciano, per proprio conto o per conto di terzi, metalli preziosi bancari e che esercitano, quindi, un'attività di intermediario finanziario. La soluzione proposta, accettabile per la categoria, esclude dal campo di applicazione il commercio dei prodotti contenenti metalli preziosi e pietre preziose tipicamente destinati a essere venduti a clienti finali. In tale contesto è determinante il capoverso 5. Esso prevede che il Consiglio federale determini i metalli preziosi e le pietre preziose contemplati dal capoverso 4. La descrizione dovrà figurare nell'ORD. Non si tratta di una nuova definizione di tali termini, ma di una descrizione dei prodotti contemplati dalla disposizione in esame. Per quanto concerne i metalli preziosi, l'avamprogetto di legge si basa sulla definizione legale riportata nell'articolo 1 capoverso 1 della legge del 20 giugno 1933¹⁹⁶ sul controllo dei metalli preziosi (LCMP). Secondo tale definizione, si reputano metalli preziosi l'oro, l'argento, il platino e il palladio. Inoltre, secondo la LCMP e l'ordinanza dell'8 maggio 1934¹⁹⁷ sul controllo dei metalli preziosi, i metalli preziosi si presentano sotto le forme dei prodotti di seguito elencati:

- lavori di metalli preziosi: prodotti interamente finiti di metalli preziosi, quali gioielli o statuette;
- lavori plurimetallici: lavori costituiti di metalli preziosi con un titolo legale e di metalli comuni, ad esempio oro con un titolo di 750 millesimi legato con acciaio;
- prodotti semifiniti: prodotti quali lastre, fili, tubi, profilati e pezzi sbozzati, con un titolo legale e destinati alla fabbricazione;
- materie da fondere: metalli preziosi provenienti dall'estrazione delle materie prime o dalla raffinazione; cascami provenienti dalla lavorazione di metalli preziosi o di loro leghe, che possono essere usati per il ricupero di metalli preziosi; materiali contenenti metalli preziosi, che possono essere usati per il ricupero di metalli preziosi;
- prodotti della fusione: verghe, lastre, sbarre o granaglia ottenute fondendo o rifondendo metalli preziosi o materie da fondere.

Mentre i lavori di metalli preziosi e i lavori plurimetallici sono prodotti tipicamente destinati a essere venduti a clienti finali, i prodotti semifiniti, le materie da fondere e i prodotti della fusione non vengono di norma venduti a questa tipologia di clienti. Il commercio dei lavori di metalli preziosi e dei lavori plurimetallici sarà, quindi, escluso dal campo di applicazione. Di conseguenza, l'articolo 8a capoverso 4 verrà applicato solo a persone che commerciano oro, argento, platino e palladio sotto forma di prodotti semifiniti, di materie da fondere e di prodotti della fusione. Per quanto concerne le pietre preziose, non ne esiste una definizione nel diritto federale. Conformemente all'approccio basato sui rischi, si tratta quindi di applicare la nuova disposizione alle pietre più costose che sono quelle più frequentemente commerciate in Svizzera. Previa consultazione dei rappresentanti del settore a tal riguardo, le pietre che si propongono di sottoporre al nuovo capoverso sono le seguenti: rubini, zaffiri, smeraldi e diamanti. Tali pietre preziose vengono commerciate sia in forma isolata che integrate in gioielli e altri prodotti analoghi. Secondo le regole della tariffa doganale, si considerano come non ancora trasformate in un prodotto finale le pietre preziose non infilate, non montate e non incastonate. Le definizioni della tariffa doganale sono applicate su scala internazionale. Rientreranno, quindi, nel campo di applicazione dell'articolo 8a capoverso 4 le persone che commerciano rubini, zaffiri, smeraldi o diamanti non infilati, non montati e non incastonati.

¹⁹⁶ RS 941.31

¹⁹⁷ RS 941.311

L'articolo 8a disciplina gli obblighi di diligenza dei commercianti e il nuovo capoverso 4^{bis} si applica più in particolare al commercio di beni immobili. Alla luce dei rischi di riciclaggio di denaro nel settore immobiliare e delle critiche espresse dal GAFI nel quarto rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera in relazione al settore immobiliare, si propone di ridurre da 100 000 a 0 franchi la soglia applicabile per l'adempimento degli obblighi di diligenza nel commercio in beni immobili. L'avamprogetto di legge si basa sulla definizione legale di bene immobile formulata nell'articolo 15 ORD, in cui si fa riferimento ai contratti di vendita immobiliare ai sensi del CO (art. 216 CO).

Sezione 1b Obblighi di diligenza dei consulenti

Art. 8b Obblighi di diligenza

La nuova sezione 1b definisce gli obblighi di diligenza dei consulenti.

In primo luogo, il consulente deve identificare il proprio cliente. Deve sapere per chi opera e deve verificare tale informazione.

In secondo luogo, deve accertare l'avente economicamente diritto e verificare la sua identità. Nell'ambito della costituzione, della gestione o dell'amministrazione di una società, la verifica può riguardare il suo avente economicamente diritto; nell'ambito dell'organizzazione dei conferimenti, potrà essere determinante anche l'accertamento dell'avente economicamente diritto dei valori patrimoniali utilizzati.

In terzo luogo, deve documentare adeguatamente le verifiche effettuate.

Per ciascuno degli obblighi di diligenza di cui al *capoverso 1*, si rimanda per analogia alle disposizioni corrispondenti della LRD riguardanti gli intermediari finanziari.

I *capoversi 2 e 3* disciplinano gli obblighi di diligenza del consulente riguardo alla transazione auspicata dal cliente. Il consulente, in ogni caso, deve identificare l'oggetto e lo scopo della transazione. Qualora presenti dei rischi elevati, deve adottare delle misure supplementari per chiarire lo scopo e le circostanze di tale transazione.

Il Consiglio federale concretizzerà la portata degli obblighi tramite ordinanza. Le disposizioni saranno allineate a quelle che disciplinano l'attività di intermediario finanziario qualora tale allineamento abbia senso, o adeguate per includere le specificità dell'attività di consulente.

Art. 8c Obblighi di diligenza semplificati o rafforzati

Il *capoverso 1* enuncia il principio generale dell'approccio basato sui rischi: la portata degli obblighi di diligenza del consulente assoggettato alla LRD dipende dai rischi rappresentati dalla transazione auspicata dal suo cliente. Il consulente terrà conto, a tal proposito, del profilo di rischio del cliente stesso e dei fattori di rischio correlati alla transazione progettata. Ad esempio, le società quotate presentano un rischio ridotto in materia di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo; il consulente non dovrà quindi richiedere loro una dichiarazione relativa al loro avente economicamente diritto. L'approccio basato sui rischi implica che i consulenti devono adottare misure rafforzate per gestire e ridurre i rischi se esercitano un'attività che comporta rischi elevati in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Nella prassi, la portata e l'intensità delle ricerche sulle circostanze e sullo scopo di una transazione nonché sulle persone implicate varieranno considerevolmente in funzione della situazione concreta. Se, ad esempio, l'unico avente economicamente diritto di un'impresa di falegnameria locale, attiva da decenni, si fa consigliare in merito alla creazione di una filiale, la situazione non è comparabile, dal punto di vista della valutazione dei rischi, a quella di un giovane imprenditore asseritamente facoltoso, originario di un Paese altamente

industrializzato e con contatti con una PEP, che richieda la creazione di una struttura di trust complessa in cui siano coinvolte diverse Giurisdizioni offshore e in cui questi intenda investire 100 milioni di dollari americani provenienti dal suo sedicente patrimonio familiare. È evidente che nel primo caso sono sufficienti misure limitate rispetto al rischio concreto. Per contro, nel secondo caso dovranno essere applicati gli obblighi di diligenza rafforzati considerato che la situazione presenta un rischio nettamente più elevato.

Conformemente al *capoverso 2*, il Consiglio federale deve concretizzare tale principio tramite ordinanza, definendo, sulla base del regime generale ampiamente basato sugli obblighi di cui agli articoli 3–8 LRD, obblighi di diligenza semplificati o rafforzati. La determinazione di questi regimi generali mira a facilitare l'attuazione dell'approccio basato sui rischi, sulla base di criteri la cui applicazione sia più agevole per i consulenti.

Art. 8d Provvedimenti organizzativi

Oltre agli obblighi di diligenza che gli competono in virtù dell'articolo *8b*, il consulente deve adottare i provvedimenti applicabili in via generale alla propria attività per impedire il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo o la violazione delle misure coercitive secondo la LEmb. È evidente che la natura e l'estensione dei provvedimenti da adottare devono essere adeguate e proporzionate alle dimensioni dell'impresa interessata (studio legale, consultorio, fiduciaria ecc.) e al livello di rischio del suo ambito d'attività e della sua clientela. La formulazione di tale disposizione è ripresa dall'articolo 8 LRD: in modo analogo, il consulente dovrà prendere dei provvedimenti organizzativi, provvedendo, in particolare, a formare sufficientemente il proprio personale e a svolgere dei controlli sul rispetto degli obblighi di diligenza. Anche in questo caso, il consulente può tener conto del profilo di rischio della propria attività: la formazione del proprio personale dovrà essere più esigente qualora i compiti ad esso assegnati siano frequentemente correlati a transazioni a rischio elevato. Analogamente, la natura e la frequenza dei controlli dovrà considerare il profilo di rischio della clientela. Chiunque abbia una clientela ad alto rischio (p. es. PEP) o si occupi di strutturare i patrimoni di una clientela internazionale tramite trust o altri costrutti giuridici, deve prendere misure di controllo e di formazione diverse da una fiduciaria la cui maggioranza dei clienti sia costituita da imprese locali con un track record di lunga data. Si terrà conto, altresì, del fatto che le attività assoggettate non rappresentano, per molti consulenti, che una parte della loro attività professionale. I requisiti in materia di formazione o di procedure interne devono altresì essere adeguati di conseguenza.

Art. 9 cpv. 1^{ter}, 1^{quater}, 1^{quinqüies}, 1^{sexies} e 2

Cpv. 1^{ter}, 1^{quater}, 1^{quinqüies} e 1^{sexies}

Il nuovo *capoverso 1^{ter}* disciplina l'obbligo di comunicazione per la nuova categoria dei consulenti. In linea generale, il consulente deve comunicare i propri sospetti alle medesime condizioni di un intermediario finanziario, adeguate tuttavia alla propria attività. Deve, quindi, comunicare i propri sospetti a MROS se sa o ha il sospetto fondato che una transazione che predispone o esegue in nome e per conto del proprio cliente è collegata a valori patrimoniali che sono in relazione con il riciclaggio di denaro, provengono da un crimine o da un delitto fiscale qualificato, sottostanno alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale o servono al finanziamento del terrorismo. Il presente *capoverso* si interpreta in modo analogo ai *capoversi 1* e *1^{bis}* applicabili agli intermediari finanziari e ai commercianti. Si può, quindi, rimandare alla giurisprudenza esistente sui diversi criteri che possono essere sottesi a un obbligo di comunicazione.

Le modifiche dei *capoversi 1^{quater}* e *1^{quinqüies}* sono conseguenti all'introduzione del *capoverso 1^{ter}*: il *capoverso 1^{quater}* precisa che nella comunicazione deve figurare il nome del consulente, non quello degli impiegati incaricati del caso. Il *capoverso 1^{sexies}* precisa che la nozione

di sospetto fondato è la stessa sia per il consulente che per l'intermediario finanziario. Il consulente ha quindi sospetti fondati ai sensi dell'articolo 9 se ha un indizio concreto o più elementi secondo cui per i valori patrimoniali implicati nella transazione potrebbero essere adempiuti i criteri definiti dall'articolo 1^{ter} lettera a e se i chiarimenti supplementari effettuati conformemente all'articolo 8b capoverso 3 non permettono di fugare tale sospetto.

Cpv. 2

Il capoverso 2 disciplina l'obbligo di comunicazione dell'intermediario finanziario o del consulente che opera nella sua qualità professionale di avvocato o di notaio. Esso riprende la norma esistente per ampliare e concretizzare l'eccezione prevista dal diritto attuale. L'articolo 9 si applica alle persone che rientrano nel campo di applicazione della LRD, ovvero gli intermediari finanziari (compresi gli avvocati assoggettati alla LLCA che esercitano un'attività di intermediario finanziario) o i consulenti (che possono disporre della patente di avvocato, ma non essere assoggettati alla LLCA). Le disposizioni della LLCA, in particolare l'articolo 13e LLCA, che disciplina l'obbligo di comunicazione, sono applicabili solo agli avvocati assoggettati alla LLCA che non esercitano attività di intermediario finanziario.

L'eccezione mira a proteggere il segreto professionale degli avvocati e dei notai che rientra nel campo di applicazione della LRD. Il segreto professionale soddisfa la necessità, per chiunque, di potersi rivolgere a un avvocato per comprendere i propri diritti e obblighi giuridici ed essere rappresentato in giudizio. Tale garanzia è efficace solo se la persona che consulta un avvocato può rivolgersi a quest'ultimo in tutta libertà e rivelargli tutti i fatti pertinenti al fine di ottenere un parere legale fondato; salvo che in situazioni eccezionali, la persona in questione deve potersi legittimamente fidare del fatto che il proprio avvocato non divulgherà ad alcuno, senza il proprio consenso, le informazioni trasmesse. La normativa proposta tiene conto di tale esigenza e tutela il segreto professionale nella sua integralità. È allineata alla giurisprudenza della CEDU¹⁹⁸, parimenti ripresa dalla CGUE¹⁹⁹, che ha ritenuto che l'obbligo di informazione imposto agli avvocati dalla direttiva europea in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro fosse conforme agli articoli 6 e 8 CEDU; la protezione è garantita anche più ampiamente rispetto alla normativa europea attuale o proposta.

In primo luogo, l'avvocato o il notaio deve solo comunicare i propri sospetti qualora partecipi a una transazione finanziaria in nome e per conto del proprio cliente. È ciò che succede, di norma, quando opera in qualità di intermediario finanziario. Può anche essere il caso di un'attività di consulente, allorché l'avvocato o il notaio esegue una transazione finanziaria per conto del proprio cliente, ad esempio, se accetta un versamento sul proprio conto professionale per trasferire l'importo a un terzo.

In secondo luogo, e in modo più sostanziale, chi opera nella sua qualità di avvocato o di notaio non deve comunicare i propri sospetti se le informazioni interessate sono coperte dal segreto professionale ai sensi dell'articolo 321 CP.

La LRD rinuncia a stabilire autonomamente la portata del segreto professionale, preferendo rimandare all'articolo 321 CP. Tale soluzione garantisce la coerenza della tutela del segreto professionale e facilita l'applicazione dell'eccezione che può basarsi su una giurisprudenza

¹⁹⁸ Cfr. Corte EDU, sentenza n. 12323/11 del 6 dic. 2012, Michaud c. Francia: l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette previsto dalla direttiva UE non lede l'essenza stessa del compito di difesa e rientra in un insieme di strumenti internazionali corrispondente a un interesse pubblico importante, la prevenzione di attività che costituiscono una grave minaccia per la democrazia. Non sussiste violazione dell'articolo 8 CEDU.

¹⁹⁹ Cfr. CGUE, sentenza dell'8 dic. 2022, causa C-694/20, Orde van Vlaamse Balies e a. c. Vlaamse Regering, par. 27 segg.; nonché sentenza del 26 giu. 2007, causa C-305/05, Ordre des barreaux francophones e germanophones e a. c. Conseil des ministres: gli obblighi di informazione e di collaborazione con le autorità responsabili per la lotta contro il riciclaggio imposti agli avvocati non violano il diritto ad un equo processo, come garantito dall'art. 6 CEDU.

federale di lunga data. Il rinvio all'articolo 321 CP permette di garantire ampiamente tale protezione, che non è limitata ai soli avvocati associati alla LLCA.

La questione se l'attività esercitata da un avvocato o da un notaio sia soggetta al segreto professionale deve essere decisa in base al caso specifico, conformemente ai criteri sviluppati dalla giurisprudenza. In linea generale, la dottrina e la giurisprudenza ritengono che il segreto professionale riguardi solo le attività tipiche dell'avvocato, ovvero la rappresentanza in giudizio e la consulenza legale²⁰⁰. Al contrario, le attività cosiddette atipiche, in particolare la gestione patrimoniale o i mandati di amministrazione, non sono coperte dal segreto professionale. Le attività di intermediario finanziario rientrano in questa seconda categoria, mentre le attività esercitate in veste di consulente possono essere tipiche oppure no: l'applicazione dell'articolo 321 CP va esaminata tenendo conto dell'attività concretamente esercitata. In ogni caso, la prima condizione posta dal capoverso 2 lettera a permette di facilitare tale valutazione: l'avvocato o il notaio che non partecipa a una transazione finanziaria non è soggetto all'obbligo di comunicazione, indipendentemente da come possa essere qualificata la sua attività.

Art. 9b cpv. 2^{bis}

Per questioni di certezza giuridica, l'articolo 9b capoverso 2^{bis} prevede espressamente che il consulente che comunica i propri sospetti non sia sottoposto al divieto di interrompere la relazione d'affari previsto per gli intermediari finanziari; ha il diritto di porre fine al proprio mandato in qualsiasi momento. Infatti, il consulente non dispone in linea di principio dei valori patrimoniali del proprio cliente né li tiene a deposito, come farebbe un intermediario finanziario. Non è, dunque, opportuno applicare ai consulenti su questo punto il medesimo regime previsto per gli intermediari finanziari. Il consulente non deve, quindi, essere forzato a conservare un mandato qualora sospetti un'operazione illecita. Può disdire il mandato senza essere vincolato a un termine particolare, almeno dal punto di vista della LRD. Il consulente dovrà comunicare senza indugio a MROS la data della fine della relazione d'affari (cpv. 3). Va osservato che deve trattarsi necessariamente di un mandato durevole, affinché possa porsi la questione della sua disdetta.

Art. 10a cpv. 5

Alla stregua di un intermediario finanziario o di un commerciante, al consulente è vietato informare interessati o terzi del fatto che abbia effettuato una comunicazione. L'eccezione posta dal capoverso 6 (tutela dei propri interessi) è applicabile anche al consulente.

Contrariamente al commerciante, anche il consulente è sottoposto alla vigilanza di un'autorità. È quindi opportuno specificare ora al capoverso 5, analogamente al capoverso 1, che gli organismi e le autorità competenti per la vigilanza o le persone che eseguono verifiche nell'ambito di tale vigilanza non sono considerati terzi e possono essere informati di una comunicazione.

Va osservato che l'articolo 11 può essere applicato anche ai consulenti senza doverlo riformulare: il consulente che in buona fede effettua una comunicazione a MROS in virtù dell'articolo 9 non risponde penalmente né civilmente e non può essere perseguito per violazione del segreto d'ufficio, del segreto professionale o del segreto d'affari, né essere reso responsabile di una violazione di contratto.

²⁰⁰ DTF 143 IV 462, consid. 2.2; CR-LLCA-CHAPPUIS/MAURER, art. 13 LLCA n. 133 segg.; in merito all'attività di costituzione di una società, cfr. TF 1B_264/2018 consid. 2.2.

Art. 11a cpv. 1, 2, 3 e 4

L'articolo 11a disciplina la consegna di informazioni a MROS. È stato leggermente riformulato per tener conto dell'introduzione del regime dei consulenti.

Il consulente autore di una comunicazione deve fornire informazioni complementari se ne è in possesso e qualora MROS le richieda, alla stessa stregua di un intermediario finanziario. MROS può rivolgersi anche agli altri consulenti coinvolti in una transazione o in una relazione d'affari che è stata oggetto di una comunicazione. Tuttavia, il consulente deve poter opporre a tale richiesta le medesime eccezioni che all'obbligo di comunicazione. In altre parole, un avvocato o un notaio non è tenuto a fornire informazioni coperte dal segreto professionale. Alla stregua di un intermediario finanziario, il consulente o il commerciante che ha ricevuto una richiesta di informazioni da MROS è soggetto al divieto di informare qualsiasi persona interessata o qualsiasi terzo in merito a tale richiesta (cfr. cpv. 4, che rinvia all'art. 10a).

Art. 12, frase introduttiva e lett. d

L'articolo 12 determina la competenza delle autorità di vigilanza ai sensi della LRD. Conformemente alla nuova lettera d, i consulenti dovranno d'ora in avanti sottoporsi alla vigilanza di un organismo di autodisciplina riconosciuto. La soluzione adottata è in linea con quella degli intermediari finanziari del settore parabancario (art. 2 cpv. 3). Essa permette di tener conto del fatto che i consulenti appartengono a professioni diverse, in parte già regolamentate, che alcuni di loro possono già essere affiliati a un OAD in qualità di intermediari finanziari e che il ricorso all'autodisciplina va privilegiato nella misura in cui sia giuridicamente possibile (cfr. n. 1.1.2.2).

Art. 12a Disposizioni di coordinamento in materia di vigilanza

La vigilanza in materia di LRD è integrata, nei limiti del possibile, nella vigilanza esercitata da altre autorità (FINMA, Commissione federale delle case da gioco ecc.) o da OAD. Il rischio di tale normativa è quello di una certa frammentazione delle autorità di vigilanza, che potrebbe rendere più complessa l'attività esercitata da una persona controllata simultaneamente da più organi e anche rendere più difficile la vigilanza, poiché la stessa persona e la stessa attività, ossia lo stesso complesso di fatti, non vengono esaminati dalla stessa autorità di vigilanza. Tali rischi potrebbero aumentare con l'assoggettamento di nuove attività alla LRD e l'introduzione di un nuovo status, quello del consulente. L'articolo 12a sancisce le disposizioni di coordinamento necessarie a chiarire e, nella misura auspicabile, raggruppare tale vigilanza.

Ai sensi del *capoverso 1*, ogni persona che, in veste di intermediario finanziario secondo l'articolo 2 capoverso 2 LRD, è sottoposta a un'autorità di vigilanza istituita da una legge speciale ed esercita anche un'attività di consulente deve essere sottoposta alla vigilanza di tale autorità per l'insieme delle sue attività per quanto riguarda l'osservanza degli obblighi previsti dal capitolo 2. La disposizione è intesa a evitare che, in tali casi, la competenza in materia di vigilanza sia suddivisa tra diverse autorità competenti.

Conformemente al *capoverso 2*, le persone che, in virtù della loro attività d'intermediario finanziario secondo l'articolo 2 capoverso 3, sono già affiliate a un organismo di autodisciplina riconosciuto ed esercitano anche un'attività di consulente sono sottoposte alla vigilanza di tale organismo di autodisciplina anche "per quanto concerne l'osservanza degli obblighi legali in materia di riciclaggio di denaro nell'ambito della loro attività di consulenza.

Il *capoverso 3* stabilisce una disposizione analoga a quelle dei capoversi 1 e 2. Di conseguenza, gli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 2 lettera a^{bis}, che sono sottoposti alla vigilanza corrente di un organismo di vigilanza ai sensi dell'articolo 43a LFINMA,

sono assoggettati per l'insieme delle loro attività alla vigilanza di tale organismo di vigilanza per quanto concerne l'osservanza degli obblighi in materia di riciclaggio di denaro.

Art. 14 cpv. 1, nonché cpv. 2, frase introduttiva

Il sistema di vigilanza dei consulenti ricalca quello degli intermediari finanziari del sistema parabancario al fine di beneficiare al massimo delle possibilità di autodisciplina (cfr. n. 1.1.2.2). Tale conformità ha senso anche in considerazione del fatto che i notai e i fiduciari dispongono sin d'ora di OAD per le attività che rientrano in quella dell'intermediazione finanziaria; gli stessi OAD potrebbero così sottoporre a vigilanza anche le attività di consulente esercitate dai medesimi professionisti. L'articolo 14 viene, quindi, modificato al fine di introdurre l'obbligo per qualsiasi consulente di affidarsi a un OAD, nonché, parallelamente, il diritto di qualsiasi consulente rispondente ai requisiti legali di ottenere tale affiliazione. Sarà l'OAD a cui il consulente è affiliato che verificherà il rispetto delle condizioni di adesione ai sensi del capoverso 2 lettere a–d, eserciterà poi la vigilanza corrente e adotterà i provvedimenti amministrativi necessari nel caso in cui il consulente non adempia ai propri obblighi. Un OAD potrà limitare il proprio settore di attività conformemente all'articolo 14 capoverso 3: potrà ad esempio riservare l'affiliazione alle persone che possiedono un titolo professionale o esercitano una determinata attività professionale, quale ad esempio quella di consulente.

Art. 17 cpv. 1, frase introduttiva

Ai fini della certezza giuridica e per armonizzare la formulazione con quella del nuovo articolo 17a, viene concretizzata la delega di competenza prevista dall'articolo 17 LRD. Si tratta degli obblighi di diligenza disciplinati nella sezione 1 del capitolo 2 della LRD, vale a dire dagli articoli 3–8 LRD. La concretizzazione degli obblighi previsti nelle altre due sezioni del capitolo 2 della LRD (obblighi in caso di sospetto di riciclaggio di denaro e consegna di informazioni) rientra nella competenza del Consiglio federale.

Art. 17a Modalità di adempimento degli obblighi di diligenza

Nella LRD è stato introdotto un nuovo articolo 17a, che determina l'autorità competente per la concretizzazione del contenuto degli obblighi di diligenza e corrisponde simmetricamente all'articolo 17 LRD, applicabile agli intermediari finanziari del settore parabancario (art. 2 cpv. 3 LRD) e ai consulenti.

In virtù del capoverso 1, spetta alla FINMA concretizzare gli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3. Gli intermediari finanziari del settore parabancario corrispondono a una categoria i cui profili di rischio, le cui pratiche e attività concretamente esercitate possono variare considerevolmente (operazioni di credito, trasmissione di fondi o di valori, cambio, amministrazione di società di domicilio, prestatori di attivi virtuali ecc.). Al fine di tener conto di tale diversità, è auspicabile che gli OAD creati dalle associazioni professionali interessate possano essi stessi, nei limiti del possibile, concretizzare le modalità d'esercizio da parte dei propri membri della diligenza richiesta dalla LRD, per il tramite del proprio regolamento. La FINMA potrà quindi tenere conto di tale autodisciplina e riconoscerla (sul modello degli art. 35 e 42 ORD-FINMA che rimandano alla Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche dell'Associazione Svizzera dei Banchieri e al Regolamento dell'Organismo di autodisciplina dell'Associazione Svizzera d'Assicurazioni), sempreché il regolamento consenta il rispetto delle raccomandazioni internazionali pertinenti (in particolare GAFI), contenga misure appropriate basate sui rischi per prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e la sua applicazione risponda ai principi generali del diritto amministrativo, compresa la parità di trattamento. Una volta riconosciuti, i regolamenti degli OAD assumeranno il carattere di norme di diritto pubblico, nella misura in cui concretizzino gli obblighi di diligenza ai sensi della LRD. Altre norme del regolamento conserveranno il proprio

carattere di diritto privato, ad esempio quelle che disciplinano i contributi o l'organizzazione interna dell'OAD.

Per contro, i consulenti non sono intermediari finanziari, tanto che la delega è attribuita al Consiglio federale e non alla FINMA. Così come la FINMA, il Consiglio federale terrà conto dell'autodisciplina e potrà riconoscerla.

Art. 18 cpv. 1, frase introduttiva e lett. d, nonché cpv. 3 e 4

L'articolo 18 viene modificato per tener conto dell'introduzione del regime di vigilanza dei consulenti che verrà allineato a quello degli intermediari finanziari del settore parabancario (cfr. n. 1.1.2.2). Anche la lettera d deve essere modificata per includere il nuovo sistema sanzionatorio degli OAD che poggerà su basi legali e non più soltanto sul regolamento di diritto privato adottato dall'OAD in questione.

I capoversi 3 e 4 sono abrogati. Il loro contenuto è trasposto infatti nel nuovo articolo 18a (cfr. commento qui di seguito).

Art. 18a Rispetto del segreto professionale

L'articolo 18a *capoversi 1 e 2* riprende il contenuto dei capoversi 3 e 4 dell'articolo 18 in vigore. In realtà tali capoversi non definiscono i compiti della FINMA, come annunciato dalla rubrica dell'articolo 18, ma garantiscono il segreto professionale nella vigilanza degli avvocati e dei notai che svolgono attività assoggettate alla LRD (ossia avvocati che esercitano attività di intermediazione finanziaria o attività di consulenza ai sensi della LRD; per le disposizioni speciali applicabili agli avvocati assoggettati alla LLCA, cfr. commento agli art. 13a segg. LLCA).

Il *capoverso 4* crea espressamente l'eccezione al segreto professionale indispensabile per l'esecuzione di tale vigilanza: gli avvocati e i notai possono trasmettere informazioni coperte dal segreto nella misura strettamente necessaria ai controlli; essi consegnano tali informazioni unicamente ad avvocati o notai incaricati dei controlli LRD e che soddisfino le condizioni enunciate nei capoversi 1 e 2. Va osservato che tale regime di vigilanza si applica alle attività degli avvocati assoggettati alla vigilanza di un OAD, ossia, sostanzialmente, ad attività che rientrano nella sfera di competenza dell'intermediario finanziario e che non sono, di norma, coperte dal segreto professionale. Infatti, l'avvocato iscritto nel registro è sottoposto esclusivamente alle disposizioni della LLCA qualora eserciti un'attività corrispondente a quella di consulente ai sensi della LRD. Tuttavia, l'eccezione prevista dal capoverso 4 è utile per consentire la trasmissione di informazioni sottoposte al segreto qualora siano indispensabili per la vigilanza da parte dell'OAD.

Art. 18b Elenco pubblico

L'articolo 18b riprende l'attuale articolo 18a LRD. È stato, tuttavia, modificato per tenere conto dell'introduzione del nuovo status di consulente. I membri degli OAD sono iscritti in un elenco tenuto dalla FINMA e accessibile al pubblico.

Art. 19 Misure in caso di violazione degli obblighi secondo il capitolo 2

L'articolo 19 disciplina i provvedimenti amministrativi che possono essere emanati dagli OAD qualora un intermediario finanziario secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD o un consulente violi i propri obblighi derivanti dalla LRD. Materialmente, tali provvedimenti corrispondono ampiamente a quelli già previsti dai regolamenti degli OAD. La nuova disposizione conferisce ora a tali provvedimenti una base legale e li qualifica come provvedimenti amministrativi: essi dovranno quindi essere adottati al termine di un procedimento amministrativo sotto forma di una decisione ai sensi dell'articolo 5 PA. Il legislatore può, infatti, delegare a un organismo privato

un compito pubblico, nonché il potere decisionale necessario all'esecuzione di tale compito²⁰¹. La delega deve tuttavia poggiare su una base legale formale, prevista ora dall'articolo 19.

Il *capoverso 1* ricalca il modello dell'articolo 30 LFINMA. Esso prevede che, in caso di indizi di una violazione della legge o delle sue disposizioni esecutive, l'OAD avvii un procedimento formale e avvisi il proprio affiliato. A tale procedimento saranno applicabili le disposizioni della PA. L'affiliato potrà, quindi, far valere il proprio diritto di essere sentito e partecipare all'assunzione delle prove. L'OAD può decidere di incaricare uno specialista esterno dell'accertamento dei fatti pertinenti, il che potrebbe rivelarsi necessario nei casi complessi. Tale possibilità sussiste già in un gran numero di regolamenti degli OAD e soddisfa l'esigenza pratica di tenere conto delle risorse di personale limitate degli OAD. Se decide di avvalersi di uno specialista, l'OAD dovrà emanare una decisione di nomina definire i compiti dello specialista (cfr. analogamente l'art. 36 cpv. 2 LFINMA). L'affiliato sarà tenuto a collaborare all'indagine, fornendo allo specialista le informazioni pertinenti. Come precisato dal *capoverso 5*, le spese relative all'incarico di uno specialista possono essere imputate all'affiliato. Al termine dell'indagine, condotta da uno specialista esterno o dall'OAD stesso, l'OAD prenderà una decisione. Tale decisione è impugnabile secondo le norme ordinarie della procedura amministrativa, ovvero dapprima presso il Tribunale amministrativo federale, poi presso il Tribunale federale.

Il *capoverso 2* prevede che l'OAD adotti le misure necessarie al ripristino della situazione conforme se un intermediario finanziario o un consulente non ha rispettato i propri obblighi. Esso elenca in modo non esaustivo le misure possibili. Queste sono ampiamente riprese dagli articoli 30 e seguenti LFINMA, ma adattati per tenere conto di alcune differenze tra la procedura di vigilanza ai sensi della LFINMA e la procedura delle sanzioni condotta da un OAD. Sono stati ripresi anche taluni elementi dei regolamenti attuali che si sono dimostrati validi. In caso di violazione, l'OAD può, quindi, ordinare al proprio affiliato di porre rimedio all'irregolarità, emanare una decisione di accertamento, ordinare l'esecuzione di una decisione a spese dell'affiliato o fissare condizioni di natura personale o organizzativa (p. es. la predisposizione di un corso di formazione del personale o l'adozione di determinati requisiti in materia di tenuta degli atti).

In caso di violazione grave o ripetuta degli obblighi previsti dalla LRD, il *capoverso 3* elenca le misure supplementari che possono essere adottate da un OAD. Anche questa volta, sono ripresi dalle misure a disposizione della FINMA in circostanze analoghe. Si è rinunciato, tuttavia, a riprendere nel presente contesto determinate misure particolarmente incisive (divieto di esercitare o di praticare) che sembrano appropriati soprattutto nel diritto in materia di vigilanza. La misura più rigorosa pronunciata da un OAD dovrebbe essere l'esclusione di uno dei suoi affiliati.

Il *capoverso 4* specifica che le misure amministrative possono essere combinate tra loro (p. es. una decisione che ordina all'affiliato di rimediare alle irregolarità constatate e, allo stesso tempo, di prendere i provvedimenti organizzativi adeguati per prevenire altre violazioni, o una decisione che ordina l'esclusione di un membro e la pubblicazione di tale misura). Possono anche andare ad aggiungersi alle sanzioni pecuniarie previste dall'articolo 19b.

I *capoversi 5 e 6* contengono due precisazioni che permettono di anticipare eventuali domande in merito alla transizione tra il sistema di diritto privato attuale e i nuovi procedimenti amministrativi condotti dagli OAD. Le spese del procedimento sono a carico dell'intermediario finanziario o del consulente, se questi ha violato i propri obblighi, ha provocato l'avvio del procedimento o ne ha ostacolato lo svolgimento con il suo comportamento. L'OAD è competente per i fatti che si sono verificati durante tutto il periodo dell'affiliazione, anche se il proprio affiliato si dimette o esce dall'OAD per un altro motivo nel corso del procedimento.

²⁰¹ Cfr. DTF 138 II 134, consid. 5.1.

Il *capoverso 7* funge da collegamento tra la decisione in materia di provvedimenti amministrativi da parte dell'OAD, quella relativa alle sanzioni pecuniarie pronunciata dal DFF e quella prevista dall'articolo 37 LRD (disposizione penale): se le circostanze lo giustificano tenuto conto della gravità del reato o della sua frequenza, l'OAD informa il DFF in qualità di autorità competente secondo l'articolo 19b; se sospetta una violazione dell'obbligo di comunicazione, ne informa l'autorità penale competente, che è sempre il DFF in virtù dell'articolo 50 LFINMA. Dal momento che due autorità distinte possono pronunciare misure amministrative o infliggere sanzioni amministrative pecuniarie sulla base della stessa circostanza, è opportuno che si tenga conto del principio di proporzionalità nella loro decisione: l'articolo 19b capoverso 3 permette quindi al DFF di tenere conto delle misure decise dall'OAD al momento della fissazione della sanzione pecuniaria appropriata; può anche rinunciare interamente a pronunciare una tale sanzione se le circostanze lo giustificano (art. 19b cpv. 2), il che potrebbe verificarsi riguardo alle misure amministrative pronunciate o al comportamento adottato dall'autore della violazione nel corso del procedimento condotto dall'OAD.

Art. 19a Obbligo di collaborazione

Conformemente all'articolo 19a, gli intermediari finanziari o i consulenti sono tenuti a collaborare all'indagine condotta da un OAD. Quest'obbligo deriva già, in parte, dall'articolo 13 capoverso 1 PA. In questa sede, viene esteso alle società di audit e agli uffici di revisione (cfr. art. 29 cpv. 1 LFINMA). L'obbligo di collaborazione previsto nel procedimento amministrativo condotto da un OAD può entrare in conflitto con il diritto di non autoincriminarsi in procedura penale (*nemo tenetur*), tutelato dall'articolo 6 CEDU e dagli articoli 29 e 32 Cost.²⁰², qualora il DFF apra successivamente una procedura delle sanzioni. Il principio *nemo tenetur* non ha tuttavia una portata assoluta, segnatamente quando il procedimento viene avviato contro una persona giuridica. In particolare, non si oppone alla trasmissione di informazioni o di documenti che esistono già indipendentemente dal procedimento (documenti preesistenti) o che sono stati redatti in esecuzione di un obbligo legale di documentazione²⁰³. Entro tali limiti, le informazioni raccolte dall'OAD possono essere trasmesse al DFF in vista dell'irrogazione di una sanzione conformemente all'articolo 19b. L'affiliato potrà opporsi al loro utilizzo in tale procedimento invocando il principio *nemo tenetur* e spetterà al DFF risolvere la questione in conformità ai criteri sviluppati dalla giurisprudenza.

Art. 19b Sanzioni amministrative in caso di violazione degli obblighi secondo il capitolo 2

Il diritto attuale permette agli OAD di infliggere multe in caso di violazione delle disposizioni previste dai loro regolamenti. Queste multe sono qualificate come pene convenzionali ai sensi del diritto privato e gli intermediari finanziari affiliati accettano di sottoporvisi qualora divengano membri dell'associazione o stipulino il contratto sottoposto dall'OAD. Secondo il Tribunale federale (cfr. n. 1.1.2.2), tale qualificazione dovrebbe essere riconsiderata tenendo conto degli sviluppi della legislazione in materia di riciclaggio di denaro. Occorre piuttosto tenere presente che le sanzioni inflitte in caso di violazione degli obblighi di diligenza rientrano nell'ambito del diritto pubblico e hanno un carattere penale ai sensi dell'articolo 6 CEDU²⁰⁴. Contrariamente alla decisione di una misura amministrativa, l'irrogazione di una sanzione a carattere penale non può, tuttavia, essere delegata a un organo di diritto privato. È quindi necessario riorganizzare il sistema sanzionatorio attualmente previsto dall'articolo 25 LRD affinché l'irrogazione delle sanzioni rientri d'ora in poi nella sfera di competenza di un servizio di diritto pubblico.

Il nuovo articolo 19b è il risultato di tale analisi. Esso prevede ora una competenza del DFF (cfr. cpv. 6) a sanzionare le violazioni degli obblighi di diligenza, ma solo qualora siano

²⁰² Cfr. DTF 142 IV 207, consid. 8.3; DTF 140 II 384, consid. 3.3.2.

²⁰³ Cfr. DTF 142 IV 207, consid. 8.

²⁰⁴ In merito all'applicazione di questa garanzia alle sanzioni del diritto amministrativo cfr. rapporto CF sulle sanzioni, pag. 23.

commesse da consulenti o intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 LRD (poiché gli altri sono sottoposti alla vigilanza di altre autorità amministrative) e solo in relazione alle sanzioni pecuniarie (poiché le altre misure sono emesse dall'OAD in conformità al nuovo art. 19). È sensato attribuire la competenza al DFF, visto che persegue e giudica già i reati penali previsti dalle leggi sui mercati finanziari (art. 50 LFINMA), compresi gli articoli 37 e 38 LRD. A differenza delle sanzioni succitate, si tratterà qui tuttavia di sanzioni amministrative e non propriamente di reati²⁰⁵. Il sanzionamento sistematico della violazione degli obblighi di diligenza sanciti dalla LRD è stata effettivamente considerata sproporzionata (cfr. n. 1.2.2.2).

Conformemente al *capoverso 1*, le sanzioni vengono inflitte in caso di violazione degli obblighi di diligenza ai sensi degli articoli 3–8 LRD o delle disposizioni di esecuzione corrispondenti. La sanzione massima deve essere fissata dalla legge e non supererà i 100 000 franchi.

Il *capoverso 2* permette all'autorità di pronunciare un avvertimento o un ammonimento invece di comminare una sanzione amministrativa pecuniaria e, se le circostanze lo giustificano, di esimersi completamente dall'avviare un procedimento o dal pronunciare una sanzione. Tale possibilità consente di tenere conto del principio di proporzionalità, cui si dovrebbe far capo solo raramente nella pratica poiché i casi semplici o di limitata gravità saranno trattati dall'OAD senza essere denunciati all'autorità.

Il *capoverso 3* elenca in linea generale i criteri di fissazione dell'importo della sanzione. Si tratta dei criteri sviluppati dalla prassi e dalla giurisprudenza che derivano anche, totalmente o parzialmente, da altre disposizioni legali analoghe (cfr. p. es. art. 49a cpv. 1 e art. 50 LCart, art. 90 cpv. 3 della legge federale del 24 marzo 2006²⁰⁶ sulla radiotelevisione, art. 60 cpv. 3 della legge del 30 aprile 1997²⁰⁷ sulle telecomunicazioni, art. 109 cpv. 1 LGD). Sostanzialmente, gli OAD utilizzano già criteri identici in conformità ai loro regolamenti. L'autorità deve, quindi, tenere conto della colpa dell'intermediario finanziario o del consulente interessato, della gravità oggettiva della sua infrazione come pure della sua situazione soggettiva sul piano personale e finanziario. Può anche tenere conto di altre sanzioni o altre misure pronunciate a seguito della medesima fattispecie per evitare di sanzionare in modo sproporzionato o multiplo lo stesso autore. Ad esempio, può considerare a tal proposito una misura amministrativa pronunciata in conformità all'articolo 19 o una multa irrogata in conformità all'articolo 37, oppure altre sanzioni penali o disciplinari applicabili.

Il *capoverso 4* riserva all'articolo 37 e alla competenza del DFF l'irrogazione delle sanzioni penali in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione. Sarebbe sproporzionato prevedere una doppia sanzione, sia in virtù dell'articolo 19b che dell'articolo 37. Se un caso riscontra una violazione dell'obbligo di comunicazione, deve essere trasmesso al DFF affinché questi esamini l'irrogazione di una sanzione conformemente all'articolo 37.

Il *capoverso 5* precisa che il procedimento condotto dal DFF è sottoposto alla PA e prevede il termine di prescrizione delle sanzioni amministrative pecuniarie. Il termine di sette anni è allineato a quello dell'articolo 52 LFINMA. Si tratta di un termine di prescrizione assoluto.

Art. 22a cpv. 1 e 2 lett. c

Il *capoverso 1* è stato modificato per consentire la trasmissione dei dati relativi alle persone elencate da uno Stato in applicazione della Risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite alle autorità cantonali di sorveglianza della professione di avvocato.

La formulazione del *capoverso 2* lettera c è stata modificata per tenere conto del fatto che gli OAD annovereranno tra i propri membri anche consulenti, non esclusivamente intermediari

²⁰⁵ Cfr. rapporto CF sulle sanzioni, pagg. 11 e 15.

²⁰⁶ RS 784.40

²⁰⁷ RS 784.10

finanziari. È preferibile quindi utilizzare il termine più generale di affiliato piuttosto che di intermediario finanziario.

Art. 23 cpv. 5 e 7

Capoverso 5

La formulazione del capoverso 5 è stata modificata per tenere conto dell'introduzione dello status di consulente. MROS dovrà, quindi, informare anche il consulente se trasmette a un'autorità di perseguimento penale le informazioni che gli sono state comunicate secondo l'articolo 9 capoverso 1^{er} lettera a, nella misura in cui il consulente in questione non abbia interrotto la relazione d'affari.

Capoverso 7

Con l'introduzione dell'articolo 23 capoverso 7 primo periodo LRD viene abolita la possibilità di inviare una segnalazione in formato cartaceo. Con l'aggiunta del secondo periodo viene stabilito che fedpol può emanare direttive concernenti lo standard per i dati (in quale modo e in quale formato devono essere registrate le segnalazioni nel sistema). L'articolo 3 OURD precisa gli elementi minimi e i dati che devono essere indicati nelle comunicazioni di sospetto. Già oggi MROS indica nel manuale di utilizzo di goAML Web e del formato XML il contenuto dei dati e il formato (standard per i dati) nel quale le comunicazioni di sospetto devono essere registrate nel sistema goAML. La registrazione avviene trasmettendo le comunicazioni in modo interamente automatico o semiautomatico oppure compilando l'apposito modulo online; queste tre modalità di trasmissione sono mantenute. In assenza di specifiche (tecniche) chiare, un sistema di trattamento dei dati non potrà essere utilizzato efficacemente. La modifica dell'articolo 23 capoverso 7 LRD è intesa a rendere obbligatorie le specifiche vigenti al fine di creare certezza giuridica per tutte le parti coinvolte, garantire condizioni eque ai diversi intermediari finanziari e assicurare che il sistema di trattamento dei dati possa essere utilizzato in modo corretto ed efficace.

In generale si può affermare che gli intermediari finanziari non dovranno sostenere alcun costo aggiuntivo. Ognuno potrà decidere liberamente se eventualmente investire nello sviluppo di interfacce che permettano di risparmiare tempo rispetto all'inserimento manuale. In questo modo gli intermediari finanziari potranno in definitiva ridurre il costo per comunicazione. Va inoltre sottolineato che se i dati vengono inseriti in modo corretto e completo all'interno di goAML, si riduce notevolmente il carico di lavoro di MROS, che potrà elaborare le segnalazioni in tempi più rapidi e guadagnare quindi in termini di efficienza ma anche di efficacia. L'articolo 4 OURD stabilisce già oggi che MROS confermi la ricezione delle comunicazioni soltanto dopo aver ricevuto tutte le informazioni e tutti i documenti di cui agli articoli 3 e 3a OURD. Per ricevere la conferma di ricezione, quindi, oggi, così come in futuro, i dati devono essere completi ma anche di qualità sufficiente, in modo tale che le comunicazioni possano essere registrate ed elaborate correttamente. Come data di ricezione farà quindi fede la data in cui sono stati inviati tutti i documenti, e non la data in cui è stata inviata per la prima volta la comunicazione (potenzialmente incompleta). Questo effettivamente può far sì che le comunicazioni non siano considerate trasmesse senza indugio ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 LRD.

Dichiarare vincolante lo standard di fedpol per i dati permetterà di risolvere in futuro questa problematica, dato che l'aspetto vincolante riguarda i dati da trasmettere e la qualità degli stessi al fine di evitare ritardi indesiderati. Questo favorirebbe, infine, anche la certezza giuridica per quanto riguarda i termini e la completezza delle comunicazioni.

Paesi come Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi hanno già introdotto con successo un sistema comparabile. Le rispettive FIU sono in grado di elaborare un numero di segnalazioni ben superiore alla media in tempi molto rapidi e di garantire il flusso delle informazioni necessarie

verso le autorità nazionali e internazionali. Inoltre hanno una capacità di analisi strategica molto ampia ed efficace.

Art. 24 cpv. 1 lett. b

La formulazione dell'articolo 24 capoverso 1 lettera b è stata modificata per tenere conto del fatto che gli OAD annovereranno tra i propri membri anche consulenti, non esclusivamente intermediari finanziari. È preferibile quindi utilizzare il termine più generale di affiliato piuttosto che di intermediario finanziario.

Art. 25 cpv. 2, 3 e 4

L'articolo 25 è stato adeguato per tenere conto del nuovo sistema sanzionatorio che rispecchia gli sviluppi della giurisprudenza del Tribunale federale (cfr. n. 1.1.2.2 e 1.2.2.2): le norme in materia di LRD e le sanzioni inflitte dagli OAD devono rientrare nel campo di competenza del diritto pubblico e non possono basarsi unicamente su un regolamento di diritto privato adottato da un'associazione.

Il regolamento di un OAD dovrà quindi disciplinare la propria organizzazione (comitato, direzione ecc.), gli aspetti relativi al diritto privato (contributo, condizioni di affiliazione ecc.), nonché il piano di vigilanza da attuare.

Su base volontaria, l'OAD può anche scegliere di adottare linee guida per precisare il modo in cui i suoi affiliati devono osservare i propri obblighi di diligenza. Le linee guida dell'OAD possono integrare le norme legali, concretizzando, ad esempio, gli obblighi di formazione o i controlli interni da eseguire presso un affiliato. Possono anche servire da base a un'autodisciplina approvata dalla FINMA o dal Consiglio federale, sempreché siano soddisfatte le condizioni per tale riconoscimento (cfr. commento all'art. 17a).

Art. 26 cpv. 1, art. 27 cpv. 5 e art. 28 cpv. 2

La formulazione degli articoli 26 capoverso 1, 27 capoverso 5 e 28 capoverso 2 è stata modificata per tenere conto del fatto che gli OAD annovereranno tra i propri membri anche consulenti, non esclusivamente intermediari finanziari. È preferibile quindi utilizzare il termine più generale di affiliato piuttosto che di intermediario finanziario.

Art. 29 cpv. 1 e 3

Fra le autorità che possono scambiarsi tutte le informazioni e i ragguagli necessari all'applicazione della LRD devono ora essere annoverate anche l'autorità di controllo secondo l'AP-LTPG e l'autorità cantonale di sorveglianza ai sensi della LLCA. Quest'ultima potrà ottenere le informazioni necessarie all'applicazione degli articoli 13a–13e LLCA da parte delle altre autorità competenti; potrà trasmettere informazioni nel rispetto dei limiti imposti dal segreto professionale degli avvocati. Tenuto conto della nuova LTPG, che deve servire anche alla lotta contro il riciclaggio di denaro, appare opportuno adattare e ampliare lo scambio di informazioni previsto dal capoverso 1; tale scambio non deve più limitarsi alle informazioni necessarie all'applicazione della LRD, ma deve essere possibile anche per le informazioni o i documenti ai fini della lotta contro il riciclaggio di denaro, i reati preliminari di riciclaggio di denaro, la criminalità organizzata o il finanziamento del terrorismo. Questa formulazione è pertanto allineata a quella del vigente capoverso 2^{bis}.

Considerato che le autorità cantonali di sorveglianza della professione di avvocato avranno il compito di controllare il rispetto degli obblighi di diligenza da parte degli avvocati che esercitano determinate attività (cfr. art. 13a LLCA), esse sono altresì incluse nell'elenco delle autorità

a cui MROS può trasmettere le decisioni emanate dalle autorità cantonali di perseguimento penale.

Art. 29c

Gli organismi di vigilanza sono responsabili della vigilanza corrente dei gestori patrimoniali indipendenti e dei trustee. L'articolo 88 LSerFi consente già lo scambio di informazioni non accessibili al pubblico tra la FINMA, gli organismi di vigilanza, i servizi di registrazione, gli organi di verifica, gli organi di mediazione e il DFF, qualora necessitino di tali informazioni per l'adempimento dei loro compiti. Si rileva tuttavia un'incertezza giuridica laddove l'articolo 88 LSerFi – interpretato in modo restrittivo – si applica esclusivamente ai fatti afferenti alla vigilanza secondo la LSerFi. Sotto il profilo del senso e dell'obiettivo del sistema di vigilanza, lo scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza deve riguardare anche i fatti relativi ai trustee e ai gestori patrimoniali indipendenti che rientrano nell'ambito della LIsFi, della LRD, nonché dell'assistenza giudiziaria e amministrativa. Queste informazioni sono necessarie affinché sia la FINMA che gli organismi di vigilanza possano adempiere il proprio mandato. Lo stesso vale per le informazioni relative alle società di audit e ai revisori degli istituti sottoposti alla vigilanza della FINMA che sono abilitati da un organismo di vigilanza conformemente agli articoli 12 e seguenti OOV e/o da un OAD. Lo scambio di informazioni tra un organismo di vigilanza e un OAD può inoltre rendersi necessario, ad esempio, quando un membro dell'OAD aderisce a un organismo di vigilanza o quando una società del gruppo chiede di essere affiliata un organismo di vigilanza oppure a un OAD. Di conseguenza, l'introduzione dei nuovi articoli 29c LRD e 61a LIsFi colma tali lacune.

Art. 30 cpv. 2 lett. a, art. 32 cpv. 3 e art. 34 cpv. 1

La formulazione degli articoli 30 capoverso 2 lettera a, 32 capoverso 3 e 34 capoverso 1 è stata modificata per tenere conto dell'introduzione dello status di consulente.

Art. 35 cpv. 2

L'autorità di controllo e l'autorità del registro (art. 25 e 33 AP-LTPG) vanno ad aggiungersi alle autorità con le quali MROS, mediante una procedura di richiamo, può scambiare informazioni.

4.2.11 Legge del 3 ottobre 2008²⁰⁸ sui titoli contabili

Art. 23a

L'articolo 23a disciplina l'obbligo dell'ente di custodia designato da una società anonima secondo l'articolo 697i capoverso 4 o l'articolo 697j capoverso 3 CO di assicurare che gli enti di custodia che, a catena, lo seguono gli trasmettano i dati identificativi dell'azionista e dell'avente economicamente diritto. Tale obbligo è stato introdotto nel 2015 per attuare le raccomandazioni del GAFI relative alle azioni al portatore²⁰⁹. Nel frattempo, l'articolo 697i CO è stato abrogato, mentre l'articolo 697j CO verrà abrogato dalla presente legge. Pertanto, anche l'obbligo legato all'ente di custodia dovrà essere soppresso dalla legge sui titoli contabili.

5 Ripercussioni

Le seguenti spiegazioni si basano, in particolare, sull'analisi d'impatto della regolamentazione approfondita (AIR) realizzata dalla Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) e dall'UFG, nonché, su mandato della SFI, dall'Ufficio di studi di politica del lavoro e

²⁰⁸ RS 957.1

²⁰⁹ Cfr. le spiegazioni del messaggio del 13 dic. 2013 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) rivedute nel 2012, FF 2014 563, in particolare 651 segg.

politica sociale (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, BASS AG) per quanto concerne le parti sulle ripercussioni economiche.

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

5.1.1 Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

Per lo sviluppo del registro fino alla messa in servizio, la durata del progetto informatico è stimata a tre anni a partire dal 2024 e i costi a 7,015 milioni di franchi in totale. Per il 2024, sono necessari due posti supplementari e prestazioni di terzi per un valore di 1,33 milioni di franchi.

Per l'esercizio del registro a partire dal 2027, si calcola che saranno necessari nove posti a tempo pieno e che i costi di esercizio, manutenzione e sviluppo ammontano complessivamente a 2,52 milioni di franchi all'anno. Per il primo anno di esercizio, si prevedono inoltre cinque posti a tempo pieno temporanei e, per il secondo anno, tre posti a tempo pieno temporanei, pari a un totale di rispettivamente 3,42 milioni e 3,06 milioni di franchi. Queste stime e la pianificazione del progetto dovranno essere vagliate alla luce dei risultati della consultazione esterna e della ripartizione definitiva dei compiti tra l'autorità del registro e l'autorità di controllo.

L'attuazione del progetto comporterà nuovi compiti per il DFF (autorità di controllo) e per fedpol dall'entrata in vigore e dalla messa in funzione del registro. Il fabbisogno di risorse dell'autorità di controllo è stato valutato a un massimo di 25 posti a tempo pieno, di cui 10 sarebbero necessari temporaneamente per la fase di avviamento del registro. A ciò si aggiungono i costi, non ancora quantificabili, delle soluzioni informatiche per l'adempimento dei compiti dell'autorità di controllo. Per fedpol, il fabbisogno si colloca tra 19 e 25 posti a tempo pieno (oneri supplementari dovuti all'obbligo di comunicare e all'assistenza amministrativa secondo l'avamprogetto di legge, nonché al nuovo assoggettamento degli avvocati e dei consulenti alla LRD). Queste stime dipendono in larga misura dalla forma finale delle disposizioni, tra cui dalla punibilità prevista delle false dichiarazioni fornite per negligenza all'autorità del registro e all'autorità di controllo, dall'utilizzo dei sistemi d'informazione di polizia della Confederazione da parte dell'autorità di controllo, nonché dal numero di comunicazioni di sospetto provenienti dal settore parabancario. Queste stime devono quindi essere altresì verificate alla luce dei risultati della consultazione.

5.1.2 Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD)

5.1.2.1 Introduzione di obblighi di diligenza per consulenti e avvocati

L'attuazione degli obblighi di diligenza da parte dei consulenti è garantita dagli organismi di autodisciplina e, per quanto concerne gli avvocati sottoposti alla LLCA, dalle autorità cantonali di sorveglianza di cui alla LLCA. La Confederazione dovrebbe assumersi indirettamente dei costi: in caso di violazione grave o reiterata di un obbligo di diligenza, il caso deve essere denunciato al DFF, che dovrà infliggere sanzioni pecuniarie. Inoltre, l'assoggettamento di una nuova categoria di assoggettati dovrebbe portare a un aumento del numero di comunicazioni e, quindi, a un utilizzo maggiore delle risorse di MROS. Siccome il numero delle comunicazioni degli intermediari finanziari che esercitano parallelamente la professione di avvocato o di fiduciario è esiguo, le comunicazioni dei consulenti dovrebbero essere ugualmente contenute, se si tiene conto, in particolare, dell'eccezione prevista per qualsiasi informazione coperta dal segreto professionale.

5.1.2.2 Sanzioni degli OAD

Occorrono risorse supplementari per la nuova autorità amministrativa collegata al DFF che si occuperà di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti degli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoverso 3 e dei consulenti. Il numero di procedimenti sanzionatori

inflitti dagli OAD nel corso degli ultimi cinque anni (2016–2021) si attesta in media su circa 170 sanzioni l'anno. Si tratta, tuttavia, di una cifra influenzabile da vari fattori. In primo luogo, il numero di intermediari finanziari affiliati agli OAD (ca. 4200 nel 2022) si riduce a partire dal 2023, quando una parte di essi deve affidarsi a un organismo di vigilanza (trustee e gestori patrimoniali; 600 autorizzazioni emesse all'1.1.2023, 1000 richieste ancora pendenti). Tale riduzione dovrebbe essere compensata dai nuovi consulenti assoggettati all'obbligo di affiliazione (numero difficile da stimare, poiché non rientrano in uno status professionale predefinito; esistono ca. 2000 imprese di revisione, probabilmente in gran parte interessate dall'obbligo, nonché un determinato numero di fiduciari non assoggettati; tale cifra va ad aggiungersi alle 1821 imprese previste dalla categoria «attività giuridiche e contabili» della Nomenclatura generale delle attività economiche [NOGA]). Inoltre, una parte delle sanzioni inflitte dovrebbe corrispondere ora a provvedimenti amministrativi a livello degli OAD (avvertimenti ecc.). Tenuto conto di tali fattori, il numero degli assoggettati alla LRD interessati dalle sanzioni del DFF dovrebbe attestarsi sui 4500–5700, con un numero di procedimenti che si attesta sugli 80–120 all'anno. Se un collaboratore può gestire circa 20–30 procedimenti annui, sarà necessario impiegare da tre a cinque equivalenti a tempo pieno.

5.1.2.3 Altre misure

Le altre misure previste dalla revisione parziale della LRD non comportano costi significativi per la Confederazione. L'inasprimento degli obblighi preventivi nel campo delle misure coercitive secondo la LEmb deve portare gli intermediari finanziari a prendere misure supplementari nell'ambito della prevenzione delle violazioni. Non è previsto che generi comunicazioni supplementari a MROS. Inoltre, la riduzione della soglia delle transazioni in contanti in alcuni settori non dovrebbe ripercuotersi in modo significativo sul volume delle comunicazioni a MROS. L'obbligo di utilizzare il formato definito da MROS per le comunicazioni dovrebbe accrescere la qualità delle medesime e, di conseguenza, agevolare il lavoro di MROS e condurre a un minore livello di spesa.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni

5.2.1 Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

Le autorità cantonali del registro di commercio avranno un ruolo da svolgere nell'attuazione dei nuovi obblighi di annuncio: in determinati casi, dovranno trasmettere le informazioni sugli aventi economicamente diritto al registro degli aventi economicamente diritto. Tale attività supplementare è in linea di principio sempre collegata a un'iscrizione nel registro di commercio e non implica verifiche aggiuntive. Dovrebbe, quindi, generare costi supplementari limitati che non sono tuttavia quantificabili *a priori*. Occorre nondimeno attendersi che la messa in servizio del registro degli aventi economicamente diritto e lo scadere dei termini transitori comportino momentaneamente un sovraccarico importante per gli uffici cantonali del registro di commercio, che rischiano inoltre di dover rispondere alle richieste di informazioni da parte degli enti interessati.

5.2.2 Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio (revisione parziale della LRD)

Le autorità cantonali di sorveglianza LLCA saranno competenti per garantire la sorveglianza degli avvocati sottoposti alla LLCA esercitanti un'attività che richiede l'adempimento degli obblighi di diligenza ai sensi dell'articolo 13a LLCA. Tale sorveglianza verrà integrata nel sistema di sorveglianza degli obblighi previsti dalla LLCA, ma dovrebbe generare costi supplementari per le autorità cantonali esistenti, che saranno altresì tenute a integrare tale aspetto nei propri controlli.

Le altre misure previste dalla revisione parziale della LRD non comportano costi significativi per i Cantoni o i Comuni.

5.3 Ripercussioni sull'economia

5.3.1 Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

Il progetto permette alla Svizzera di adeguarsi all'evoluzione delle raccomandazioni pertinenti del GAFI e del Forum globale. L'inasprimento della lotta contro il riciclaggio di denaro permette inoltre di preservare la reputazione e l'attrattiva della piazza finanziaria ed economica. Contribuisce, inoltre, a ridurre la probabilità di contromisure economiche.

L'introduzione del registro e di obblighi più ampi per le società dovrebbero portare a un certo aumento degli oneri amministrativi delle imprese, in particolare nella fase iniziale.

I costi da sostenere saranno maggiori per quelle imprese che al momento non sottostanno ad alcuna regolamentazione in materia di identificazione e documentazione dei propri aventi economicamente diritto e non possono beneficiare della procedura semplificata di identificazione e di annuncio. La procedura di identificazione in particolare è quella che pesa maggiormente. Tuttavia, stando alle stime dovrebbe riguardare solo una piccolissima parte (ca. il 2,5 %) degli enti giuridici assoggettati alla LTPG. Il restante 97,5 per cento deve già rispettare una regolamentazione in materia e di conseguenza dovrà sostenere un onere aggiuntivo contenuto (SA, Sagl) oppure nella maggior parte dei casi potrà fare ricorso alla procedura semplificata (fondazioni e associazioni) oppure entrambe le cose. La maggior parte delle SA e delle Sagl ricorrerà alla procedura di annuncio semplificata attraverso il registro di commercio. Quasi tutte le società in Svizzera sono infatti microimprese o piccole imprese, prevalentemente di proprietà familiare e con strutture proprietarie semplici. Questo significa che gli aventi economicamente diritto sono già iscritti nel registro di commercio. Pertanto l'onere sarà limitato per numerose imprese e nettamente più elevato per poche.

In base alle prime stime effettuate nell'ambito dell'analisi parziale d'impatto della regolamentazione, l'introduzione della LTPG comporterà costi unici totali compresi tra i 10 e i 15 milioni di franchi per le persone giuridiche (ca. 500 000) sottoposte all'obbligo di annuncio e direttamente assoggettate a tale legge. Inoltre si calcola che l'obbligo di collaborazione per gli aventi economicamente diritto e gli altri terzi interessati (oltre un milione) causerà una spesa complessiva compresa tra i 5 e i 10 milioni di franchi. Il numero di imprese e di persone interessate è molto elevato, quindi i costi per impresa o per persona saranno molto bassi. Negli anni successivi la cifra da sostenere per gli aggiornamenti rappresenterà circa un quarto dei costi iniziali menzionati.

Per gli intermediari finanziari il rapporto costi-benefici dipende molto da come sarà strutturato il registro e dalla sua qualità. L'utilizzo del registro può generare costi aggiuntivi associati alla segnalazione delle divergenze, ma anche risparmi grazie all'adempimento leggermente semplificato degli obblighi di diligenza. Pertanto la stima oscilla tra un rapporto costi-benefici positivo con un risparmio pari a circa 5 milioni di franchi e costi netti pari a circa 4 milioni di franchi.

Le ripercussioni sull'economia nel suo complesso dovrebbero riguardare principalmente l'accettazione a livello internazionale, la reputazione della piazza finanziaria e la certezza del diritto e saranno positive.

Per spiegazioni più dettagliate sulla stima dei costi e per un'illustrazione più chiara di tutte le ipotesi formulate si rimanda al rapporto AIR. Il rapporto contiene anche un'analisi di sensibilità che prevedono la modifica di determinate ipotesi e di alcuni parametri di calcolo per osservarne l'effetto sulle stime.

5.3.2 Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio

La revisione parziale proposta della legge sul riciclaggio di denaro mira a rafforzare l'efficacia del dispositivo antiriciclaggio e, pertanto, l'integrità della piazza finanziaria svizzera. Tali misure vanno a beneficio della competitività e dell'attrattiva della piazza finanziaria. Inoltre, la garanzia dell'integrità degli intermediari finanziari e della piazza finanziaria svizzera rientra non solo nell'interesse di quest'ultima, ma dell'intera piazza economica. La conformità della Svizzera alle raccomandazioni internazionali contribuisce anche a ridurre la probabilità di contro-misure economiche e accresce l'affidabilità delle condizioni quadro esistenti.

La revisione parziale della LRD prevede diverse misure, tra cui in particolare l'assoggettamento di determinate prestazioni legate alla strutturazione di società, fondazioni o trust nonché in relazione a transazioni immobiliari. Tali prestazioni sono tipicamente erogate da notai, avvocati, fiduciari o altri consulenti in affari. Si tratta di professionisti in parte già assoggettati alla LRD qualora esercitino anche attività di intermediari finanziari, ma non è il caso di tutti loro. Il numero degli attori operanti in tale ambito non corrisponde ad alcuna categoria professionale predefinita, cosicché risulta difficile fare una stima affidabile.

Una parte dei consulenti esercita un'attività di avvocato. Secondo le cifre pubblicate dalla Federazione Svizzera degli Avvocati, questa annovera 11 154 membri alla fine dell'anno, raggruppati in circa 250 studi (dati del 2018). Secondo uno studio pubblicato dall'Università di San Gallo nel 2019, il 60 per cento di loro lavora in piccole strutture (da 1 a 5 avvocati). Tuttavia, la concentrazione del mercato aumenta rapidamente: circa 2000 (18 %) di loro lavorano all'interno dei 15 studi più grandi del Paese. Non tutti gli avvocati sono comunque attivi nei nuovi settori assoggettati, che riguardano sostanzialmente il settore immobiliare e il diritto societario, a esclusione ad esempio delle attività giudiziarie o del diritto di famiglia. In Germania, si stima che nel 2020 circa il 22 per cento degli avvocati aveva effettuato un'attività assoggettata alla normativa in materia di riciclaggio di denaro²¹⁰. Dato che la legge tedesca prevede un assoggettamento più ampio (qualsiasi attività di consulenza fiscale e consulenza in campo finanziario e bancario largamente assoggettata), la percentuale del mercato svizzero interessata dovrebbe essere minore. Non va dimenticato, peraltro, che 720 avvocati (dati del 2022) sono già assoggettati alla LRD in Svizzera per via della loro attività di intermediari finanziari. In definitiva, si può quindi ritenere che siano circa 1500–2500 gli avvocati, presumibilmente raggruppati per lo più in studi svizzeri di grandi dimensioni, a essere interessati dalla nuova normativa.

Un'altra parte dei consulenti lavora all'interno di imprese di revisione. Secondo i dati dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori, sono 1978 le imprese di revisione abilitate a fine 2022. Tali dati si aggiungono a quelli delle imprese esercitanti attività contabili o giuridiche secondo la NOGA (1821 imprese secondo i dati dell'UST). Inoltre, un determinato numero di consulenti sembrerebbe esercitare in seno a strutture che non sono né studi legali né imprese di revisione abilitate (p. es. «family office»). Si tratta di un numero difficile da stimare, di cui si prevede una diminuzione.

L'adempimento degli obblighi di diligenza costituisce un costo supplementare per ogni mandato assoggettato alla LRD: il consulente deve raccogliere il nome del cliente, dell'avente economicamente diritto della struttura se il cliente è una persona giuridica, e deve informarsi sulla natura e sullo scopo della transazione. Secondo le informazioni del settore, si tratta di pratiche già largamente applicate dalla maggior parte dei consulenti e non rappresentano quindi un costo supplementare. Gran parte dei mandati (costituzione di una società, vendita di un immobile) non configura la conclusione di un rapporto a lungo termine, cosicché, contrariamente a quanto avviene per gli intermediari finanziari, non vi sono costi per l'aggiornamento dei dati o l'allestimento e il controllo delle transazioni. La necessità di una maggiore documentazione potrebbe tuttavia generare determinati costi, di cui la maggior parte dovrebbe derivare dai provvedimenti organizzativi da adottare (esecuzione di processi, valutazione dei rischi,

²¹⁰ Mutual Evaluation Report, Germany, ago. 2022, pag. 31

formazione e controlli interni). Sono difficili da valutare quantitativamente, poiché dipendono fortemente dai rischi legati all'attività del consulente (clientela, tipo di transazione ecc.) e dalla struttura dello studio legale in questione. A ciò si aggiungono i costi di vigilanza interna e di affiliazione a un OAD per i consulenti assoggettati alla LRD; per contro, gli avvocati assoggettati alla LLCA non sono interessati da tali costi.

5.4 Ripercussioni sulla sicurezza e sull'ordine pubblico

Il registro degli aventi economicamente diritto, nonché gli obblighi per le società che ne accompagnano l'introduzione, mira a rafforzare la trasparenza delle persone giuridiche. Esso consente alle autorità competenti di identificare la persona che è il beneficiario effettivo di una struttura giuridica, qualora tale informazione sia rilevante per l'adempimento dei loro compiti legali. Il registro va, quindi, a rafforzare la lotta contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e la criminalità finanziaria in senso ampio, nonché l'attuazione delle misure coercitive secondo la LEmb e delle leggi fiscali. La garanzia dell'integrità della piazza finanziaria svizzera è nell'interesse del Paese e contribuisce all'ordine pubblico.

Le altre misure previste dalla revisione parziale della LRD perseguono i medesimi scopi.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

L'avamprogetto della LTPG si basa sugli articoli 95 e 98 Cost.

In virtù dell'articolo 95 Cost. la Confederazione può disciplinare le attività economiche private. Un gran numero di leggi federali si basa già su questo articolo (compresa la LRD), il cui capoverso 1 conferisce alla Confederazione una competenza globale. Trattandosi dell'esercizio di un'attività economica attinente al diritto privato, la Confederazione può sottoporre a una regolamentazione tutti gli aspetti e le fasi di un'attività economica. La competenza si estende alle condizioni di accesso o di esercizio dell'attività economica privata. Le misure proposte sono di interesse pubblico (cfr. art. 1 cpv. 4) e rispondono al principio di proporzionalità (misure adattate alla forma dell'ente e ai rischi rappresentati dagli enti, esenzione, semplificazione degli obblighi e procedure di annuncio semplificate introdotte per tenere conto delle pertinenti specificità, sistema sanzionatorio proporzionale).

L'articolo 98 Cost. permette alla Confederazione di emanare prescrizioni sulle banche e sulle borse, sul settore delle assicurazioni private e sui prestatori di servizi finanziari in altri settori. Tale competenza sta alla base delle disposizioni della nuova legge che riguardano, più in particolare, gli intermediari finanziari (cfr. art. 29 e 13 cpv. 3).

Le disposizioni che modificano le leggi esistenti, in particolare la LRD, poggiano sulle stesse basi costituzionali delle leggi in questione.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera partecipa attivamente agli sforzi profusi dalla comunità internazionale nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Essa è, segnatamente, membro fondatore del GAFI, le cui raccomandazioni costituiscono le norme internazionali in materia. Benché le raccomandazioni del GAFI non abbiano lo stesso valore vincolante degli obblighi derivanti dal diritto internazionale pubblico, qualsiasi Stato che le approva si assume l'impegno politico di attuarle nel proprio ordinamento giuridico. A tal riguardo, il GAFI riconosce che gli Stati sono dotati di sistemi giuridici e finanziari diversi e che, di conseguenza, non possono adottare tutte misure identiche al fine di conseguire l'obiettivo comune. Le raccomandazioni stabiliscono quindi standard minimi che richiedono l'adozione da parte dei Paesi di misure di attuazione concrete adeguate alle loro circostanze specifiche e ai loro quadri costituzionali. Le

raccomandazioni del GAFI sono state attuate anche dagli Stati che non sono membri del GAFI. Esse fanno parte dei «Key Standards for Sound Financial Systems» stabiliti dal Financial Stability Board.

A marzo 2022, la Svizzera, come tutti gli altri Stati membri del GAFI, ha approvato la revisione della Raccomandazione 24 del GAFI in materia di trasparenza delle persone giuridiche. Si è, così, impegnata ad attuarla nel diritto interno.

L'attuazione delle raccomandazioni del GAFI comprende misure che interessano gli scambi di servizi e gli investimenti, ma non sono incompatibili con gli obblighi della Svizzera derivanti sia dall'Accordo generale sugli scambi di servizi dell'OMC sia dagli accordi di libero scambio conclusi dalla Svizzera. La Svizzera notificherà la nuova legge al Consiglio per gli scambi di servizi dell'OMC una volta entrata in vigore.

Anche per quanto riguarda la trasparenza fiscale, in qualità di membro del Forum globale, la Svizzera è politicamente tenuta ad attuare gli standard internazionali in materia di lotta contro l'evasione fiscale. In occasione della valutazione del 2020, il Forum globale ha formulato alla Svizzera diverse raccomandazioni che sono state in parte attuate attraverso il presente progetto.

6.3 Forma dell'atto

Il progetto stabilisce norme di diritto e deve, quindi, essere emanato sotto forma di legge federale. Tenuto conto dell'introduzione delle disposizioni relative al registro e dell'obiettivo di interesse pubblico perseguito dalla nuova normativa (cfr. art. 1 cpv. 3), sembra opportuno estrapolare le norme esistenti in materia di identificazione degli aventi economicamente diritto dal Codice delle obbligazioni e raggrupparle nel nuovo atto.

6.4 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto contiene delle norme di delega che conferiscono al Consiglio federale la facoltà di emanare, mediante ordinanza, entro i limiti fissati dalla legge, le disposizioni di esecuzione concrete. La delega di competenze legislative è disciplinata e inquadrata in modo appropriato.

Avamprogetto della LTPG

L'avamprogetto della LTPG prevede di delegare le seguenti competenze:

- articolo 4 capoverso 2 e articolo 5 capoverso 5: il Consiglio federale definisce la nozione di controllo in altro modo;
- articolo 17: il Consiglio federale può prevedere disposizioni di accertamento e di verifica semplificate o introdurre una procedura di annuncio semplificata per determinate categorie di enti;
- articolo 18: il Consiglio federale prevede i dettagli della procedura di annuncio, in particolare gli eventuali documenti giustificativi da trasmettere e le informazioni dettagliate sull'estensione del controllo da annunciare;
- articolo 22: il Consiglio federale può prescrivere l'utilizzo di una piattaforma di comunicazione elettronica per effettuare gli annunci al registro degli aventi economicamente diritto o per trasmettere i documenti giustificativi; il DFGP può stabilire mediante ordinanza le prescrizioni tecniche relative all'utilizzo di tale piattaforma;

- articolo 26 capoverso 2: il Consiglio federale può precisare il contenuto delle informazioni supplementari contenute nel registro;
- articolo 28: il Consiglio federale può stabilire le modalità di accesso degli intermediari finanziari al registro, in particolare per quanto riguarda la riservatezza degli accessi e dei dati consultati;
- articolo 30: il Consiglio federale può disciplinare i dettagli della procedura di segnalazione;
- articolo 31: il Consiglio federale disciplina i dettagli della verifica che deve essere effettuata dall'autorità del registro, ad esempio tramite la consultazione della banca dati dell'Ufficio centrale di compensazione;
- articolo 38: il Consiglio federale può stabilire le spese;
- articolo 45: il Consiglio federale può disciplinare i dettagli del trattamento dei dati, segnatamente la sicurezza dei dati, nonché l'organizzazione e la tenuta del registro;
- articolo 53 capoverso 2: il Consiglio federale può determinare la data di entrata in vigore della legge.

Revisione parziale della LRD

L'avamprogetto di revisione parziale della LRD delega le seguenti competenze:

- articolo 2*b*: il Consiglio federale può disciplinare le modalità della dichiarazione che consente a una persona di assoggettare l'insieme delle sue attività alle disposizioni applicabili all'intermediazione finanziaria;
- articolo 8*c* capoverso 2: il Consiglio federale può prevedere obblighi di diligenza semplificati o rafforzati per tenere conto dei rischi (cfr. anche art. 13*b* LLCA);
- articolo 17*a*: il Consiglio federale e la FINMA possono concretizzare le modalità di adempimento degli obblighi di diligenza rispettivamente per i consulenti e gli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 3.

6.5 Protezione dei dati

L'avamprogetto della LTPG rispetta i principi della protezione dei dati.

Il registro degli aventi economicamente diritto conterrà dei dati personali, poiché raccoglie le informazioni relative all'identità degli aventi economicamente diritto degli enti sottoposti alla legge. Tali informazioni saranno trattate in conformità ai principi della protezione dei dati (cfr. art. 45).

La comunicazione dei dati iscritti nel registro è prevista dagli articoli 28, 39 e 40 come segue: l'accesso al registro è riservato alle autorità designate esaustivamente dalla legge. L'articolo 28 prevede due categorie di accesso, quello online o su richiesta, per rispettare il principio della proporzionalità e l'intensità di utilizzo del registro da parte delle diverse autorità designate. Permette anche alle persone assoggettate alla LRD di accedere al registro nell'ambito dell'adempimento dei loro obblighi di diligenza e specifica a tal riguardo che i dati consultati non possono essere utilizzati per altri scopi. Si è rinunciato a prevedere un accesso più ampio ai dati del registro, tenuto conto del grave pregiudizio alla vita privata delle persone interessate che rappresenterebbe tale comunicazione e dell'interesse limitato che quest'ultima

rappresenta sotto il profilo degli interessi pubblici perseguiti dall'avamprogetto. Gli articoli 39 e 40 disciplinano la comunicazione di dati tra autorità, sia a livello nazionale che internazionale.

Al fine di rispettare i principi della protezione dei dati, in particolare il principio dell'esattezza e il diritto di ogni persona di richiedere la rettifica di dati inesatti, l'avamprogetto permette a una persona iscritta di contestare in qualsiasi momento il contenuto della propria iscrizione (art. 37 cpv. 2). La persona interessata viene informata qualora un terzo segnali al registro una divergenza tra tale iscrizione e le informazioni in suo possesso, il che conduce all'annotazione dell'iscrizione, e può anche contestare l'annotazione in questione (cfr. art. 35 cpv. 3).

I dati del registro vengono cancellati conformemente all'articolo 24. Tale cancellazione avviene decorso un termine di dieci anni, in conformità all'articolo 45.

Tabella riassuntiva dei dati utilizzati nel rapporto esplicativo

Allegato: Tabella riassuntiva dei dati utilizzati nel rapporto esplicativo			
Citazione, fonte	Origine, metodo di calcolo, ipotesi	Ultima actualización	Osservazioni
<p>N. 2 (Diritto comparato)</p> <p>All'inizio del 2023 la situazione era la seguente:</p> <ul style="list-style-type: none"> registro operativo: 78 Stati e 11 territori; informazioni disponibili soltanto presso le imprese: 9 Stati; informazioni disponibili soltanto presso gli intermediari finanziari: 41 Stati; informazioni disponibili presso le imprese e gli intermediari finanziari (situazione attuale in Svizzera): 30 Stati; informazioni disponibili presso gli intermediari finanziari e un'autorità (autorità fiscale o autorità di vigilanza specifica), ma non è disponibile un registro vero e proprio: 9 Stati; annuncio delle imprese a un'autorità (autorità fiscale o registro di commercio) che non tiene però un registro vero e proprio: 11 Stati. 	<p>SFI, chiarimenti nell'ambito del diritto comparato sul tema dei registri degli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche e dei costrutti giuridici</p>	<p>Fine marzo 2023</p>	<p>I chiarimenti della SFI tengono conto di numerose fonti (in particolare rapporti sugli Stati del GAFI e del Forum globale, siti Internet dei vari Paesi).</p>
<p>N. 5.1.1 (Costi per l'introduzione del registro: pianificazione, sviluppo e lancio)</p> <p>[...] i costi [del progetto informatico] a fr. 7,015 mio. in totale. Per il 2024, sono necessari due posti supplementari e prestazioni di terzi per un valore di fr. 1,33 mio.</p>	<p>Zweiacker & Partners AG, studio e pianificazione generale «Elektronisches Register für die wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen» e ulteriore sviluppo del progetto sul fabbisogno di risorse</p>	<p>18.4.2023</p>	<p>Studio su un registro degli aventi economicamente diritto realizzato su mandato dell'UFG</p>
<p>N. 5.1.1 (Costi di esercizio del registro)</p> <p>[...] si calcola che saranno necessari nove posti a tempo pieno e che i costi di esercizio, manutenzione e sviluppo ammontano complessivamente a fr. 2,52 mio. all'anno. Per il primo anno di esercizio, si prevedono inoltre cinque posti a tempo pieno temporanei e, per il secondo anno, tre posti a tempo pieno temporanei, pari a un totale di rispettivamente fr. 3,42 mio. e fr. 3,06 mio.</p>			
<p>N. 5.1.1 (Autorità di controllo)</p> <p>Una nuova autorità che fa capo al DFF (SG) esegue i controlli sulle informazioni nel registro e può sanzionare le infrazioni ai nuovi obblighi introdotti dalla legge. I controlli non saranno sistematici ma devono essere sufficienti a verificare (in base a un approccio basato sui rischi) se le informazioni sull'avente economicamente diritto iscritto</p>	<p>SG-DFF, fabbisogno di risorse per l'autorità di controllo da sottoporre al Consiglio federale per decisione</p>	<p>3.5.2023</p>	<p>Stime realizzate dalla SG-DFF in base ai dati disponibili e ai valori empirici acquisiti</p>

<p>nel registro sono complete, esatte e aggiornate. In base a una stima provvisoria il fabbisogno di risorse dell'autorità di controllo è stato valutato a un massimo di 25 posti a tempo pieno.</p>			
<p>N. 5.3.1 (Numero di enti giuridici) I costi per azienda da sostenere saranno maggiori per quelle imprese che al momento non sottostanno ad alcuna regolamentazione in materia di identificazione e documentazione dei propri aventi economicamente diritto e non possono beneficiare della procedura semplificata di identificazione e di annuncio. [...] Tuttavia, stando alle stime dovrebbe riguardare solo una piccolissima parte (ca. il 2,5 %) degli enti giuridici assoggettati alla LTPG. Il restante 97,5 % deve già rispettare una regolamentazione in materia e di conseguenza dovrà sostenere un onere aggiuntivo contenuto (SA, Sagl) oppure nella maggior parte dei casi potrà fare ricorso alla procedura semplificata (fondazioni e associazioni) oppure entrambe le cose. [...]</p>	<p>BASS AG, analisi d'impatto della regolamentazione per la creazione di una norma legale relativa a un registro degli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche, rapporto intermedio con indicazione delle relative fonti</p>	<p>13.4/15.5.2023</p>	<p>Analisi d'impatto della regolamentazione per il registro degli aventi economicamente diritto realizzata su mandato della SFI</p>
<p>N. 5.3.1 (Enti giuridici assoggettati) In base alle prime stime effettuate [...], l'introduzione della LTPG comporterà costi <u>tra i fr. 10 mio. e i 15 mio.</u> per le persone giuridiche (ca. 500 000) sottoposte all'obbligo di annuncio e direttamente assoggettate a tale legge.</p>			
<p>N. 5.3.1 (Persone interessate) Inoltre si calcola che l'obbligo di collaborazione per gli aventi economicamente diritto e gli altri terzi interessati (<u>oltre 1 mio.</u>) causerà una spesa compresa <u>tra i fr. 5 mio. e i 10 mio.</u> Il numero di imprese e di persone interessate è molto elevato, quindi i costi per impresa o per persona saranno molto bassi. Negli anni successivi la cifra da sostenere per gli aggiornamenti rappresenterà <u>circa un quarto</u> dei costi iniziali menzionati.</p>			
<p>N. 5.3.1 (Intermediari finanziari) Per gli intermediari finanziari il rapporto costi-benefici dipende molto da come sarà strutturato il registro e, di conseguenza, da come lo utilizzeranno. I costi aggiuntivi derivanti dalla segnalazione delle divergenze dovranno essere sostenuti solo in caso di utilizzo del registro, allo stesso modo si potranno realizzare risparmi da un adempimento leggermente semplificato dell'obbligo di diligenza soltanto utilizzando il registro. Pertanto la stima oscilla</p>			

Rapporto esplicativo concernente la legge federale sulla trasparenza delle persone giuridiche e sull'identificazione degli aventi economicamente diritto

tra un <u>rapporto costi-benefici positivo con un risparmio pari a circa fr. 5 mio. e costi netti pari a circa fr. 4 mio.</u>			
---	--	--	--