



23.xxx

Messaggio concernente la legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge sulla trasparenza delle persone giuridiche.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2022 P 22.3394 Trasparenza dei flussi finanziari (N 26.9.2022, Commissione della politica estera CN)

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Compendio

L'obiettivo del disegno 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 il finanziamento del terrorismo. Le misure proposte tengono conto dell'evoluzione degli standard internazionali elaborati dal Gruppo di azione finanziaria.

Situazione iniziale

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza all'integrità della piazza finanziaria ed economica svizzera. È fondamentale che le autorità dispongano di strumenti efficaci per impedire ai criminali di accedere al sistema finanziario svizzero o di abusare delle strutture giuridiche del diritto svizzero per dissimulare i proventi delle loro attività illecite. Un dispositivo efficace di lotta alla criminalità finanziaria è essenziale anche 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 riveste un'importanza internazionale: occupa in particolare il primo posto 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 sia per l'integrità della piazza finanziaria ed economica sia 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 internazionale per la dissimulazione di attivi finalizzata al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo, 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 legate alla situazione in Ucraina.

Il diritto vigente non consente alle autorità penali e amministrative competenti di identificare l'avente economicamente diritto di una società, ovvero il beneficiario effettivo, in modo sufficientemente rapido ed efficace. Ciò mette in discussione l'efficacia del dispositivo attuale.

Inoltre, negli ultimi anni gli standard internazionali sono in continua evoluzione, soprattutto nell'ambito della trasparenza delle persone giuridiche.

Un dispositivo svizzero efficace di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, conforme agli standard internazionali, consolida la reputazione e la competitività della piazza finanziaria ed economica svizzera.

Contenuto del disegno

Il primo obiettivo del disegno di legge è aumentare la trasparenza delle persone giuridiche per permettere alle autorità di identificare con maggiore efficacia e in modo più affidabile chi sta dietro una struttura giuridica. Ogni anno in Svizzera vengono

costituite decine di migliaia di persone giuridiche (ad es. società anonime o società a garanzia limitata), di cui gran parte sono PMI con una struttura gestionale e patrimoniale semplice. Nella maggior parte dei casi, le informazioni sugli aventi economicamente diritto di queste PMI sono pubbliche e possono essere consultate nel registro di commercio. Tuttavia, una piccola parte delle persone giuridiche di diritto svizzero fa parte di una struttura complessa e viene utilizzata a fini abusivi. In futuro, le persone giuridiche in Svizzera dovranno identificare i loro aventi economicamente diritto e notificarli a un registro federale degli aventi economicamente diritto (registro per la trasparenza). Tale obbligo si applica anche alle persone giuridiche estere se queste, ad esempio, hanno la loro amministrazione effettiva in Svizzera o sono proprietarie di un fondo in Svizzera. Il registro non sarà accessibile al pubblico. Sarà tenuto dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) in modo da sfruttare l'infrastruttura e le competenze disponibili presso le autorità del registro di commercio. Inoltre, un'autorità di controllo collegata al Dipartimento federale delle finanze (DFF) effettuerà i controlli.

La legge intende fornire alle autorità di perseguimento penale e ad altre autorità, definite in modo restrittivo, le informazioni necessarie per intraprendere azioni efficaci contro le persone che tentano di abusare del sistema finanziario svizzero per riciclare i proventi delle loro attività criminali e nascondere la loro identità o i loro beni. Grazie alla nuova normativa, sarà più difficile per i criminali, le reti di criminalità organizzata o i loro complici introdurre nel sistema finanziario valori patrimoniali provenienti da attività criminali o abusare delle strutture giuridiche per riciclare il denaro o dissimulare i valori patrimoniali. La nuova normativa contribuisce inoltre a combattere la corruzione e a rafforzare il sistema finanziario svizzero.

Le regole sono concepite in modo da ridurre al minimo l'impatto sull'economia svizzera. La notificazione al registro per la trasparenza dev'essere semplice, rapida e gratuita. Poiché gli obblighi sono attuati in funzione dei rischi, l'onere risultante per le PMI dovrebbe essere generalmente contenuto. In questi casi, la notificazione al registro per la trasparenza può essere effettuata senza grandi sforzi tramite il registro di commercio. Per contro, nel caso di una società di domicilio detenuta da un trust in una struttura internazionale complessa, sarà necessario effettuare una verifica e una notificazione più complesse.

In secondo luogo, il Consiglio federale propone di assoggettare determinate attività legate alla costituzione e alla strutturazione di persone giuridiche alla legge sul riciclaggio di denaro: le persone che svolgono tali attività, soprattutto nell'ambito della consulenza legale, dovranno rispettare determinati obblighi di diligenza e di comunicazione in virtù della legislazione in materia di riciclaggio di denaro. Questi obblighi sono rivolti alle attività che effettivamente presentano un rischio elevato di riciclaggio di denaro. Disposizioni specifiche tengono conto del segreto professionali di avvocati e notai.

In terzo luogo, il disegno di legge propone diverse modifiche legislative tese a migliorare l'efficacia del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e a rispondere all'evoluzione dei rischi in tale ambito: prevede infatti 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 secondo la legge sugli embarghi.

Indice

Appendici	XX
Allegati	XX
Titolo dell'atto normativo (<i>disegno</i>)	FF 2023 ...

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

L'obiettivo del disegno di legge è migliorare la trasparenza delle persone giuridiche e l'efficacia del dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo attraverso due misure principali: in primo luogo, l'istituzione di un registro federale degli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche (registro per la trasparenza) e, in secondo luogo, l'introduzione di obblighi di diligenza per determinate attività di consulenza, specialmente per quanto concerne la costituzione di società, in virtù dei quali i fornitori di servizi interessati dovranno, in particolare, identificare l'avente economicamente diritto di qualsiasi struttura creata in Svizzera. Il dispositivo previsto dalla legge del 10 ottobre 1997¹ sul riciclaggio di denaro (LRD) è integrato da altre misure, segnatamente nei settori immobiliare e dei metalli preziosi. Il disegno consentirà alle autorità, in particolare a quelle competenti nella lotta contro il riciclaggio di denaro, la corruzione o le violazioni delle misure coercitive secondo la legge del 22 marzo 2002² sugli embarghi (LEmb), di identificare l'avente economicamente diritto di una persona giuridica. Tali autorità potranno quindi sapere, in modo rapido ed efficace, chi controlla realmente una società o quali sono gli averi di una società depositati in Svizzera. Il disegno salvaguarda l'integrità della piazza finanziaria svizzera e ne previene l'abuso da parte di criminali a scopo di riciclaggio o dissimulazione degli averi in Svizzera.

1.1.1 Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza all'integrità della piazza finanziaria ed economica svizzera. Il riciclaggio di denaro è una minaccia reale, che alimenta la criminalità in senso lato e mette a rischio la stabilità e l'integrità del sistema finanziario internazionale. Per contrastare questo fenomeno, le autorità devono disporre di strumenti adeguati ed efficaci. Un dispositivo efficace di lotta alla criminalità finanziaria è essenziale anche per garantire la buona reputazione e il successo sostenibile di una piazza finanziaria all'avanguardia nel mondo³. Un elemento chiave di questo dispositivo sono le norme volte a garantire una sufficiente trasparenza sul controllo effettivo delle persone giuridiche. Tali norme prevengono infatti l'abuso delle strutture giuridiche finalizzato a dissimulare attività illecite o a riciclare fondi e consentono alle autorità competenti di identificare i reali proprietari di una società e di tracciare efficacemente gli averi di origine illecita.

La mancanza di trasparenza delle persone giuridiche è un problema globale. Gli autori di crimini ricorrono a strutture complesse, come l'inanellarsi di società di comodo o i

¹ RS 955.0

² RS 946.231

³ Cfr. anche il rapporto del Consiglio federale del 4 dicembre 2020 «Radicata in Svizzera, all'avanguardia nel mondo: Politica per una piazza finanziaria svizzera rivolta verso il futuro», consultabile sul sito della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali all'indirizzo: www.sif.admin.ch > Politica e strategia dei mercati finanziari > Politica per una piazza finanziaria svizzera sostenibile.

prestanome, a fini di riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo o corruzione. L'utilizzo abusivo di persone giuridiche è teso a dissimulare l'identità della persona che controlla i valori patrimoniali e a consentire ai criminali di accedere al sistema finanziario internazionale. La piazza finanziaria svizzera non fa eccezione, come confermano il rapporto pubblicato nel 2021 dal Gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (GCRF)⁴ e i numerosi casi emersi di recente («Panama Papers», «Swiss Leaks» ecc.). L'attuazione delle sanzioni adottate a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha evidenziato il modo in cui vengono utilizzate strutture giuridiche complesse per eludere le misure coercitive secondo la LEmb, anche da parte di persone accusate di atti di corruzione o vicine alla criminalità organizzata.

A partire dal 2014 la Svizzera ha adottato misure per inasprire i requisiti in materia di trasparenza delle persone giuridiche⁵. Nel caso delle società commerciali (società anonime e società a garanzia limitata), gli aventi economicamente diritto che detengono una quota sociale pari o superiore al 25 per cento sono tenuti a effettuare una notificazione alla società. 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 del Codice delle obbligazioni [CO]⁶).

Le misure di trasparenza in vigore sono tuttavia insufficienti. L'attuale normativa non è abbastanza chiara, completa e coerente, anche per quanto concerne la nozione stessa di avente economicamente diritto da identificare⁷. La sua efficacia è messa in discussione a causa delle carenze riscontrate nell'attuazione e delle difficoltà nell'applicare le sanzioni previste in caso di infrazione.

La nuova legge consentirà di migliorare la trasparenza delle persone giuridiche che d'ora in poi dovranno identificare il loro avente economicamente diritto – ossia il beneficiario effettivo – e notificarlo al registro federale. Essa fornirà alle autorità penali e alle altre autorità elencate dalla legge (p. es. nell'ambito delle sanzioni o della restituzione degli averi di provenienza illecita) le informazioni necessarie per agire in maniera efficace contro coloro che cercano di trarre vantaggio dal sistema finanziario

⁴ Cfr. rapporto del GCRF di ottobre 2021 sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera, n. 2.2, consultabile sul sito della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali all'indirizzo: www.sif.admin.ch > Politica e strategia dei mercati finanziari > Integrità della piazza finanziaria > 2° Rapporto sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

⁵ Legge federale del 12 dic. 2014 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012, RU 2015 1389

⁶ RS 220

⁷ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 3 dicembre 2021 in adempimento del postulato 19.3634, depositato dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati CET-S («Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.3634, WAK-S»). Il rapporto è consultabile sul sito del Dipartimento federale delle finanze (DFF) all'indirizzo: www.efd.admin.ch > Comunicati stampa del DFF > Altri rapporti. Cfr. anche il rapporto del GAFI di dicembre 2016 sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera («Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse»), consultabile all'indirizzo: www.fatf-gafi.org > Pays > Suisse; nel rapporto si rileva un livello moderato di efficacia della regolamentazione svizzera (cfr. risultato immediato 5).

svizzero e di riciclarvi i profitti dei loro crimini. La nuova normativa renderà più difficile per gli autori di crimini, per le reti del crimine organizzato o per le persone che li assistono dissimulare la loro identità e introdurre nel sistema finanziario averi provenienti da attività criminali. In tal modo contribuirà anche alla lotta contro la corruzione, sia in Svizzera sia nel resto del mondo, e rafforzerà l'integrità del sistema finanziario svizzero, rendendo più difficile per gli autori di atti criminali servirsi delle società per riciclare denaro o dissimulare attivi.

La trasparenza delle imprese comporta inoltre vantaggi di carattere economico: da un lato, preserva infatti la reputazione della piazza finanziaria ed economica svizzera e, dall'altro, consente di uniformare le regole del gioco per gli imprenditori che, pur rispettando la legge, sono svantaggiati nei confronti di coloro che ricorrono all'utilizzo abusivo delle società per sottrarsi alle imposte, evitare l'applicazione delle norme in materia di fallimento e truffare i propri clienti o impiegati.

A livello internazionale, la nuova normativa aiuterà la Svizzera a lottare più efficacemente contro la criminalità economica al fianco dei suoi partner internazionali, preservando la posizione della sua piazza finanziaria⁸. Il disegno di legge tiene inoltre conto della revisione delle raccomandazioni pertinenti del Gruppo di azione finanziaria (GAFI)⁹, che nel marzo 2022 ha rivisto le proprie raccomandazioni in materia di trasparenza delle persone giuridiche (Raccomandazione 24 e nota interpretativa), in particolare alla luce del contesto internazionale summenzionato e dell'evoluzione delle legislazioni nazionali. Il GAFI ne valuterà il rispetto in occasione della valutazione tra pari relativa alla Svizzera prevista nel 2027 circa. 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 giuridiche¹⁰. Il Forum globale valuterà l'attuazione di tali raccomandazioni nell'ambito delle verifiche annuali. 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, che può discostarsi da quella del GAFI, e in previsione di una revisione dei criteri della propria lista di Paesi non cooperativi a fini fiscali («liste nere o grigie»).

Al tempo stesso, la presente normativa è stata concepita al fine di ridurre l'impatto della conformità sull'economia svizzera. Ogni anno in Svizzera vengono create decine di migliaia di imprese, la maggior parte delle quali sono PMI, che svolgono un ruolo economico fondamentale e rappresentano una parte importante dell'economia del Paese, in quanto favoriscono l'innovazione, la competitività e l'impiego. La notificazione al registro deve essere il più semplice possibile per le PMI, affinché i vantaggi per la piazza finanziaria ed economica svizzera siano di gran lunga superiori ai vincoli

⁸ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 4 dicembre 2020 «Radicata in Svizzera, all'avanguardia nel mondo: Politica per una piazza finanziaria svizzera sostenibile», pag. 18 (obiettivo strategico del Consiglio federale in relazione al rispetto delle raccomandazioni internazionali pertinenti).

⁹ Raccomandazioni del GAFI adottate il 16 febbraio 2012 e aggiornate l'ultima volta nel novembre 2023, consultabili all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>.

¹⁰ Valutazione tra pari della Svizzera nella seconda fase («Rapport d'examen par les pairs sur l'échange de renseignements sur demande, Suisse, 2020 [Deuxième cycle]»), consultabile all'indirizzo: www.sif.admin.ch > Relazioni multilaterali > Organismi > Forum globale.

imposti per conformarsi alla legge. La procedura di notifica sarà quindi semplice, rapida e gratuita: per tutte le imprese dotate di una struttura di gestione e di proprietà semplice, che probabilmente rappresentano la maggioranza dei casi, la prima notificazione dovrebbe durare circa venti minuti.¹¹

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 e riciclare attivi di origine criminale. La creazione di strutture complesse, come l'inanellarsi di società di comodo in vari Paesi.¹², può anche essere finalizzata a celare l'avente economicamente diritto di una transazione.

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 denaro.¹³. Tali conclusioni si basano sulle constatazioni delle autorità di perseguimento penale e di lotta contro il riciclaggio di denaro, anche nelle loro più recenti tipologie. In un nuovo rapporto della Banca mondiale si fa l'esempio di una fiduciaria, la quale propone a tariffe maggiorate, ai clienti intenzionati a dissimulare l'identità dell'avente economicamente diritto della struttura da creare.¹⁴, società iscritte da decenni nel registro di commercio svizzero (società dormienti), compresi i servizi di un amministratore fiduciario. In molti casi, oggetto di inchieste penali, un avvocato svizzero ha accettato di adoperarsi per il trasferimento di valori patrimoniali, talvolta cospicui, senza verificare l'origine dei fondi, malgrado

¹¹ Cfr. rapporto «Regulierungsfolgeabschätzung zur Schaffung einer gesetzlichen Regelung für ein Registers der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen in der Schweiz» realizzato da BASS AG, pag. 12, consultabile all'indirizzo: www.sif.admin.ch > Finanzmarktpolitik und Strategie > Integrität des Finanzplatzes > Berichte > Weitere Berichte.

¹² 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», febbraio 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: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/MethodsandTrends/Mltf-vulnerabilities-legal-professionals.html>.

¹³ Rapporto del GCRF dell'ottobre 2021 sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera, pagg. 5 e 7; rapporto del GCRF di novembre 2017 sui rischi per le persone giuridiche associati al riciclaggio di denaro («Risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales»), pag. 82 segg.

¹⁴ Banca mondiale, Signatures for Sale: How Nominee Services for Shell Companies are Abused to Conceal Beneficial Owners, 2022; GAFI, Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, 2013.

la presenza di elementi di sospetto di un eventuale riciclaggio.¹⁵ o ha rifiutato di trasmettere informazioni, invocando il segreto professionale, pur avendo egli stesso collaborato al trasferimento dei fondi di origine criminale.¹⁶

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, indagini in materia di riciclaggio di denaro, in corso a Singapore, concernente beni per un totale di oltre 2 miliardi di dollari ecc.) hanno richiamato l'attenzione sul ruolo spesso decisivo di avvocati o consulenti nell'esecuzione di transazioni finanziarie o nella creazione di strutture giuridiche utilizzate per riciclare valori di origine criminale o per eludere le sanzioni. 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. Regolamentare determinate attività a rischio attraverso i «gatekeeper» è pertanto decisivo per prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Nel diritto dell'UE, con la direttiva 2015/849.¹⁷, e nel diritto inglese.¹⁸ queste raccomandazioni sono state attuate già nel 2002.

Per gli intermediari finanziari, e in misura minore per i commercianti, l'attuale legislazione svizzera prevede obblighi sanciti dalla LRD. Gli avvocati, i notai e gli altri professionisti che forniscono consulenza alle società sono già assoggettati agli obblighi di diligenza previsti da tale legge 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 transazioni di tipo finanziario.¹⁹ Non è pertanto assoggettato alla LRD 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. Chiunque partecipa a un'operazione di riciclaggio di denaro, anche se è un notaio o un avvocato, è colpevole di un reato (art. 305^{bis} del codice penale [CP]).²⁰ Tuttavia, la semplice esistenza di una norma penale di carattere generale non si sostituisce all'introduzione di obblighi di diligenza, che hanno principalmente carattere preventivo, o di una vigilanza sul rispetto di tali misure di prevenzione. La norma penale permette soltanto di agire contro l'autore o il complice di un

¹⁵ Cfr. p. es. le sentenze del Tribunale federale 6B 999/2008 del 10 giugno 2009, 6B 1013/2010 del 18 maggio 2011 e 6B 671/2019 del 21 agosto 2019.

¹⁶ Cfr. GAFI, Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, 2013.

¹⁷ Direttiva 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 giugno 2015, pag. 73.

¹⁸ Cfr. in particolare The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017, § 12.

¹⁹ Su tale distinzione, cfr. p. es. J. ACKERMANN e 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 e M. HESS in P. Hsu/D. Flühmann, *GwG-Kommentar*, 2021, art. 2 III N 50; CR-LBA C. BOVET e J. BACHARACH, in U. Casسانی/C. Bovet/K. Villard, *Commentaire LBA*, Basilea 2022, art. 2 III N 245 segg.; D. GRAF, in Graf (ed.), *StGB Annotierter Kommentar*, Berna 2020, art. 305^{bis}, nota 16.

²⁰ RS 311.0

crimine, che accetta intenzionalmente di riciclare fondi di origine criminale, ma non contro i fornitori di servizi che sono stati negligenti oppure che non hanno verificato l'origine dei fondi o la finalità delle transazioni che si offrivano di predisporre o di eseguire per i loro clienti. Questa è una lacuna sostanziale del dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro. Il mero assoggettamento degli intermediari finanziari agli obblighi di diligenza non consente più una lotta efficace contro il riciclaggio di denaro, e quindi contro il crimine organizzato. Una tale distinzione non si ravvisa né presso gli autori di riciclaggio di denaro né nelle raccomandazioni internazionali rilevanti e neppure nelle normative di altre Giurisdizioni. Secondo il Consiglio federale, questa lacuna è problematica in particolare per i seguenti tre motivi:

- in primo luogo, il mancato assoggettamento delle attività di consulenza accresce il rischio di riciclaggio di denaro o di violazione 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 fornitori di servizi 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, l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (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 un rischio reputazionale sempre più importante 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 mina non soltanto lo Stato di diritto, ma anche la reputazione delle categorie professionali, mentre la 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. Del resto, diversi fiduciari o avvocati sono stati sanzionati dal governo americano per essersi adoperati per dissimulare averi colpiti dalle sanzioni americane contro la Russia, pure a favore di persone sospettate di partecipare anche alla criminalità organizzata a livello internazionale;
- 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

sul 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 senso²¹. 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 alla questione²². L'argomento è seguito con attenzione anche dall'UE, la quale effettuerà a breve una valutazione dei Paesi terzi relativamente all'efficacia dei rispettivi dispositivi di lotta contro il riciclaggio di denaro. La lacuna esistente nella regolamentazione svizzera ha quindi un impatto crescente sulla reputazione della piazza finanziaria ed economica svizzera. Infine, nei prossimi anni il GAFI effettuerà una nuova valutazione della Svizzera, analizzando 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 (v. n. 1.2.2.1). Nel 2019 il Consiglio federale aveva già proposto misure di regolamentazione, poi respinte dal Parlamento²³. Esso ritiene che queste misure siano necessarie e che, alla luce degli elementi illustrati, 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 sullo scopo di quest'ultima. L'obbligo di adottare provvedimenti organizzativi, 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 secondo la LEmb. I consulenti sapranno così servirsi meglio delle 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.

²¹ Rapporto del 2016 sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera, in particolare pagg. 102, 106, 213–215.

²² 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», 2021; OCSE, «Foreign bribery and the role of intermediaries, managers and gender», 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, 16 novembre 2022.

²³ Messaggio del 26 giugno 2019 concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro, FF 2019 4539

È importante tenere presente che nessuna categoria professionale sarà assoggettata a nuovi obblighi di diligenza, bensì soltanto alcune attività. Non si tratta di sottoporre tutte le attività di consulenza alla LRD, ma unicamente la prestazione di determinati servizi che mettono a rischio la lotta contro il riciclaggio di denaro, elencati in maniera esaustiva nel disegno di legge e relativi segnatamente alle transazioni immobiliari (non contemplate dal progetto del 2019) nonché alla costituzione, trasformazione o vendita di società (comprese le società operative, a differenza del progetto del 2019).

Se tali attività, ora assoggettate a obblighi di diligenza, vengono esercitate da avvocati, è 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 tutela l'interesse del cliente, che deve potersi confidare liberamente per permettere la valutazione completa della sua situazione, e rappresenta anche un interesse pubblico, che consiste nella tutela dell'ordinamento giuridico e dell'accesso alla giustizia²⁴. La giurisprudenza riconosce che il segreto professionale è protetto dalla Costituzione (Cost.)²⁵ e può essere limitato soltanto nell'interesse pubblico o per proteggere i diritti fondamentali altrui, se tale restrizione è indispensabile e proporzionata allo scopo (art. 36 Cost.). La normativa prevista non viola il segreto professionale, come confermato dal parere legale commissionato dal Dipartimento federale delle finanze (DFE)²⁶: le misure proposte sono mirate e riguardano soltanto le attività ad alto rischio di riciclaggio di denaro, esclusa l'attività giudiziaria o numerose altre prestazioni (p. es. rappresentanza 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). Gli obblighi di diligenza e i provvedimenti organizzativi non comportano la divulgazione di alcuna informazione coperta dal segreto professionale e non lo ledono in alcun modo. Il rispetto del segreto professionale di avvocati e notai costituisce peraltro un'eccezione ammessa rispetto all'obbligo di comunicazione a MROS (cfr. art. 9 cpv. 2 D-LRD). Infine, il segreto professionale dell'avvocato o del notaio è rispettato in occasione dei controlli (cfr. art. 18a D-LRD): in particolare, soltanto un avvocato sottoposto al segreto professionale può accertarsi che un altro avvocato rispetti gli obblighi imposti dalla LRD; peraltro il mandatario incaricato del controllo non può trasmettere le informazioni coperte dal segreto professionale ad alcuna autorità terza (Autorità federale di vigilanza dei mercati finanziari [FINMA], autorità penale o altro).

Le disposizioni proposte costituiscono 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 di avvocati e notai.

²⁴ DTF 145 II 229 consid. 7.1; 144 I 147, consid. 5.3.3.

²⁵ RS 101

²⁶ Cfr. al riguardo il parere legale redatto dal prof. Chappuis concernente il disegno della legge sulla trasparenza delle persone giuridiche e le modifiche della LRD dal punto di vista del segreto professionale degli avvocati; il parere legale conferma che le misure proposte non violano il segreto professionale degli avvocati e sono conformi al diritto costituzionale svizzero e alla Convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), RS 0.101.

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

Abolizione del valore soglia per il commercio di beni immobili

Il commercio di beni immobili rientra nel campo di applicazione della LRD unicamente attraverso le disposizioni relative ai commercianti (cfr. art. 15 dell'ordinanza dell'11 novembre 2015²⁷ sul riciclaggio di denaro [ORD]).²⁸. Pertanto, soltanto i pagamenti in contanti di importo superiore a 100 000 franchi o i pagamenti effettuati da un intermediario finanziario comportano l'esecuzione degli obblighi di diligenza (p. es. verifica dell'origine dei fondi utilizzati) da parte degli operatori del settore immobiliare attivi nel commercio di beni immobili (p. es. agenti immobiliari). Il riciclaggio di denaro nel settore immobiliare non è un rischio nuovo. I vari strumenti utilizzati per riciclare denaro in questo settore sono illustrati da numerosi studi condotti a livello nazionale e internazionale.²⁹.

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, le cui conclusioni restano ampiamente valide 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 estremamente 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 a 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 a dissipare i propri sospetti o ancora a disporre di informazioni che permettano loro di chiarire le transazioni immobiliari insolite. 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

²⁷ RS 955.01

²⁸ 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.

²⁹ Cfr. p. es. Transparency International Svizzera, «Offene Türen für illegale Gelder – Schlupflöcher für Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor», rapporto di ottobre 2017; Global Financial Integrity, Acres of Money Laundering: A Comparative Analysis of Real Estate Money Laundering Regulations in the G7, rapporto dell'agosto 2021.

(Raccomandazione 22, v. anche n. 1.1.2.1). Nel suo dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro, l'UE sottopone a obblighi di diligenza i professionisti del diritto e gli agenti immobiliari.³⁰ 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, il GAFI concludeva che la Svizzera era solo «parzialmente conforme» alla Raccomandazione 22 relativa agli obblighi di diligenza nel settore finanziario, soprattutto poiché un determinato numero di attività non rientrava nell'ambito della LRD. Per quanto concerne il settore immobiliare, il GAFI ha evidenziato 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 lacuna.³¹.

Il disegno di legge 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 (v. n. 1.1.2.1 e 4.1.2.1) e, dall'altro, di iscrivere nel registro per la trasparenza gli enti di diritto estero che sono proprietari di beni immobili in Svizzera (v. n. 4.1.1.2): molto spesso i casi analizzati di riciclaggio di denaro hanno carattere internazionale e non di rado coinvolgono strutture complesse, talvolta collegate a persone politicamente esposte (PEP) straniere. Come misura mirata prevede infine di abolire il valore soglia che determina l'applicazione degli obblighi di diligenza nel commercio di beni immobili qualora il pagamento venga effettuato o ricevuto in contanti. Dal canto suo l'Associazione Svizzera dell'economia immobiliare (SVIT), nel codice deontologico ha già stabilito un importo di 15 000 franchi come limite massimo delle transazioni in contanti.³².

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 liberi di rivolgersi a un intermediario finanziario, come avviene di consueto nella maggior parte dei casi, senza essere sottoposti a obblighi di diligenza.

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). In caso di pagamenti in contanti pari o superiori a 100 000 franchi, esse sono tenute, a tale titolo, a rispettare gli obblighi di diligenza previsti dalla LRD. Le disposizioni in questione si applicano anche ai commercianti di metalli preziosi e pietre preziose, purché non effettuino il commercio

³⁰ Cfr. art. 2 par. 1 n. 1 punto 3 lett. d della direttiva 2015/849.

³¹ Rapporto del 2016 sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera, pag. 42.

³² Art. 7^{bis} del Codice deontologico (versione 2019) pubblicato SVIT. Il Codice deontologico è consultabile all'indirizzo: www.svit.ch > Verband > Statuten und Reglemente > Standesregeln und Standesgericht.

di metalli preziosi bancari, che costituisce già un'attività di intermediazione finanziaria secondo l'articolo 2 capoverso 2 o 3 LRD. La Raccomandazione 22 lettera c del GAFI e la sua nota interpretativa impongono ai 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. In occasione dell'ultima valutazione relativa alla Svizzera, il GAFI ha criticato il fatto che il valore soglia stabilito sia di 100 000 franchi, importo nettamente superiore a quello raccomandato. Considerati gli elevati rischi di riciclaggio di denaro in questo settore, il presente disegno propone di abbassare il valore soglia stabilito dall'articolo 8a LRD 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.

1.1.2.3 Formato delle comunicazioni a MROS

Il disegno di legge federale concernente le piattaforme per la comunicazione elettronica nella giustizia (LCEG).³³ prevede di aggiungere un nuovo capoverso 7 all'articolo 23 LRD, in base al quale lo scambio di informazioni con MROS dovrà avvenire tramite il sistema d'informazione gestito da quest'ultimo. Nel messaggio del 15 febbraio 2023.³⁴ concernente la LIPG si spiega che tale obbligo 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 inoltro elettronico delle comunicazioni è anche il tema della qualità delle informazioni caricate nel sistema d'informazione. Il 15 maggio 2022 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (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 inoltre se le informazioni ricevute soddisfano i requisiti di legge relativi alle informazioni minime necessarie (art. 3 dell'ordinanza del 25 agosto 2004.³⁵ 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 dati. MROS si accerta che le informazioni presenti nelle comunicazioni trasmesse elettronicamente siano strutturate secondo lo schema goAML. Le linee guida servono ad 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).

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 gli errori di inserimento. Anche la qualità dei dati ricevuti da MROS nell'ambito di altre comunicazioni di sospetto è spesso insoddisfacente. In questi casi MROS deve occuparsi direttamente della correzione manuale delle informazioni trasmesse, il che

³³ FF 2023 680

³⁴ FF 2023 679, n. 5.2.20

³⁵ RS 955.23

causa 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, 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 comunicazioni, indebolisce il dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e comporta rischi di reputazione a livello internazionale per la Svizzera.

In particolare, dato il costante aumento delle comunicazioni di sospetto, MROS ha bisogno che i dati siano registrati in modo uniforme in goAML e rispettino standard minimi. È assolutamente necessario che i dati siano di elevata qualità non solo per garantire un trattamento efficiente e corretto delle informazioni, ma anche per l'esecuzione di analisi a un livello superiore in ambito strategico.

Viene pertanto proposto, da un lato, di introdurre nel presente disegno di legge 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 D-LRD).

1.1.2.4 Provvedimenti per prevenire la violazione delle misure coercitive secondo la LEMB da parte degli assoggettati alla LRD

In applicazione dell'articolo 1 capoverso 1 LEMB, la Svizzera può disporre misure coercitive per applicare le sanzioni volte a far rispettare il diritto internazionale pubblico adottate dall'ONU, dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa o dai principali partner commerciali della Svizzera (in sostanza l'UE). La ripresa di tali sanzioni è decisa dal Consiglio federale, che può emanare le ordinanze necessarie (art. 2 cpv. 1 LEMB). Le misure coercitive disposte dal Consiglio federale per far applicare le sanzioni possono riguardare i settori commerciali o finanziari (p. es. restrizioni all'importazione o all'esportazione di determinati beni, 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 della migrazione (SEM) o dall'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC). 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 e avviare un procedimento contro un istituto che le viola. La LEMB, per contro, non definisce esplicitamente le modalità secondo cui un istituto finanziario deve organizzarsi né il livello di diligenza necessario. La LEMB non obbliga neanche direttamente gli intermediari finanziari ad analizzare i loro rischi correlati alla violazione o all'elusione delle sanzioni, a definire una politica dei rischi o a formare il proprio personale in tale ambito. In generale, i

provvedimenti organizzativi 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 deve comprendere il rispetto delle sanzioni, ma anche la limitazione dei rischi correlati al mancato rispetto o all'elusione delle sanzioni estere. In quest'ottica, nel 2022³⁶, la FINMA ha effettuato numerosi controlli in loco per accertare il rispetto da parte degli assoggettati del dispositivo sulle misure organizzative (p. es. regolamentazione interna, direttive) relativo alle sanzioni («design effectiveness»). Tali controlli, riguardanti sia il diritto dei mercati finanziari sia la LEmb, sono avvenuti in coordinamento con la SECO. La FINMA può effettuare questi controlli unicamente presso gli istituti che le sono assoggettati e non presso altri intermediari finanziari o consulenti.

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 dei provvedimenti organizzativi finalizzati a individuare, limitare e controllare i rischi in materia di sanzioni. Parrebbe opportuno rafforzare la prevenzione e chiarire le misure che dovranno essere adottate dal settore finanziario in tale ambito. Il disegno prevede quindi di modificare la LRD per precisare l'obbligo degli intermediari finanziari di adottare provvedimenti organizzativi tali da prevenire la violazione delle misure coercitive secondo la LEmb. L'obbligo deve applicarsi anche agli intermediari finanziari secondo l'articolo 2 capoversi 2 e 3 LRD, come pure ai consulenti assoggettati alla LRD (v. n. 1.1.2.1 e, sul concetto di consulenti, il n. 3.1.2.1). In particolare, questo obbligo impone agli intermediari finanziari di effettuare un'analisi dei rischi in materia di sanzioni, compresi i rischi in materia di sanzioni legate al finanziamento della proliferazione di armi. Esso soddisfa pertanto i nuovi requisiti della Raccomandazione 1 rivista del GAFI e si armonizza anche con le misure proposte nel progetto di regolamento europeo sulla lotta contro il riciclaggio di denaro, che prevede parimenti l'obbligo per tutti gli assoggettati agli obblighi anticiclaggio di adottare le misure necessarie per gestire e ridurre i rischi di evasione o di mancata applicazione delle sanzioni finanziarie pronunciate dall'UE.

1.1.2.5 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, neanche per le questioni legate alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, ma anche in relazione alla legge del 15 giugno 2018 sugli istituti finanziari (LIsFi).³⁷ Occorre pertanto colmare questa lacuna introducendo lo scambio

³⁶ Rapporto annuale di gestione della FINMA 2022, pag. 30. Il rapporto è consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > FINMA > Documentazione > Pubblicazioni della FINMA > Rapporti di gestione.

³⁷ RS 954.1

di informazioni tra la FINMA, gli organismi di vigilanza e gli organismi di autodisciplina (OAD; art. 29c D-LRD e art. 61a D-LIsFi).

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

1.2.1 Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

1.2.1.1 Opzione scelta

L'obiettivo della regolamentazione proposta è mettere a disposizione delle autorità competenti informazioni complete, 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.

Da un lato, il diritto attuale non consente alle autorità penali e amministrative 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; inoltre, 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 ostacola tali autorità nello svolgimento delle rispettive mansioni operative.

Dall'altro, il regime vigente non obbliga le società a verificare attivamente se le informazioni trasmesse dai propri azionisti sugli aventi economicamente diritto alle quote sociali siano corrette. L'applicazione dell'articolo 697j CO può inoltre comportare l'identificazione di un'altra persona rispetto all'articolo 4 LRD, in caso di società controllate in modo indiretto o in altro modo. 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 CP).

Il disegno di legge 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 il più possibile con quella della LRD) e ne migliora anche 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 sono riportati di seguito (v. anche cap. 5).

1. La raccolta delle informazioni sull'avente economicamente diritto è stata ridefinita e rafforzata. Al fine di garantire alle autorità competenti l'accesso rapido ed efficace a informazioni adeguate, affidabili e aggiornate sull'avente economicamente diritto, la Raccomandazione 24 prevede la rac-

colta 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 devono decidere quale opzione scegliere in funzione del rischio, del contesto e della materialità (p. es. l'importanza del settore finanziario) propri della rispettiva Giurisdizione.

2. Le esigenze legate alla natura delle informazioni sull'avente economicamente diritto sono state precisate con definizioni vincolanti: i Paesi devono introdurre determinati meccanismi per accertarsi che l'informazione sul beneficiario effettivo sia adeguata, affidabile e aggiornata. Le esigenze si applicano alle società e alle altre fonti di informazione (registro, intermediari finanziari).
3. La trasparenza e i controlli relativi alle relazioni dei fiduciari («nominee») sono stati rafforzati; sono state adottate nuove definizioni («nominator», «nominee director», «nominee shareholder»). Anche le misure applicabili ai «nominee» sono state rafforzate con diversi obblighi di notifica alla società e ai registri pertinenti, come pure con l'obbligo di mettere le informazioni notificate a disposizione di un'autorità in un registro o attraverso un meccanismo alternativo.
4. La trasparenza e i controlli relativi alle azioni al portatore sono stati rafforzati: il nuovo standard vieta le 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 (requisiti già soddisfatti dall'art. 622 cpv. 1^{bis} CO).
5. Un Paese deve 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.

Il presente disegno di legge tiene conto di tali elementi come illustrato di seguito. Innanzitutto istituisce un registro federale nel quale verranno iscritti gli aventi economicamente diritto degli enti giuridici assoggettati alla legge (registro per la trasparenza). Tale registro sarà tenuto dall'Ufficio federale di giustizia (UFG), in modo da sfruttare l'infrastruttura e le competenze 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 persone giuridiche di diritto estero. Il registro non sarà accessibile al pubblico, ma resterà riservato alle autorità designate dalla legge. Potranno accedervi gli intermediari finanziari e i consulenti sottoposti alla LRD, ma soltanto per adempire i propri obblighi di diligenza a titolo di lotta contro il 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, tenuto conto dell'interesse pubblico limitato, rappresenta un'ingerenza sproporzionata nel diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali contro un utilizzo abusivo. L'accesso al registro

sulla base di un interesse legittimo non è nemmeno richiesto dalla Raccomandazione 24 del GAFI (v. n. 1.2.1.1 e commento all'art. 35). La creazione di tale registro degli aventi economicamente diritto è già prevista nei Paesi membri dell'UE fin dal 2015 e gode di una sempre maggiore accettazione a livello internazionale (impegno politico per la creazione del registro rilevato in oltre 100 Stati e attuazione in 78 Stati, tra cui tutti i Paesi membri dell'UE, il Regno Unito e gli Stati Uniti, v. n. 3.1).

Il disegno di legge prevede inoltre obblighi per le società, in parte nuovi, tesi a completare il regime vigente per identificare, verificare e aggiornare le informazioni sul loro avente economicamente diritto (cfr. art. 7 e 8). Gli azionisti e gli aventi economicamente diritto sono tenuti a collaborare all'esecuzione di tali obblighi (cfr. art. 13 e 14).

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 notifica (cfr. art. 42 segg.). I controlli si basano su un'analisi dei rischi.

Il disegno di legge prevede infine che gli amministratori, i gestori, i soci o gli azionisti che agiscono a titolo fiduciario debbano effettuare una notificazione alla società e, tranne gli azionisti che agiscono in qualità di fiduciari, al registro di commercio (cfr. art. 15–17).

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

1.2.1.2 Alternative esaminate

Status quo

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

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, potenzialmente dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), senza bisogno di creare un registro separato. Il meccanismo introdotto dovrebbe consentire agli intermediari finanziari di fornire tali informazioni in modo rapido ed efficace, su richiesta delle autorità, possibilmente attraverso uno sportello unico, 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 associato 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 dalla società, prima della notificazione al servizio centrale, e successivamente dall'intermediario finanziario, in applicazione della LRD.

Questo meccanismo, al pari del registro per la trasparenza, 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. Tuttavia, l'obbligo per le società di diritto svizzero di avere un conto bancario in Svizzera è stato respinto dai partecipanti alla consultazione e accantonato nell'ambito del disegno di legge concernente l'attuazione delle raccomandazioni del Forum globale nel 2019³⁸. La creazione di una tale piattaforma sottoporrebbe peraltro il settore finanziario a pesanti obblighi, in quanto gli verrebbero di fatto delegate l'identificazione e la verifica dell'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, il grado di accettazione di un tale meccanismo a livello internazionale sarebbe più limitato e risulterebbe, a lungo termine, 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 (v. n. 3.1 per una sintesi dettagliata; p. es. 78 Stati hanno già realizzato un registro simile). Questo meccanismo alternativo presenta quindi 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 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 con la fatturazione delle spese.

³⁸ Messaggio del 21 novembre 2018 concernente l'attuazione delle raccomandazioni del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali formulate nel rapporto sulla fase 2 della valutazione tra pari relativa alla Svizzera, FF 2019 275, in particolare 290

Altre alternative

Le altre alternative 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 fondato 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. Questa alternativa non sarebbe inoltre compatibile con il mandato statutario e le attuali competenze dell'AFC, che si limitano alla fiscalità e alla vigilanza orientata ai rischi. Occorrerebbe quindi creare una struttura del tutto 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. La consultazione ha confermato che la maggioranza dei partecipanti, Cantoni compresi, non auspica tale decentralizzazione del registro.

Infine, dal confronto con le parti interessate del settore privato emerge che un eventuale meccanismo alternativo fondato 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 all'introduzione di una nuova legge federale tesa a rafforzare la trasparenza delle persone giuridiche, il disegno di legge prevede anche la revisione parziale della LRD, incentrata sulle misure seguenti.

1.2.2.1 Introduzione di obblighi di diligenza per consulenti e avvocati

Opzione scelta

La regolamentazione proposta, che introduce nuovi obblighi di diligenza per le professioni giuridiche e i contabili, come pure per determinati fornitori, nella misura in cui offrono servizi 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 presentano effettivamente rischi elevati, conformemente alle raccomandazioni internazionali pertinenti (v. n. 1.1.2.1 e 3.2). Tale regolamentazione si integra altresì nel quadro attuale della LRD, che disciplina gli obblighi degli intermediari finanziari e dei commercianti.

Le opzioni scelte tengono anche conto del progetto sottoposto al Parlamento nel 2019.³⁹ e dei dibattiti parlamentari che ne sono seguiti. Il campo di applicazione e la portata dei diversi obblighi introdotti sono dunque stati precisati nell'intento di migliorare la chiarezza e l'efficacia della regolamentazione. In particolare, l'attività giudiziaria è completamente esclusa dal campo di applicazione degli obblighi di diligenza. Rispetto al progetto sottoposto nel 2019, gli obblighi di diligenza sono più proporzionati e meglio conformi all'approccio basato sui rischi: il consulente non deve verificare le circostanze di una transazione sistematicamente, ma soltanto in caso di rischi maggiori, e può peraltro adottare misure di diligenza semplificate, se lo consentono i rischi limitati relativi a una transazione e a un cliente. Infine, come prevede il diritto vigente per gli avvocati e i notai che esercitano un'attività d'intermediario finanziario secondo la LRD, il segreto professionale costituisce un'eccezione all'obbligo di comunicazione dei sospetti⁴⁰. Anche la vigilanza introdotta dal disegno di legge garantisce la protezione del segreto professionale.⁴¹

D'altra parte le misure proposte devono essere efficaci, ossia apportare un vero e proprio valore aggiunto alla lotta contro il riciclaggio di denaro. Devono pertanto migliorare concretamente il rispetto da parte della Svizzera delle raccomandazioni del GAFI, senza spingersi oltre gli standard internazionali o la loro attuazione da parte dei Paesi europei. Devono al tempo stesso essere proporzionate e permettere un'attuazione efficace della legge, mantenendo i costi a livelli ragionevoli per le professioni interessate. Il disegno di legge 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 loro attività, all'interno di studi le cui pratiche e dimensioni sono estremamente eterogenee. Questa nuova legislazione deve infine 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 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 o fornisce aiuto per investirli o trasferirli (cfr. art. 2 cpv. 3 LRD). Al di fuori di questo ambito, le prestazioni correlate a società o trust non sono assoggettate.

³⁹ Messaggio del 26 giugno 2019 concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro, FF 2019 4539

⁴⁰ Cfr. al riguardo il parere legale redatto dal prof. Chappuis concernente il disegno della legge sulla trasparenza delle persone giuridiche e le modifiche della LRD dal punto di vista del segreto professionale degli avvocati; il parere legale conferma che l'eccezione all'obbligo di comunicazione, prevista nel disegno di legge, permette di rispettare il segreto professionale.

⁴¹ Cfr. al riguardo il parere legale redatto dal prof. Chappuis concernente il disegno della legge sulla trasparenza delle persone giuridiche e le modifiche della LRD dal punto di vista del segreto professionale degli avvocati; il parere legale conferma che il controllo dei provvedimenti organizzativi e il rispetto degli obblighi di diligenza da parte degli OAD tutelano il segreto professionale.

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 (v. n. 1.1.2.1). Tali attività, che saranno precisate a livello di legge, riguardano in concreto 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 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. Il disegno di legge non estende il campo di applicazione degli obblighi di diligenza oltre tale elenco per interessare, ad esempio, la consulenza fiscale in senso lato (sul modello più recente dell'UE, v. n. 3.2). In quest'ottica il diritto svizzero sarà dunque in linea con lo standard internazionale vigente e la regolamentazione UE adottata nel 2002.⁴².

Creazione di uno status di consulente ai sensi della LRD

Il disegno di legge intende introdurre nella LRD un nuovo regime, quello dei consulenti. Le attività dei consulenti sottoposte a obblighi di diligenza saranno definite in maniera esaustiva dalla normativa. Si tratta di attività concernenti la strutturazione di persone giuridiche o di costrutti giuridici, che consentirà di migliorarne la trasparenza, come pure delle transazioni immobiliari, anch'esse collegate a un rischio elevato di riciclaggio di denaro (v. n. 1.1.2.2).

La consulenza legale non sarà quindi sottoposta alla LRD in via generale, 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 ora assoggettato e dovrà identificare l'avente economicamente diritto della società nonché lo scopo di tale operazione. Solo il consulente che agisce a titolo professionale sarà assoggettato alla legge; il Consiglio federale definirà a livello di ordinanza le soglie appropriate, ad esempio sulla base del numero di clienti o dell'importo dei redditi generati.

Il disegno di legge prevede norme speciali per le professioni di avvocato e di notaio per tenere conto della salvaguardia di cui gode il segreto professionale dell'avvocato o del notaio nell'ordinamento giuridico e del ruolo svolto dall'avvocato nella garanzia

⁴² 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 dicembre 2001, pag. 76; il diritto europeo è stato successivamente rivisto a più riprese, v. n. 2.2.

dell'accesso alla giustizia. Le regole saranno definite in modo da salvaguardare totalmente il rapporto di fiducia tra l'avvocato o il notaio e i clienti⁴³. Nel momento in cui svolge un'attività tipica, coperta dal segreto professionale, l'avvocato o il notaio dovrà soltanto identificare il proprio cliente nonché lo scopo della transazione auspicata e l'avente economicamente diritto di tale transazione; è esclusa la comunicazione a MROS delle informazioni coperte da segreto. Peraltro, la vigilanza di avvocati e notai sarà organizzata nel rispetto del segreto professionale: in particolare, i controlli saranno effettuati da avvocati o notai, senza alcun intervento di autorità o di terzi non tenuti al rispetto del segreto professionale. L'avvocato o il notaio che effettua il controllo sarà egli stesso sottoposto al segreto professionale. Trasmette le informazioni all'OAD solo nella misura strettamente necessaria al controllo; ciò esclude la trasmissione del nome o di altri dati che permettono di identificare personalmente il cliente. Queste informazioni non saranno trasmesse nemmeno ad altre autorità.

Obblighi di diligenza e obbligo di comunicazione

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 D-LRD). È inoltre rivisto rispetto al progetto sottoposto in precedenza al Parlamento, per renderlo più proporzionato e adattato ai rischi. Ad esempio, il disegno di legge non prevede più l'obbligo sistematico di chiarire le circostanze di una transazione.

I consulenti saranno tenuti a comunicare i propri sospetti a MROS. Gli avvocati e i notai soggiacciono a quest'obbligo soltanto se sono coinvolti nella transazione finanziaria in questione e se le relative informazioni non sono protette dal segreto professionale (cfr. art. 9 cpv. 2 D-LRD).

Vigilanza

La vigilanza dei consulenti sarà simile a quella degli intermediari finanziari del settore parabancario (art. 2 cpv. 3 LRD). Questo permetterà di integrarla nel modello esistente previsto dalla LRD, che lascia ampio spazio all'autodisciplina. I consulenti dovranno quindi affiliarsi a un OAD che eserciterà la vigilanza.

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 (intermediazione finanziaria e consulenza).

⁴³ Cfr. al riguardo il parere legale redatto dal prof. Chappuis concernente il disegno della legge sulla trasparenza delle persone giuridiche e le modifiche della LRD dal punto di vista del segreto professionale degli avvocati; il parere legale conferma che le misure proposte non violano il segreto professionale degli avvocati e sono conformi al diritto costituzionale svizzero e alla CEDU.

Neppure lo *status quo* è auspicabile. Attualmente la Svizzera è l'unico Paese europeo che non prevede alcun obbligo di diligenza (in particolare quello di identificare il cliente e l'avente economicamente diritto) al momento della costituzione di società o di trust, ad esempio. 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 l'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 degli obblighi di diligenza, persino dei più elementari, è spesso difficile se non impossibile per le autorità penali identificare 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 è sufficiente ad assicurare una tale vigilanza. 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 v. n. 3.2). A livello internazionale cresce l'attenzione sull'importanza di regolamentare l'insieme dei «gatekeeper» del sistema finanziario, compresi determinati consulenti specializzati (v. n. 1.1.2.1).

Sono state esaminate e scartate anche altre soluzioni che miravano a limitare o estendere le misure proposte nel disegno di legge. In particolare sono state esaminate le seguenti opzioni:

- il catalogo delle nuove attività assoggettate è opportunamente incentrato sui rischi legati al riciclaggio di denaro individuati in Svizzera ed è conforme alle raccomandazioni internazionali pertinenti. Un adeguamento solo parziale del diritto svizzero alle raccomandazioni internazionali, ad esempio escludendo dall'assoggettamento altre attività o un certo tipo di società, non permetterebbe di raggiungere pienamente gli obiettivi definiti nel disegno di legge: il dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro rimarrebbe carente e la Svizzera continuerebbe a discostarsi dagli standard internazionali e dalla prassi di numerosi Stati. 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 quindi difficoltà di applicazione e rischi di elusione, 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 non va oltre la raccomandazione del GAFI. Essa rinuncia all'estensione di tale obbligo, come prevedono diverse legislazioni nazionali o l'UE,

la quale, nel suo progetto di regolamento intende non solo limitare l'eccezione all'obbligo di comunicazione alle sole attività di rappresentanza e di consulenza legale, definite in maniera stringente, ma anche introdurre una deroga all'eccezione, in particolare per i casi in cui l'avvocato o il notaio è a conoscenza del fatto che il cliente sta chiedendo una consulenza legale per riciclare denaro o finanziare il terrorismo.⁴⁴ 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;

- infine, sono stati esaminati e scartati altri 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 progetto sottoposto al Parlamento nel 2019, sarebbe meno efficace: 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 su quello degli obblighi di diligenza propriamente detti. L'avamprogetto proponeva la vigilanza degli avvocati da parte dell'autorità cantonale competente, in applicazione della legge federale del 23 giugno 2000.⁴⁵ sulla libera circolazione degli avvocati (LLCA), integrando tale vigilanza nel diritto disciplinare esistente. Tuttavia, nell'ambito della consultazione, questa soluzione è stata criticata e ritenuta poco efficace. Si è pertanto optato per un regime uniforme che consenta di ricorrere agli organismi di autodisciplina (v. n. 2.2).

1.2.2.2 Abolizione del valore soglia per il commercio di beni immobili

Opzione scelta

L'opzione scelta nasce dalla constatazione che oggi il pagamento in contanti di importi elevati è insolito e già sottoposto a obblighi di diligenza secondo la regolamentazione vigente.

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 in maniera illimitata.

⁴⁴ Cfr. art. 51 par. 2 della proposta di regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo della Commissione europea del 13 febbraio 2024; *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing; confirmation of the final compromise text with a view of agreement*, consultabile all'indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6220-2024-REV-1/en/pdf>.

⁴⁵ RS 935.61

L'abolizione del valore soglia consente di introdurre obblighi di diligenza per le persone che negoziano beni immobili a titolo professionale qualora venga effettuato o ricevuto un pagamento in contanti. Se i pagamenti sono effettuati tramite un intermediario finanziario, come di consueto, 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 normativa anti-riciclaggio in maniera generale, come previsto dal GAFI e come fa l'UE. Questa soluzione non permetterebbe di gestire adeguatamente i rischi individuati a livello nazionale. La soluzione proposta è più conforme al principio di proporzionalità, in quanto chiunque negozia beni immobili (compresi gli agenti immobiliari) è sottoposto a obblighi di diligenza nei casi più a rischio, in cui vengono accettati o ricevuti contanti. Per contro, se il commerciante di beni immobiliari decide di rivolgersi a un intermediario finanziario, non sarà sottoposto a obblighi di diligenza. Il disegno di legge prevede inoltre di sottoporre gli avvocati, i notai e gli altri consulenti a obblighi di diligenza in caso di acquisto o vendita di un bene immobile (per maggiori dettagli v. n. 1.2.2.1). L'insieme di queste norme consente di ridurre in modo sostanziale il rischio di riciclaggio di denaro.

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.

1.2.2.3 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, mentre l'espressione «pietre preziose» si riferisce a 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. Il disegno di legge propone dunque 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 permetterà di ridurre i costi considerevoli derivanti dal vaglio dei dati – consentendo a MROS di concentrarsi sulla sua principale attività di analisi – e migliorerà l'efficacia del sistema di comunicazione, sia per MROS sia per gli intermediari finanziari interessati, determinando a medio termine una riduzione dei costi.

1.2.2.5 Provvedimenti per prevenire la violazione delle misure coercitive secondo la LEmb da parte degli assoggettati alla LRD

Il presente disegno di legge precisa l'obbligo delle persone assoggettate alla LRD (intermediari finanziari o consulenti) di adottare i provvedimenti organizzativi necessari per individuare, limitare e controllare i rischi in materia di misure coercitive secondo la 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 1934⁴⁶ sulle banche (LBCR). La LEmb non ha tuttavia come oggetto la diligenza da esercitarsi nel settore finanziario. Gli obblighi previsti dalle ordinanze basate su questa legge si applicano in effetti 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. Tali obblighi devono essere rispettati scrupolosamente e non applicati secondo un orientamento basato sul rischio. A sua volta la LBCR non permette di rivolgersi a tutti gli intermediari finanziari, in particolare ai gestori patrimoniali, ai trustee o ai consulenti. La diligenza nell'ambito della prevenzione della violazione delle misure coercitive secondo la LEmb dovrebbe però essere esercitata da chiunque svolga attività nel settore finanziario o in quello della consulenza. Determinate attività di intermediazione finanziaria o alcuni mandati di consulenza sono particolarmente rischiosi dal punto di vista della conformità alle sanzioni, come il fatto di accettare un mandato di amministratore di una società il cui avente economicamente diritto è oscuro. Neanche lo *status quo* appare infine auspicabile data l'importanza evidente di adottare provvedimenti organizzativi per individuare, limitare e controllare i rischi in tale ambito, in particolare in caso di 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, neanche per le questioni legate alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, ma anche in relazione alla LsFi.

L'articolo 88 della legge del 15 giugno 2018⁴⁷ 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 alla vigilanza secondo la LSerFi. Lo scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza deve tuttavia riguardare anche i fatti e i documenti relativi ai trustee e ai gestori

⁴⁶ RS 952.0

⁴⁷ RS 950.1

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 sia gli organismi di vigilanza possano adempiere il proprio mandato. Sono altresì necessarie 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 2019⁴⁸ sugli organismi di vigilanza (OOV) 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 D-LRD e 61a D-LISFi.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto è annunciato nel messaggio del 24 gennaio 2024 sul programma di legislatura 2023–2027⁴⁹ e nel decreto federale del ... sul programma di legislatura 2023–2027⁵⁰.

È conforme ai principi della politica del Consiglio federale in materia di mercati finanziari. Il Consiglio federale ha stabilito quale obiettivo strategico la conformità della legislazione svizzera sul riciclaggio di denaro alle raccomandazioni internazionali pertinenti.

Il disegno di legge è altresì in linea con la Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024⁵¹, secondo cui la Confederazione esamina le misure tese a migliorare la trasparenza degli aventi economicamente diritto a beni immobili e persone giuridiche.

Il 4 dicembre 2015 il Consiglio federale ha inoltre deciso che la Svizzera avrebbe partecipato alla realizzazione di un sistema mondiale d'identificazione degli attori dei mercati finanziari («Global Legal Entity Identifier Foundation»)⁵². 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 per la trasparenza possono dare un contributo importante all'identificazione univoca delle imprese presenti nel registro IDI, contribuendo quindi indirettamente all'individuazione dei rischi sistemici.

⁴⁸ RS **956.134**

⁴⁹ FF **2024 525**

⁵⁰ FF **2024 526** (disegno)

⁵¹ Strategia del Consiglio federale contro la corruzione consultabile all'indirizzo: www.eda.admin.ch > DFAE > Pubblicazioni.

⁵² Cfr. le informazioni disponibili all'indirizzo: www.bfs.admin.ch > Registri > Registri delle imprese > LEI – Legal Entity Identifier > Global Legal Entity Identifier Foundation (GLEIF).

1.4 Interventi parlamentari

Il progetto consente di adempiere il mandato contenuto nel postulato 22.3394 Trasparenza dei flussi finanziari, depositato dalla Commissione della politica estera del Consiglio nazionale.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

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

I Cantoni, i partiti politici, le associazioni professionali e le società civili sono stati invitati a esprimersi sulle possibili misure da integrare nel progetto. La consultazione si è svolta dal 30 agosto al 30 novembre 2023 e ha raccolto 106 pareri.⁵³

La maggioranza dei partecipanti si è espressa a favore dell'avamprogetto, mentre una minoranza significativa si è opposta a tutte o a una parte delle misure e un'ulteriore minoranza ritiene che esso non si spinga abbastanza oltre.

2.1 Nuova legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

Per tenere conto delle critiche espresse dai partecipanti, l'avamprogetto è stato modificato, in particolare alleggerendo e chiarendo gli obblighi previsti a carico delle imprese e del settore finanziario. I principali adeguamenti effettuati sono i seguenti:

- per una migliore protezione dei dati del registro, il disegno di legge propone di limitare l'accesso da parte delle autorità agli ambiti nei quali questo risulta più utile per le rispettive attività operative e conformi ai relativi compiti legali. Sono poi state ulteriormente limitate le categorie di dati visibili, secondo il medesimo principio. Le autorità fiscali, pertanto, non hanno un accesso generalizzato al registro per la trasparenza: vi possono accedere soltanto se sono incaricate dell'assistenza amministrativa internazionale o se assolvono compiti di perseguimento penale. Inoltre, per inquadrare meglio l'uso dei dati e prevenire i rischi di abuso, l'assistenza internazionale sarà garantita dalle autorità competenti, in applicazione delle regole esistenti in materia di assistenza, e non più direttamente da parte dell'autorità di controllo, come prevedeva l'avamprogetto;
- l'avamprogetto è stato modificato anche per meglio armonizzare la nuova normativa con la legislazione antiriciclaggio e semplificare l'utilizzo del registro da parte del settore finanziario, il che ridurrà i costi di attuazione a

⁵³ I risultati della consultazione sono consultabili all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > DFF > Legge federale sulla trasparenza delle persone giuridiche e sull'identificazione degli aventi economicamente diritto (Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche; LTPG).

carico degli operatori interessati. Non si propone tuttavia di disciplinare nel disegno, in maniera speciale, il concetto di avente economicamente diritto delle società di domicilio. Tale concetto si inserirebbe difficilmente nella legge, considerata la diversità dei concetti di avente economicamente diritto di valori patrimoniali e di avente economicamente diritto di società operative. Questo creerebbe problemi complessi di attuazione e ne limiterebbe il valore aggiunto. Sono invece state riviste le condizioni dell'obbligo di comunicazione delle differenze per ridurre l'onere a carico degli intermediari finanziari; in particolare, sono stati definiti termini precisi e sono state chiarite le condizioni della comunicazione. Questa semplificazione permetterà di limitare le comunicazioni trasmesse al registro e di rafforzare il carattere mirato dei controlli;

- l'avamprogetto è stato peraltro modificato sotto diversi profili al fine di semplificare e chiarire gli obblighi imposti a determinate categorie di persone giuridiche. Sono quindi state riesaminate le disposizioni applicabili a fondazioni e associazioni, sono stati chiariti il concetto di avente economicamente diritto a esse applicabile e gli obblighi a loro carico, per ridurre le potenziali ripercussioni sulle persone interessate dell'iscrizione nel registro. Il disegno di legge prevede ora anche l'esenzione per le filiali detenute indirettamente da società quotate in borsa;
- infine, il disegno di legge sopprime l'infrazione per negligenza in caso di violazione degli obblighi di notifica. Questa misura accoglie le richieste del settore e riduce il fabbisogno di risorse della futura autorità di controllo.

2.2 Revisione parziale della legge sul riciclaggio di denaro

In linea di principio, l'avamprogetto di revisione della LRD è stato accolto positivamente. Tuttavia, i settori interessati dai nuovi obblighi come pure diversi partiti hanno espresso la propria contrarietà alle misure che riguardano alcune attività di consulenza.

Un'ampia maggioranza dei partecipanti, compresi Cantoni, associazioni ed esponenti del settore finanziario, è favorevole all'introduzione di obblighi di diligenza per determinati servizi di consulenza, che invece è stata respinta dalle associazioni professionali interessate. Per tenere conto delle critiche formulate, l'avamprogetto è stato modificato sotto diversi profili:

- il disegno di legge non prevede più l'introduzione nella LLCA di alcun regime speciale per la professione di avvocato, il cui vantaggio principale sarebbe stato di integrare la vigilanza in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro con la sorveglianza esistente per la professione di avvocato, ciò che a sua volta avrebbe evitato agli avvocati di doversi affiliare a un organismo supplementare, come avviene in linea di massima nei Paesi europei. La maggior parte dei partecipanti ha tuttavia rilevato i vantaggi derivanti alle attività interessate da una normativa uniforme, qualunque sia la professione della persona assoggettata. Essi hanno altresì sottolineato che non tutte le autorità cantonali incaricate della sorveglianza degli avvocati dispongono degli stessi mezzi o hanno esperienza nel campo della LRD. Ciò

comporterebbe il grave rischio di un'applicazione non uniforme della normativa. Neanche la Federazione Svizzera degli Avvocati è favorevole a tale modello. Alla luce di queste riserve, il disegno di legge sottopone alla LRD tutte le attività e tutti i professionisti interessati. La vigilanza potrà dunque essere esercitata dagli OAD, che sono organizzati su base regionale o centrale e dispongono già di competenze ed esperienza nel campo della LRD, anche in caso di applicazione della medesima alle attività degli avvocati o dei notai. La LRD conterrà pertanto direttamente le regole speciali necessarie per la professione di avvocato tese innanzitutto a garantire il segreto professionale;

- le disposizioni pertinenti della LRD sono state riviste per rafforzare la protezione delle informazioni coperte dal segreto professionale. Come previsto nell'avamprogetto, è esclusa qualsiasi comunicazione di tali informazioni a MROS. Il disegno di legge precisa anche le regole applicabili in materia di vigilanza se l'affiliato a un OAD esercita attività sottoposte al segreto professionale.⁵⁴.

L'avamprogetto prevedeva altresì una riforma del regime applicabile in materia di sanzioni pronunciate dagli OAD: la proposta intendeva anticipare un possibile cambiamento di giurisprudenza del Tribunale federale, che potrebbe ritenere che le sanzioni siano afferenti al diritto pubblico. Tale proposta è stata respinta all'unanimità dagli OAD e da una parte del settore. In particolare, gli OAD sottolineano il rischio di ridurre l'autodisciplina e l'efficacia del sistema esistente. In considerazione delle critiche espresse, la misura è stata ritirata dal disegno di legge e sarà oggetto, se del caso, di un progetto legislativo a sé stante.

Per quanto concerne le altre misure previste dalla revisione della LRD, il disegno tiene conto dei risultati della consultazione come illustrato di seguito:

- in generale le misure relative al settore immobiliare sono state accolte favorevolmente. Il messaggio concretizza determinati aspetti richiesti dai partecipanti alla consultazione, come il fatto che l'agente immobiliare che agisce esclusivamente in qualità di mediatore non sarà assoggettato e che il notaio sarà assoggettato alle disposizioni della LRD allo stesso titolo dell'avvocato;
- le misure di prevenzione nel campo delle sanzioni sono state valutate in modo positivo da una parte dei partecipanti e criticate da altri. Il disegno di legge mantiene queste misure. Rispetto al diritto vigente, non sono previste modifiche della competenza della SECO nell'attuazione della LEmb; le nuove disposizioni puntano a migliorare la prevenzione affinché gli intermediari finanziari e i consulenti adottino provvedimenti adeguati nell'organizzazione delle rispettive attività. Ora il disegno di legge disciplina anche lo scambio di informazioni tra la SECO e le autorità competenti in materia

⁵⁴ Cfr. al riguardo il parere legale redatto dal prof. Chappuis concernente il disegno della legge sulla trasparenza delle persone giuridiche e le modifiche della LRD dal punto di vista del segreto professionale degli avvocati; il parere legale conferma che la vigilanza esercitata dagli OAD conformemente alle misure proposte rispetta il segreto professionale.

di lotta contro il riciclaggio di denaro, in particolare MROS. Tale proposta migliora la coerenza delle misure proposte e assicura il collegamento tra l'attuazione della LEmb da parte della SECO e le comunicazioni che MROS riceve in applicazione dell'articolo 9 LRD, che potrebbero riguardare anche un caso di violazione delle misure coercitive secondo la LEmb come reato preliminare;

- la disposizione che punta a introdurre uno standard di comunicazione con MROS è stata modificata per accogliere le critiche espresse da una parte dei partecipanti, i quali temono, in particolare, che la delega a fedpol si estenda anche alla definizione del contenuto della comunicazione. Il disegno precisa ora che questa competenza resterà presso il Consiglio federale; fedpol definirà esclusivamente lo standard tecnico di comunicazione;
- la Conferenza svizzera dei Ministeri pubblici (CMP) e il Cantone di Lucerna hanno osservato che l'articolo 305*bis* CP non subisce alcuna modifica. La principale sfida per le autorità di perseguimento penale resta l'assunzione delle prove del reato preliminare, che il più delle volte è commesso all'estero. Secondo la CMP, per assicurare un perseguimento penale efficace e migliorare l'efficacia del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro bisognerebbe valutare in modo approfondito l'eventuale adeguamento delle disposizioni relative all'onere della prova. La revisione proposta non è tuttavia stata accolta nel presente disegno di legge, non essendo stata sottoposta ad alcuna consultazione pubblica; potrebbe però comportare cambiamenti di vasta portata.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

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 secondo le Raccomandazioni 22 e 23 del GAFI sono stati sottoposti a un'analisi, i cui principali risultati sono riportati di seguito.

3.1 Trasparenza delle persone giuridiche

Tendenza mondiale verso una maggiore trasparenza

La trasparenza sugli aventi economicamente diritto è un tema globale: tutti i Paesi membri dell'UE e dello Spazio economico europeo (SEE) devono disporre di un registro operativo nazionale degli aventi economicamente diritto. Anche il Regno Unito, gli Stati Uniti e Singapore hanno introdotto tale registro. Oltre ai Paesi industrializzati e alle piazze finanziarie, anche la maggior parte dei Paesi emergenti e in via sviluppo si è impegnata a introdurlo. Numerosi Stati e territori americani, africani, asiatici e del Pacifico stanno creando, nell'ambito di vari progetti regionali, un quadro giuridico 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. Solamente 29 Stati non mettono a disposizione questi dati (Paesi meno sviluppati, Stati in

cui sono in corso guerre o sconvolgimenti politici nonché Stati notoriamente non collaborativi).

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

- registro operativo: 78 Stati.⁵⁵ e 11 territori.⁵⁶;
- 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 trasparenza.⁵⁷ Nell'ambito dell'«Extractive Industry Transparency Initiative», diversi Paesi dispongono di un registro degli aventi economicamente diritto delle imprese operanti nel settore delle materie prime. In diversi Paesi, inoltre, questo registro copre già tutti gli enti giuridici nazionali.⁵⁸

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 ed elaborare le disposizioni in modo tale da non intralciare l'economia, diversi Paesi.⁵⁹ hanno deciso

⁵⁵ 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, Maurizio, 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, Stati Uniti, Svezia, Tanzania, Togo, Tunisia, Turchia, Ucraina, Ungheria, Uruguay, Vanuatu.

⁵⁶ Aruba, Curaçao, Gibilterra, Guernsey, Hong Kong, Isola di Man, Isole Cayman, Isole Vergini britanniche, Jersey, Sint Maarten, Turks e Caicos

⁵⁷ Azerbaigian, Australia, Canada, Cile, Ecuador, Georgia e Nuova Zelanda

⁵⁸ Botswana, Burkina Faso, Tanzania e Togo

⁵⁹ P. es. Cina, Maurizio e Portogallo

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 tempo. In altri Paesi queste informazioni devono invece essere inviate a parte direttamente a un determinato registro.⁶⁰ 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 registro.⁶¹ A seconda dell'ordinamento giuridico, i termini vanno da pochi giorni a tre mesi.

Registro centrale o meccanismo alternativo

In totale 78 Stati e 11 territori hanno deciso di raccogliere e conservare i dati sugli aventi economicamente diritto in un registro nazionale centrale.⁶²

Altri Paesi non conservano le informazioni sugli aventi economicamente diritto all'interno di un registro, ma si avvalgono di un meccanismo alternativo.⁶³

Responsabilità concernente il registro

I registri nazionali degli aventi economicamente diritto, esistenti nel 2023, sono tenuti da vari ministeri o uffici, a seconda delle consuetudini specifiche di ogni Paese. In quasi 40 Stati le autorità del registro di commercio, oltre ai normali compiti loro affidati, sono incaricate anche della tenuta del registro nazionale (separato dal registro di commercio) degli aventi economicamente diritto.⁶⁴ Alcuni Paesi integrano le informazioni direttamente nel registro di commercio.⁶⁵ In numerosi Stati il registro degli aventi economicamente diritto è tenuto da un'autorità speciale collegata al ministero delle finanze.⁶⁶, al ministero della giustizia.⁶⁷ o al ministero dell'economia.⁶⁸ In alcuni Paesi le autorità fiscali sono responsabili del registro.⁶⁹; altri ancora hanno affidato questo compito alle autorità di regolamentazione del mercato.⁷⁰, alle autorità di

⁶⁰ P. es. Belgio, Germania e Slovenia

⁶¹ P. es. Uruguay e Isole Vergini britanniche

⁶² Tutti gli Stati membri dell'UE, Albania, Arabia Saudita, Cina, India, Indonesia, Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Regno Unito, Serbia, Singapore, Stati Uniti, Turchia, Ucraina.

⁶³ P. es. 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.

⁶⁴ P. es. Albania, Francia, Kenia, Lussemburgo, Malta, Moldova, Myanmar, Nicaragua, Regno Unito, Saint Lucia, Serbia, Svezia, Tunisia e Ucraina

⁶⁵ Arabia Saudita, Bulgaria, Cuba e Egitto

⁶⁶ P. es. Austria, Belgio, Croazia, Germania, Grecia, Marocco, Norvegia e Polonia

⁶⁷ P. es. Estonia, Lettonia, Liechtenstein, Portogallo, Romania e Spagna

⁶⁸ P. es. Emirati Arabi Uniti, Finlandia, Italia, Lituania, Monaco e Qatar

⁶⁹ P. es. Colombia, Islanda, Israele, Montenegro, Perù, Repubblica dominicana, Samoa, Togo, Turchia e Ungheria

⁷⁰ Cina e Singapore

vigilanza finanziaria.⁷¹, alle autorità che si occupano di lotta contro la criminalità finanziaria.⁷², alla propria banca centrale.⁷³ o a un'agenzia statale appositamente incaricata.⁷⁴.

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 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 notificazione 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 responsabili.⁷⁵.

Enti giuridici assoggettati

Gli enti giuridici tenuti alla pubblicazione dei loro aventi economicamente diritto variano a seconda dell'ordinamento giuridico, ma in generale l'obbligo riguarda soprattutto società di capitali, cooperative e associazioni. Nella maggior parte dei Paesi 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.⁷⁶, in altri ordinamenti giuridici è previsto esplicitamente un registro specifico (non pubblico) dei trust.⁷⁷

Inoltre, la maggior parte degli Stati richiede i dati degli aventi economicamente diritto degli enti giuridici stranieri che hanno un determinato legame con il Paese, ad esempio le succursali, la sede effettiva dell'amministrazione, l'acquisto di beni immobili o di altri beni patrimoniali, come yacht o aerei. Soltanto in un numero limitato di Paesi l'obbligo di comunicare gli aventi economicamente diritto concerne esclusivamente gli enti giuridici nazionali.⁷⁸.

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 l'identificazione degli aventi economicamente diritto tramite il modello a cascata (cfr. Raccomandazione 10

⁷¹ Croazia e Vanuatu

⁷² Stati Uniti

⁷³ Costa Rica e Uruguay

⁷⁴ Slovenia

⁷⁵ P. es. Giamaica, Giappone e Panama

⁷⁶ P. es. Austria, Cipro e Svezia

⁷⁷ Francia e Regno Unito

⁷⁸ 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 notifica 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 alcun ente giuridico di diritto estero.

del GAFI, nota interpretativa, par. 5 lett. b) vi sono in alcuni casi delle differenze (mancata definizione degli organi direttivi e amministrativi superiori quando non vi è un controllo tramite partecipazione o in altro modo). Tali differenze sono state però criticate dal Forum globale nell'ambito delle valutazioni tra pari. Tutti i Paesi identificano gli aventi economicamente diritto degli enti giuridici, tranne due Stati, ovvero la Svizzera (in base al diritto vigente) e le Isole Cook, che, discostandosi dallo standard, identificano 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, Maurizio, Qatar, Tunisia: 20 %).

Obbligo di identificazione e di notifica degli enti giuridici

In quasi tutti i Paesi e territori, gli enti giuridici sono tenuti a identificare e verificare l'identità degli aventi economicamente diritto e a registrare le loro informazioni in un registro interno. In alcuni Paesi tale compito spetta ai cosiddetti «resident agent»⁷⁹, che devono mettere queste informazioni a disposizione delle autorità competenti. Nella maggior parte degli ordinamenti giuridici gli aventi economicamente diritto stessi e i soci sono tenuti a fornire alla società, d'ufficio o su richiesta, i dati necessari (pena una multa o altre sanzioni, come la rinuncia ai diritti societari e patrimoniali). Sono pochi i Paesi che non prevedono alcun obbligo di collaborazione per gli aventi economicamente diritto.⁸⁰ Infine, in tutti i Paesi in cui esistono i registri, sono gli enti giuridici a dover notificare i dati sui loro aventi economicamente diritto a questi registri. In molti Paesi, alla notificazione devono essere allegate anche prove che documentino la veridicità delle informazioni da registrare. In tanti altri casi, invece, la notificazione 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 notificazione è gratuita. Soltanto in qualche Paese è richiesto il versamento di una tassa amministrativa.⁸¹ La maggior parte dei Paesi prevede (in alcuni casi anche esplicitamente) che anche rappresentanti incaricati dagli aventi economicamente diritto possano accertare, verificare l'identità e notificare gli aventi economicamente diritto, come avvocati, notai e fornitori di servizi registrati.

In numerosi Paesi 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 notificazione. 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 strutture tipiche nelle quali sono organizzate. Nel caso, invece, di 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

⁷⁹ Giamaica, Guernsey, Isole Vergini britanniche, Panama e Seychelles

⁸⁰ P. es. Slovacchia

⁸¹ P. es. Cechia, Francia, Lussemburgo e Svezia

strutture di partecipazione rilevanti⁸². In Austria i documenti necessari a identificare 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 possono gestire i processi critici (p. es. un'operazione di finanziamento) in modo decisamente più rapido ed efficiente. Le agevolazioni e gli esoneri dall'obbligo di notifica 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 Raccomandazione 24 riveduta del GAFL⁸³ 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 fornite

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. Così facendo si dovrebbero rilevare palesi inesattezze come, ad esempio, l'inserimento di persone inesistenti⁸⁴. 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 notificazione, il registro, in quanto autorità, segnala i dati interessati, aggiungendo un'annotazione («flag», cfr. commento sulla comunicazione di differenze)⁸⁵.

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 comunicazioni di differenze o si intenda effettuare dei controlli a campione (in modo casuale o secondo

⁸² Austria, Germania e Liechtenstein

⁸³ GAFL, *Guidance on beneficial ownership of legal persons*, marzo 2023, consultabile all'indirizzo: www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Austria e Svezia

il livello di rischio)⁸⁶. In alcuni di questi Paesi tali esami approfonditi vengono svolti da un'autorità che dispone di conoscenze e competenze adeguate, ad esempio un'autorità di vigilanza finanziaria, un'unità d'informazione finanziaria («Finance Intelligence Unit») FIU) o un ufficio speciale dell'autorità fiscale. Nel caso di un profilo di rischio più elevato, gli enti giuridici sottoposti a un esame approfondito sono tenuti a supportare le autorità incaricate della verifica fornendo tutte le spiegazioni e la documentazione necessaria ad accertare e verificare l'identità degli 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 dei Paesi 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 questione.⁸⁷.

Termini per la notificazione di modifiche 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 notificazione 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 Stati⁸⁸ 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 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 notificate; questo quindi porta a pensare che in assenza di tale obbligo le modifiche non sono notificate.⁸⁹.

⁸⁶ P. es. Andorra, Austria, Belgio, Brasile, Colombia, Corea, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Gibilterra, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Maurizio, Paesi Bassi, Perù, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Slovenia, Svezia e Ucraina

⁸⁷ Albania, Emirati Arabi Uniti, India, Malta e Serbia

⁸⁸ Austria, Bahrein, Belgio, Colombia, Danimarca, Ghana, Guernsey, Isole Marshall, Libano, Malta, Marocco, Nauru, Nicaragua, Nigeria, Perù, Portogallo, Qatar, Repubblica Dominicana, Saint Lucia, Stati Uniti e Turchia

⁸⁹ Austria

Comunicazione di differenze

In quasi tutti i Paesi è previsto un sistema di comunicazione delle differenze («discrepancy reporting»), in base al quale altre autorità, intermediari finanziari e/o fornitori di servizi (fiduciari, avvocati, notai) sono tenuti a comunicare eventuali differenze 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 comunicazioni pervenute e consentono agli enti giuridici interessati di documentare la veridicità delle informazioni o di correggerle. Non appena viene trasmessa una comunicazione di differenze o, al più tardi, quando l'ente giuridico non risponde al sollecito di correggere o giustificare i dati inseriti, l'autorità del registro (oppure, in base al caso, l'autorità 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 incerte.⁹⁰ Attraverso questi «flag» solitamente viene segnalato che sono in corso verifiche su quei dati.⁹¹ Nei Paesi in cui è prevista questa procedura, l'ente giuridico interessato può richiedere la cancellazione dell'annotazione, attraverso una procedura amministrativa di fronte all'autorità del registro o all'autorità responsabile dell'esame approfondito, ma deve dimostrare con documenti giustificativi la veridicità dei dati sugli aventi economicamente diritto 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 ha, di conseguenza, avanzato critiche nei confronti di quei Paesi in cui le annotazioni inserite nel registro vi rimangono senza ulteriori chiarimenti da parte del registro o di un'altra autorità responsabile dell'esame approfondito.⁹² 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 il proprio obbligo di notifica, verrà sanzionato o inserito in una categoria di rischio più elevata.⁹³

Sono pochi i Paesi che non prevedono una comunicazione delle differenze.⁹⁴ In questi casi, però, effettuano 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

I Paesi disciplinano l'accesso alle informazioni presenti nel registro degli aventi economicamente diritto in vari modi. Nel 2023 la situazione era la seguente:

⁹⁰ Austria, Belgio, Cechia, Danimarca, Finlandia, Germania, Gibilterra, Islanda, Isole Cayman, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia, Svezia e Ungheria

⁹¹ 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).

⁹² Albania e Finlandia

⁹³ Albania, Malta, Svezia e Ucraina

⁹⁴ Hong Kong, Maurizio, Qatar e Singapore

- accesso illimitato per tutte le autorità e gli intermediari finanziari⁹⁵;
- accesso illimitato per tutte le autorità incaricate della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, come le autorità AML/CFT («Anti-Money Laundering» / «Combating the Financing of Terrorism»), FIU, autorità di vigilanza finanziaria, autorità di perseguimento penale, polizia, tribunali⁹⁶;
- 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 legge⁹⁷;
- 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 obbligo⁹⁸;
- 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 terrorismo⁹⁹;
- accesso illimitato per le autorità fiscali e accesso limitato in caso di richieste da parte di altre autorità¹⁰⁰.

Nei tanti Paesi in cui non esiste un registro degli aventi economicamente diritto, l'ordinamento giuridico garantisce che le autorità AML/CFT, le autorità di vigilanza, di perseguimento penale e fiscali possano richiedere le informazioni sugli aventi economicamente diritto direttamente agli enti giuridici e/o agli intermediari finanziari¹⁰¹.

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 si aumenterebbe il numero degli utenti che effettuerebbero verifiche indipendenti sui dati presenti all'interno del registro (in particolare attraverso la comunicazione delle differenze, 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 in generale sono

⁹⁵ Egitto, Lettonia, Libano, Polonia, Regno Unito e Ucraina

⁹⁶ Tutti gli Stati.

⁹⁷ Quasi tutti gli Stati.

⁹⁸ P. es. Andorra, Austria, Belgio, Bermuda, Cechia, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Gibilterra, Lussemburgo, Portogallo, Serbia e Svezia

⁹⁹ P. es. Albania, Bulgaria, Cipro, Germania, Grecia, Indonesia, Irlanda, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti e Ungheria

¹⁰⁰ P. es. Argentina, Ghana, Israele, Kenia e Turchia

¹⁰¹ P. es. Australia, Bielorussia, Corea, Malesia, Nuova Zelanda, Russia, Saint Kitts e Nevis nonché Svizzera

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 sensibili sono ritenute riservate e degne di particolare protezione, per cui è esclusa la possibilità di fornire un accesso pubblico al registro.¹⁰².

Con l'adozione della direttiva 2015/849, l'UE impone che tutti gli Stati membri tengano un registro centrale degli aventi economicamente diritto di persone giuridiche e altri istituti giuridici. Conformemente all'articolo 30 paragrafo 5 della direttiva, 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 tuttavia giudicato sproporzionato e contrario al diritto fondamentale un regolamento di questo tipo in uno Stato membro.¹⁰³. 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. Il progetto di direttiva concordato dal Consiglio europeo e dal Parlamento europeo a inizio 2024 propone di limitare l'accesso alle persone che hanno un legittimo interesse.¹⁰⁴.

Sanzioni e misure

In caso di violazione dei regolamenti riguardanti gli aventi economicamente diritto, numerosi Stati (in particolare tutti gli Stati membri dell'UE) prevedono misure amministrative e sanzioni per gli enti giuridici, i relativi organi o gli aventi economicamente diritto stessi che hanno commesso tali violazioni. 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 giuridico.¹⁰⁵. In alcuni Paesi si fa ricorso (in ag-

¹⁰² P. es. Arabia Saudita, Bahrein, Corea, Emirati Arabi Uniti, Giappone, Hong Kong, Israele, Malesia, Singapore, Turchia, tutti gli Stati del Sud America, diverse isole caraibiche, vari Stati dell'Africa e piccoli Stati del Pacifico

¹⁰³ CGUE, sentenza del 22 novembre 2022, cause riunite C-37/20 e C-601/20, WM e Sovim contro Luxembourg Business Registers consultabile all'indirizzo: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=34083>.

¹⁰⁴ Cfr. art. 12 della proposta di direttiva del 13 febbraio 2024; *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the mechanisms to be put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849; confirmation of the final compromise text with a view to agreement*, consultabile all'indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6223-2024-INIT/en/pdf>.

¹⁰⁵ P. es. Arabia Saudita, Austria, Cina, Emirati Arabi Uniti, Finlandia, Irlanda, Islanda, Israele, Lettonia, Liechtenstein, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Stati Uniti e Ucraina

giunta) anche ad altre misure per procedere all'identificazione e alla notificazione 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 notificazione degli aventi economicamente diritto.¹⁰⁶; liquidazione dell'ente giuridico in difetto in caso di ripetuto rifiuto di identificare e notificare gli aventi economicamente diritto.¹⁰⁷; 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 notificato i propri aventi economicamente diritto.¹⁰⁸; esclusione degli enti giuridici in difetto dai bandi e dalle sovvenzioni pubblici.¹⁰⁹; menzione nel registro specificando che l'ente giuridico è considerato inaffidabile per aver fornito informazioni dubbie.¹¹⁰. Determinati Paesi puniscono i reati commessi in questo ambito esclusivamente con sanzioni penali.¹¹¹.

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, il quale, tuttavia, per ragioni di natura fiscale, si presta a interpretazioni diverse (in particolare senza un approccio basato sul rischio) tanto da essere 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 del dispositivo nazionale sugli aventi economicamente diritto. La mancanza di regole al riguardo o le eventuali carenze hanno influito negativamente sul rating.¹¹². Dal 2017 i Paesi hanno iniziato a essere sottoposti a controlli per verificare se erano disponibili le informazioni sugli aventi economicamente diritto; un'attenzione particolare è dunque rivolta alla completezza del quadro giuridico e agli Stati è stato consigliato di monitorare che questi regolamenti venissero attuati in modo efficace.¹¹³. Dal 2020 sono stati analizzati in modo dettagliato gli strumenti disponibili e le carenze riscontrate contestate con fermezza.¹¹⁴. I

¹⁰⁶ Cechia, India e Slovacchia

¹⁰⁷ Danimarca, Isola di Man, Jersey, Lettonia, Malta, Panama, Romania e Vanuatu

¹⁰⁸ Bahrein, Brasile, Francia e Indonesia

¹⁰⁹ Portogallo e Slovacchia

¹¹⁰ Ungheria

¹¹¹ P. es. Bermuda, Ghana, Giappone, Isole Vergini britanniche e Malesia

¹¹² Australia, Bermuda, Bulgaria, Canada e Romania

¹¹³ 2017: Austria, Bahrein, Belgio, Brasile, Estonia, Francia, Germania, Guernsey, India, Irlanda, Isola di Man, Isole Cayman, Italia, Jersey, Maurizio, Norvegia, Nuova Zelanda, Qatar, Regno Unito, Saint Kitts, Singapore, Ungheria; 2018: Andorra, Arabia Saudita, Croazia, Emirati Arabi Uniti, Liechtenstein, Lussemburgo, Malesia e Spagna.

¹¹⁴ 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 e Sint Maarten.

Paesi i cui dispositivi presentavano carenze e lacune meno gravi, tenuto conto del contesto generale (p. es. essendo presenti altre misure efficienti correttamente attuate)¹¹⁵, sono stati ritenuti in gran parte conformi.¹¹⁶

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 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 ampiamente 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 oppure carenze o lacune importanti relative agli strumenti esistenti provocano valutazioni complessivamente insufficienti (livello di efficacia basso o medio). Anche la Svizzera, quindi, a seguito delle verifiche effettuate nel 2016, ha ottenuto un giudizio moderato per quanto riguarda il livello di efficacia. Le valutazioni future prenderanno in esame anche l'attuazione delle raccomandazioni rivedute (in particolare la Raccomandazione 24 con la nuova richiesta di creazione di un registro degli aventi economicamente diritto o di un meccanismo alternativo equivalente).

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 economica. Le modalità con cui il registro è organizzato variano a seconda delle consuetudini diffuse nei singoli Paesi. La soluzione suggerita nell'ambito del presente disegno di legge di un registro svizzero degli aventi economicamente diritto (registro per la trasparenza) non va oltre i modelli stranieri, ma tiene conto degli aspetti che oggi costituiscono i requisiti minimi a livello internazionale.

3.2 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. Fin dal 2003, vale a dire da oltre 20 anni, tali raccomandazioni prevedono che gli obblighi di diligenza non debbano essere rispettati soltanto dagli istituti finanziari, ma anche da determinate imprese

¹¹⁵ P. es. nessun obbligo di comunicazione spontanea degli aventi economicamente diritto stessi alla società; acquisizione senza effettuare verifiche delle informazioni da registri e fonti esistenti, p. es. dal registro di commercio.

¹¹⁶ Islanda, Marocco, Portogallo, Slovenia e Turchia

e professioni non finanziarie, in particolare nel settore della consulenza legale e contabile. La Raccomandazione 22 del GAFI disciplina pertanto gli obblighi di diligenza applicabili alle imprese e alle professioni non finanziarie. Gli avvocati, i notai, gli altri liberi professionisti legali 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, comunicare 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 lotta contro il 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 «in gran parte 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 fiduciari e i fornitori di servizi alle società.¹¹⁷.

Unione europea

In seguito all'entrata in vigore, il 28 dicembre 2001, della direttiva 2001/97/CE.¹¹⁸, i notai e gli altri professionisti del diritto indipendenti nonché i fornitori di servizi relativi a società e fiduciari 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 lettere d ed e del GAFI.

I notai, gli altri professionisti del diritto indipendenti e i fornitori 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».¹¹⁹. Spetta inoltre agli Stati membri istituire un adeguato monitoraggio degli obblighi previsti dalla direttiva.

¹¹⁷ Rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera, 2016, pagg. 106 e 215.

¹¹⁸ 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 dicembre 2001, pag. 76.

¹¹⁹ Art. 34 della direttiva 2015/849.

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 una proposta di regolamento e di direttiva per riformare il sistema europeo di lotta contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo.¹²⁰ All'inizio di gennaio 2024 il Consiglio e il Parlamento europeo sono giunti a un accordo politico sui futuri testi, che devono ancora essere approvati formalmente per entrare in vigore. Gli obblighi applicabili ad avvocati, notai o altre professioni di consulenza saranno pertanto sanciti nel nuovo regolamento europeo, il quale introduce un'estensione dell'obbligo di comunicazione, sotto forma di contro eccezione, in particolare qualora un avvocato, un notaio o un altro giurista sia a conoscenza del fatto che il proprio cliente utilizza la sua consulenza giuridica per riciclare denaro o finanziare il terrorismo.¹²¹

Francia

La Francia assoggetta agli obblighi in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro 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 società fiduciarie; g) la costituzione o la gestione di fondi di dotazione o di sostenibilità; oppure quando forniscono consulenza fiscale.¹²²

Le persone assoggettate devono ottemperare agli obblighi di vigilanza della clientela, previsti dal codice monetario e finanziario francese. Sono sottoposte ai medesimi obblighi di comunicazione di operazioni sospette previsti per gli intermediari finanziari. Tuttavia, gli avvocati non devono comunicare i propri sospetti all'autorità nazionale, ma al presidente dell'ordine a cui sono iscritti. Se i requisiti di legge sono soddisfatti,

125 Cfr. proposta di regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo della Commissione europea del 20 luglio 2021, COM(2021) 420, consultabile all'indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2021/0420/COM_COM\(2021\)0420_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2021/0420/COM_COM(2021)0420_IT.pdf).

121 Cfr. art. 51 par. 2 della proposta di regolamento del 13 febbraio 2024; *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing; confirmation of the final compromise text with a view of agreement*, consultabile all'indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6220-2024-REV-1/en/pdf>.

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

il presidente dell'ordine inoltrerà la comunicazione all'autorità competente.¹²³. Inoltre, gli avvocati non sono tenuti a divulgare informazioni se la loro attività è connessa a un procedimento giudiziario o se forniscono consulenza legale, poiché tale attività è coperta dal segreto professionale.¹²⁴.

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 CARPA, a sua volta soggetta agli obblighi in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro; 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 in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro sono coinvolti diversi organismi di autodisciplina e varie autorità di controllo, a seconda della professione interessata (in particolare: «Commission nationale des sanctions» presso il Ministro dell'economia, consigli dell'ordine, «Chambre des notaires», «Ordre des experts-comptables», «Haut conseil du commissariat aux comptes»). Per gli avvocati, i controlli vengono effettuati dal consiglio dell'ordine competente del rispettivo registro. 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 dal GAFI «in gran parte conforme».¹²⁵.

Germania

Il principale destinatario della legge antiriciclaggio tedesca («Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten.¹²⁶») 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 tedesca relative a queste professioni. Secondo l'articolo 2 paragrafo 1 numero 10 sono considerati assoggettati anche avvocati, professionisti del diritto membri di un ordine degli avvocati, consulenti in brevetti 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 beni 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) organizzazione dei mezzi necessari per la costituzione, l'esercizio e l'amministrazione di società; e) costituzione, esercizio o amministrazione di società fiduciarie, società o

¹²³ Cfr. art. L-561-16 Code monétaire et financier.

¹²⁴ 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.

¹²⁵ GAFI, rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Francia, 2022.

¹²⁶ Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz - GwG), BGBl. I, pag. 1822

strutture simili. Avvocati, professionisti del diritto membri di un ordine degli avvocati, consulenti in brevetti e notai sono assoggettati alla legge antiriciclaggio tedesca anche quando 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 qualora svolgano attività secondo il numero 10 lettere a-d.

Tra gli assoggettati, la legge antiriciclaggio tedesca contempla all'articolo 2 paragrafo 1 numeri 12 e 14 anche esperti contabili, revisori dei conti giurati, consulenti fiscali, procuratori fiscali nonché agenti immobiliari. Tutti questi professionisti e le rispettive attività professionali in generale sono assoggettati alla totalità degli obblighi previsti dalla legge antiriciclaggio tedesca.

Fornitori di servizi che operano per società e averi amministrati fiduciariamente o fiduciari che non appartengono ad alcuna delle categorie 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 secondo l'articolo 3 paragrafo 3; d) esercizio della funzione di fiduciario (trustee) per una struttura giuridica secondo l'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 assicurare una gestione efficace del rischio che, secondo quanto 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. L'analisi dei rischi deve essere documentata, verificata periodicamente e aggiornata. Le autorità di vigilanza possono richiedere l'ultima versione dell'analisi dei rischi.

Secondo l'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 i consulenti in brevetti, 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 (art. 50 legge antiriciclaggio tedesca).

Il GAFI ha giudicato «in gran parte conforme» l'attuazione da parte della Germania delle Raccomandazioni 22 e 28 e «conforme» quella della Raccomandazione 23.¹²⁷.

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 notifica e di vigilanza nonché altri obblighi di diligenza. Rientrano in queste attività: l'acquisto o la vendita di beni 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'organizzazione 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 effettuare un'analisi del rischio e, coerentemente con tale analisi, elaborare 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 MROS 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. Tale eccezione all'obbligo di comunicazione di sospetto, però, non si applica 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 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

¹²⁷ GAFI, rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Germania, 2022.

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 della Raccomandazione 22 da parte dell'Austria, esaminata dal GAFI nel 2016, è stata giudicata «parzialmente conforme», mentre quella delle Raccomandazioni 23 e 28 è risultata «in gran parte conforme». Nell'ambito dell'esame successivo del 2018, il giudizio relativo alla Raccomandazione 22 è stato modificato in «in gran parte conforme».

Regno Unito

Il Regno Unito assoggetta i professionisti del diritto («independent legal professionals»), i contabili e i fornitori di servizi ai trust e alle società a una propria regolamentazione in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro ¹²⁸. 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 in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro hanno gli stessi obblighi, indipendentemente dalla professione svolta (bancaria, legale, contabile ecc.). La legge stabilisce gli obblighi 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 materia ¹²⁹ impone alle persone assoggettate di comunicare 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 comunicazione. L'avvocato o il legale che segnala i propri sospetti alla «National Crime Agency» non incorre, in linea di massima, nella responsabilità civile.

¹²⁸ The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017, Proceeds of Crime Act 2002, Terrorism Act 2006.

¹²⁹ Proceeds of Crime Act 2002, Terrorism Act 2006.

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 «in gran parte conforme» l'attuazione da parte del Regno Unito delle Raccomandazioni 22 e 23 e «conforme» quella della Raccomandazione 28.¹³⁰

Stati Uniti

Gli Stati Uniti non impongono obblighi di diligenza alle professioni non finanziarie designate 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 in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro, bensì agli obblighi previsti dalle leggi tributarie e dai regimi di sanzioni economiche internazionali. Essi possono comunicare 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 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.

3.3 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. Secondo la Raccomandazione 22, gli obblighi di diligenza 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 beni 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 beni immobili. Tuttavia, il GAFI non prevede una soglia al di sopra della quale si applicano gli obblighi di diligenza.

Nel giugno 2022, il GAFI ha pubblicato le linee guida per il settore immobiliare al fine di assistere i Paesi nell'attuazione della Raccomandazione 22 in tale settore.¹³¹

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 dollari americani o euro.

¹³⁰ GAFI, rapporto sulla valutazione tra pari relativa al Regno Unito, 2022.

¹³¹ GAFI, «Guidance for a Risk-Based Approach to the Real Estate Sector», luglio 2022, consultabile all'indirizzo: www.fatf-gafi.org > Publications.

Unione europea

L'UE impone obblighi di vigilanza alle professioni forensi e agli agenti immobiliari nell'ambito delle proprie misure in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro (cfr. n. 3.2). La direttiva (UE) 2015/849 si applica quindi parimenti agli «agenti immobiliari»¹³², 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»¹³³. 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.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

4.1.1 Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

4.1.1.1 Introduzione

Il disegno della legge sulla trasparenza delle persone giuridiche accorpa le disposizioni esistenti in materia di trasparenza delle persone giuridiche e dei rispettivi aventi economicamente diritto (attualmente ripartite tra CO, legge del 28.9.2012 sull'assistenza amministrativa fiscale [LAAF]¹³⁴ e CP), al fine di unificarle e consolidarle. Il disegno mira a garantire alle autorità competenti un accesso rapido ed efficace alle informazioni riguardanti l'avente economicamente diritto di un ente giuridico. A tal fine, istituisce che gli enti interessati sono tenuti a identificare le persone che sono i loro aventi economicamente diritto e a verificare tali informazioni in maniera opportuna. In seguito, dovranno notificarli al nuovo registro federale per la trasparenza, che sarà tenuto dall'UFG. Il registro consente quindi di identificare le persone che controllano effettivamente gli enti svizzeri o esteri iscritti. Il suo carattere centralizzato consente alle autorità competenti di accedere più facilmente alle informazioni. In tal modo, il registro per la trasparenza migliora l'efficacia della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. In particolare, rafforza l'esecuzione delle norme nell'ambito della lotta contro la corruzione e dell'assistenza amministrativa in materia fiscale, delle misure coercitive secondo la LEmb o delle regolamentazioni in materia di appalti pubblici.

La nuova normativa consentirà inoltre di tenere conto delle raccomandazioni del GAFI riviste nel 2022, che impongono ai Paesi di predisporre meccanismi volti a garantire che le informazioni sull'avente economicamente diritto siano adeguate, affidabili e aggiornate (v.

¹³² Articolo 2 paragrafo 1 punto 3 lettera d) della direttiva (UE) 2015/849.

¹³³ Articolo 2 paragrafo 1 punto 3 lettera e) della direttiva (UE) 2015/849. Il progetto di regolamento (cfr. nota a piè di pagina n. 46) in discussione propone di vietare i pagamenti in contanti di importi superiori a 10 000 euro).

¹³⁴ RS 651.1

anche 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 delle società («company approach») si aggiungono pertanto a quelli di registrazione («registry approach»), senza sostituirli, mentre gli intermediari finanziari sono soggetti a obblighi di diligenza propri. Il disegno di legge mira anche ad attuare alcune raccomandazioni formulate per la Svizzera dal Forum globale, intese in particolare ad assicurare che il rispetto degli obblighi delle società di tenere un elenco degli aventi economicamente diritto sia sottoposto a un'adeguata vigilanza.

4.1.1.2 Persone giuridiche ed enti sottoposti alla legge

La normativa si applica innanzitutto alle persone giuridiche di diritto privato svizzero (SA, Sagl, SICAV/SICAF, società cooperative, associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio e fondazioni). Sono previste eccezioni, a determinate condizioni, per le società quotate in borsa, 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]¹³⁵) saranno assoggettate alla nuova legge. Inoltre, per determinate categorie di enti sono previste disposizioni di identificazione e verifica semplificate, nonché una procedura di notifica semplificata. 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 determinate persone giuridiche di diritto estero, ossia quelle che detengono una succursale iscritta nel registro di commercio, che hanno la propria amministrazione effettiva in Svizzera oppure che sono proprietarie di un fondo in Svizzera. Rispetto agli enti svizzeri, le società estere presentano un rischio maggiore di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo, come confermato dall'analisi dei rischi condotta dal GCRF nel rapporto del 2017, attualmente in fase di aggiornamento. 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 tenere un elenco dei legittimi proprietari degli enti giuridici di diritto estero che hanno la loro amministrazione effettiva in Svizzera e di garantire un'efficace applicazione di tale obbligo, senza tuttavia richiedere l'iscrizione dell'avente economicamente diritto di queste società.

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

Le società o altre persone giuridiche assoggettate alla nuova legge devono disporre di informazioni affidabili relative al proprio avente economicamente diritto. Tale obbligo rappresenta l'elemento base che consente alle persone giuridiche interessate di trasmettere informazioni di qualità al registro e di informare correttamente un intermediario finanziario in applicazione dell'articolo 4 LRD.

L'avente economicamente diritto è la persona che, in definitiva, controlla effettivamente una società o un'altra persona giuridica.

Il primo obbligo della società è quindi quello di identificare i suoi aventi economicamente diritto e di verificare le informazioni ricevute con la diligenza richiesta dalle circostanze. A tal fine, gli obblighi previsti dalla normativa vigente (notificazione da parte dell'azionista; tenuta dell'elenco delle notificazioni da parte della società) sono stati completati nel presente disegno di legge: da un lato, le norme sull'identificazione dell'avente economicamente diritto attualmente previste dall'articolo 697j e seguenti CO sono state riviste per garantire la coerenza con l'articolo 2a capoverso 3 LRD; dall'altro, la società stessa deve identificare 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 sulle comunicazioni ricevute 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 a socio unito o una PMI di piccole dimensioni che conosce i propri azionisti visto che tutti lavorano per la società o ricoprono la carica di amministratori 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. 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 la notificazione dell'ente al registro per la trasparenza. Il disegno di legge armonizza anche tali termini e prevede così un periodo di un mese sia per la notificazione iniziale sia per la notificazione di una modifica dell'ente interessato, ai quali segue il termine di un mese per la notificazione al registro per la trasparenza 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. A seguito della procedura di consultazione, le disposizioni applicabili a questi enti sono state riesaminate: sono stati definiti più chiaramente il concetto di avente economicamente diritto di una fondazione o associazione (art. 19) come pure gli obblighi che questi enti devono soddisfare (art. 20) per ridurre le potenziali ripercussioni dell'iscrizione nel registro sulle persone interessate.

4.1.1.4 Notificazione al registro per la trasparenza

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

Le notificazioni al registro devono essere effettuate per via elettronica in modo da ridurre i costi e i tempi di elaborazione. In determinati casi l'ente può comunque effettuare la notificazione presso l'ufficio cantonale del registro di commercio. È altresì prevista una procedura di notifica specifica per le fondazioni e le associazioni.

4.1.1.5 Iscrizione e tenuta del registro per la trasparenza

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 riceve una notificazione, l'autorità del registro controlla che sia completa e verifica l'identità delle persone notificate. Per le persone che hanno un numero AVS, tale controllo consiste nel confrontare 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 la notificazione è completa, l'autorità procede all'iscrizione e ne informa l'ente interessato. In caso contrario, registra le informazioni trasmesse e invia all'ente interessato una diffida (soggetta a spese) invitandolo a completare l'iscrizione.

Se riceve una comunicazione da un'autorità o da un intermediario finanziario (in merito a una differenza tra le informazioni in suo possesso e quelle contenute nel registro per la trasparenza) o se un ente non ha dato seguito a una diffida o ha notificato di non essere riuscito a identificare l'avente economicamente diritto, 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 dubbi in merito all'esattezza delle informazioni iscritte. L'annotazione può anche fungere da base per un controllo.

L'iscrizione nel registro per la trasparenza e la sua consultazione da parte delle persone autorizzate sono gratuite al fine di incentivare l'utilizzo del registro.

4.1.1.6 Utilizzo del registro per la trasparenza

Il registro per la trasparenza non è pubblico. L'accesso è riservato alle autorità competenti nell'ambito dei compiti descritti nel disegno di legge ed è limitato ai settori nei quali risulta più utile per le attività operative delle autorità interessate e conforme ai rispettivi compiti legali. Rispetto all'avamprogetto, sono inoltre state limitate le categorie di dati visibili, seguendo il medesimo principio. Infine, per limitare l'utilizzo dei dati e prevenire i rischi di abuso, l'assistenza internazionale è garantita dalle autorità competenti, in applicazione delle disposizioni esistenti in materia di assistenza.

Il registro per la trasparenza può essere consultato anche dagli intermediari finanziari e dai consulenti assoggettati alla LRD nell'adempimento dei loro obblighi di diligenza.

Le disposizioni del disegno di legge relative all'accesso sono conformi alla Raccomandazione 24 del GAFI. Questa mira infatti a garantire alle autorità competenti l'accesso 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 imposto. Il Consiglio federale ritiene che un'ulteriore estensione dell'accesso al registro a fini privati non apporterebbe un valore aggiunto importante nella 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 Cost.), senza che ciò possa essere giustificato dall'interesse pubblico.¹³⁶

Gli intermediari finanziari o le autorità che constatano una differenza tra le informazioni in loro possesso e quelle iscritte nel registro per la trasparenza sono tenuti a comunicarla. Rispetto all'avamprogetto, sono state riviste le condizioni dell'obbligo di notifica al fine di ridurre l'onere a carico degli intermediari finanziari. In particolare, sono stati definiti i termini e sono state chiarite le condizioni della notificazione. Questa semplificazione permetterà di limitare le notificazioni trasmesse al registro e di rafforzare il carattere mirato dei controlli.

4.1.1.7 Verifica delle informazioni del registro per la trasparenza

Il nuovo registro per la trasparenza deve contenere informazioni complete, esatte e aggiornate, il che presuppone che queste informazioni siano sottoposte a opportuna verifica. Ciò è previsto anche dalla riveduta Raccomandazione 24 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 (v. «multi-pronged approach» più sopra) 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 la sua qualità (la persona è effettivamente l'avente economicamente diritto della società). Il Forum globale prevede requisiti analoghi.

L'autorità di controllo prevista dalla nuova normativa è collegata al DFF. Essa si accerta che le informazioni contenute nel registro per la trasparenza siano complete, esatte e aggiornate 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 oppure 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 comporta un rischio più elevato rispetto a una PMI radicata localmente e questo deve far aumentare le probabilità di un controllo. L'annotazione apposta a un'iscrizione (cfr. art. 41) verrà presa 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. Se al termine di una procedura di controllo constata che l'iscrizione nel registro non è completa, esatta o

¹³⁶ Allo stesso modo, CGUE, sentenza del 22 novembre 2022, cause C-37/20 e C-601/20.

aggiornata, l'autorità di controllo adotta le misure amministrative necessarie e può, in particolare, ordinare all'ente interessato di correggere l'iscrizione o, nei casi più gravi, di 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. Diversamente dall'avamprogetto, il disegno di legge non sanziona la violazione per negligenza degli obblighi di notifica, ma soltanto l'infrazione commessa intenzionalmente.

4.1.1.8 Obbligo di trasparenza per determinati rapporti fiduciari

Come dimostrato da diversi studi internazionali¹³⁷, gli accordi fiduciari possono consentire di nascondere l'identità dei beneficiari effettivi, poiché una persona può agire come amministratore o azionista di un ente giuridico senza che sia necessariamente reso noto il nome della persona che gli ha dato istruzioni. Tali accordi possono dissimulare la struttura di controllo e di 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 GAFL 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 comunicare alla società gli amministratori fiduciari). Il disegno di legge introduce pertanto una definizione dei rapporti fiduciari. In sede di definizione del campo di applicazione, è stato adottato un approccio basato sul rischio per tenere conto dei rischi effettivi di riciclaggio di denaro, in conformità con l'approccio raccomandato dal GAFL¹³⁸. In particolare, un certo numero di rapporti fiduciari che rientrerebbero nell'ampia definizione di «nominee» formulata dal GAFL¹³⁹, ad esempio il rappresentante indipendente che esercita il diritto di voto in assemblea generale, non rientrano nel campo d'applicazione della legge 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, esatte e aggiornate sull'avente economicamente diritto della persona giuridica.

Il disegno di legge prevede inoltre determinati obblighi di comunicazione, innanzitutto relativi alla società, poi al registro di commercio, esclusivamente per amministratori, gestori e soci che operano in qualità di fiduciari. Rispetto all'avamprogetto, sono state riviste e precisate alcune disposizioni, in particolare quelle riguardanti le informazioni da comunicare e il termine della notifica. Si è altresì rinunciato a introdurre l'obbligo di notifica al

¹³⁷ P. es. Banca mondiale, *Signatures for Sale: How Nominee Services for Shell Companies are Abused to Conceal Beneficial Owners*, 2022.

¹³⁸ GAFL; *Guidance on beneficial ownership of legal persons*, marzo 2023, par. 142 segg.

¹³⁹ Cfr. raccomandazioni del GAFL, Glossario generale: «A nominee is an individual or legal person instructed by another individual or legal person (“the nominator”) to act on their behalf in a certain capacity regarding a legal person».

registro per la trasparenza specifico per azionisti o soci fiduciari che detengono le quote per conto di un avente economicamente diritto. In effetti, l'applicazione delle disposizioni generali di notifica dell'avente economicamente diritto permette già di ottenere la trasparenza auspicata.

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

4.1.2.1 Introduzione di obblighi di diligenza per i consulenti

Secondo il diritto vigente, chiunque esercita a titolo professionale un'attività di intermediario finanziario, ossia accetta, tiene in deposito o aiuta a investire valori patrimoniali appartenenti a terzi, deve rispettare in linea di principio determinati obblighi di diligenza, in particolare, identificare il proprio cliente o lo scopo della transazione per la quale presta i propri servizi. Gli avvocati e i notai sono quindi soggetti alla LRD unicamente nella misura in cui agiscono in qualità di intermediari finanziari, ma non, ad esempio, quando assistono i propri clienti nella vendita di un fondo o nella costituzione di una società. Tale limitazione non è appropriata in considerazione dei maggiori rischi in materia di riciclaggio di denaro associati ad alcuni servizi non finanziari (v. n. 1.1.2.1). Per lottare efficacemente contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, è ormai opportuno introdurre gli stessi obblighi di diligenza per determinate prestazioni di servizi, elencate in modo esaustivo nel disegno di legge e corrispondenti ai settori di attività più rischiosi delle professioni non finanziarie.

Campo d'applicazione

Chiunque esercita a titolo professionale, ovvero con una certa regolarità e una certa ampiezza, una delle attività specifiche elencate nel disegno di legge è un «consulente» ai sensi della nuova normativa e deve ottemperare agli obblighi di diligenza in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro. Il disegno di legge adotta un approccio fondato sull'attività: sono assoggettate alla regolamentazione, indipendentemente dalla loro appartenenza a una categoria professionale specifica, tutte le persone fisiche e giuridiche che offrono uno dei servizi interessati. Più precisamente, sono pertanto assoggettate le seguenti categorie:

a) Consulente in ambito giuridico o contabile per determinate attività

Coloro che prestano consulenza in ambito giuridico o contabile nell'esecuzione di una transazione immobiliare o nella strutturazione di una società 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 economica, ad esempio per conferire una parvenza di legittimità a una società o a un'operazione. Determinati servizi di consulenza in ambito giuridico o contabile saranno pertanto assoggettati alla normativa qualora vengano prestati a titolo professionale in relazione a determinate operazioni identificate come a rischio elevato: secondo la nuova legge si tratta principalmente di transazioni 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 giuridico, iscritti o meno nel registro cantonale degli avvocati e assoggettati alla LLCA, nonché da giuristi, revisori dei conti, contabili o altri professionisti che operano presso trust o altre imprese analoghe. Gli stessi professionisti sono assoggettati alla LRD soltanto se esercitano altre attività: non sarà quindi assoggettato e non avrà dunque alcun obbligo derivante dalla LRD l'avvocato che rappresenta il proprio cliente dinanzi al tribunale o che fornisce consulenza a un cliente in una controversia con il proprio datore di lavoro o in caso di divorzio. Lo stesso vale per il fiduciario che fornisce consulenza a un'impresa in materia di gestione del personale o nell'ambito della strategia.

b) Fornitore di servizi specializzati per le società

Oltre alla consulenza in ambito giuridico e contabile, determinate prestazioni di servizi 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 presta, a titolo professionale, a domiciliare una società, una fondazione o un trust, a fornire servizi per la costituzione di una società, di una fondazione o di un trust o ad agire in qualità di azionista fiduciario di una società è tenuto a rispettare i medesimi obblighi di diligenza.

c) Condizioni dell'attività esercitata a titolo professionale

L'ordinanza dovrà stabilire soglie adeguate per definire quando le attività previste all'articolo 2 capoverso 3bis o 3ter D-LRD sono considerate attività esercitate a titolo professionale. Le soglie stabilite dovranno tenere conto dei rischi associati a tali attività. Ad esempio, la tenuta della contabilità di una società potrebbe essere assoggettata alla legge solo se il contabile ha anche l'incarico di ordinare i trasferimenti finanziari corrispondenti oppure se supera un certo volume in termini di clienti o di valori di bilancio. L'attività esercitata da una piccola fiduciaria che si occupa solamente della contabilità di una PMI sarebbe invece esclusa dal campo d'applicazione della legge.

Si noti che l'applicazione delle norme che disciplinano i consulenti ai sensi della LRD 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 secondo l'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 a cui sono destinati i servizi offerti. Quest'obbligo deriva in larga misura dalle normative vigenti applicabili alla professione di avvocato (p. es. per prevenire i conflitti di

interesse) o di notaio.¹⁴⁰ 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 definitiva, 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 comprendere lo scopo per cui viene costituita una nuova struttura giuridica o le modalità di strutturazione di una transazione.

Ulteriori misure di diligenza sono necessarie nel caso in cui il profilo di rischio del cliente, della transazione o della prestazione di servizio sia particolarmente elevato. Ad esempio, se il cliente è una PEP o un soggetto prossimo a una PEP, può 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 prestazione di servizio auspicata.

I risultati delle misure adottate dal consulente per adempiere i propri obblighi di diligenza devono essere adeguatamente documentati.

Inoltre, il consulente deve adottare i provvedimenti organizzativi necessari per prevenire il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo o la violazione delle misure secondo la LEmb. Si tratta principalmente di analizzare i rischi legati alla propria attività e di adottare i provvedimenti interni necessari per contrastare tali rischi, compresi l'esecuzione di controlli, l'organizzazione dei casi o le misure di formazione.¹⁴¹

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, che adotterà le disposizioni d'esecuzione necessarie 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, della transazione o della prestazione di servizio. 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

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ Le regole professionali per gli avvocati, in particolare per evitare i conflitti d'interesse e tutelare il segreto professionale, richiedono già provvedimenti organizzativi in tal senso; cfr. al riguardo il parere legale redatto dal prof. Chappuis concernente il disegno della legge sulla trasparenza delle persone giuridiche e le modifiche della LRD dal punto di vista del segreto professionale degli avvocati, pag. 19.

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 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 il campo d'applicazione delle misure di diligenza è più ampio di quello 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 comunicare eventuali sospetti a MROS. Tale obbligo è 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; se un consulente accetta il mandato, potrebbe incorrere 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, in virtù della sua attività di vigilanza, l'OAD potrà intervenire qualora venga a conoscenza che consulenti prestano i loro servizi al fine di realizzare operazioni illecite.

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 o la prestazione di servizio implica l'impiego di valori patrimoniali di provenienza illecita. L'esistenza di sospetti fondati presuppone solitamente quella di uno o più indizi concreti che lasciano supporre che i valori patrimoniali coinvolti nella transazione o nella prestazione di servizi provengano da un crimine e che gli ulteriori chiarimenti forniti non consentano di fugare tali sospetti (cfr. art. 9 cpv. 1^{ter} D-LRD).

Gli avvocati che svolgono un'attività di consulenza secondo la D-LRD sono assoggettati all'obbligo di comunicazione soltanto se effettuano una transazione finanziaria per conto dei loro clienti. Essi devono inoltre rispettare il segreto professionale: ciò vuol dire che non sono tenuti a comunicare le informazioni coperte dal segreto professionale. È pertanto garantita la tutela della fiducia alla base della relazione che intercorre tra avvocato e cliente, nonché della riservatezza essenziale ai fini dell'instaurazione di tale rapporto (art. 9 cpv. 2 D-LRD).¹⁴² Le stesse eccezioni all'obbligo di comunicazione valgono anche per i notai.

¹⁴² Cfr. al riguardo il parere legale redatto dal prof. Chappuis concernente il disegno della legge sulla trasparenza delle persone giuridiche e le modifiche della LRD dal punto di vista del segreto professionale degli avvocati; il parere legale conferma che l'obbligo di comunicazione previsto dal disegno di legge non viola il segreto professionale.

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 (giuristi, avvocati, fiduciari, notai e professionisti 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. Tale raggruppamento risulta tanto più ragionevole, dal momento che gli avvocati, i notai e i trust dispongono già di diversi OAD per le loro attività di intermediazione finanziaria; questi 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 necessarie nei confronti dei propri affiliati, ad esempio quando un membro non tiene i suoi registri in modo appropriato o non ha proceduto in maniera corretta all'identificazione dei clienti.

La vigilanza dei consulenti sarà assicurata dagli OAD, che dovranno elaborare un piano di controllo adeguato (cfr. art. 24 cpv. 1 lett. b D-LRD). Tale vigilanza dovrà essere esercitata secondo un approccio basato sui rischi. I controlli riguardano quindi in via prioritaria i consulenti la cui attività comporta un rischio più elevato, ad esempio a causa del profilo della loro clientela, del tipo di mandato esercitato o della qualità dei controlli interni. La frequenza e la portata dei controlli devono essere adeguate in funzione del profilo di rischio del consulente. In un primo momento l'OAD dovrà dunque ottenere dai propri affiliati le informazioni necessarie per determinare la categoria di rischio alla quale devono essere attribuiti. Su tale base, l'OAD dovrà elaborare un piano di controllo che gli consenta anche di concentrarsi su attività o profili specifici nel corso di un dato anno. Considerato che l'attività di consulente, sottoposta ai nuovi obblighi di diligenza, può essere esercitata anche in via accessoria o parallela ad altre attività all'interno di uno studio legale o di una fiduciaria, è particolarmente importante che nel loro piano di controllo gli OAD elaborino un approccio conforme ai principi descritti più sopra. Una fiduciaria che opera soprattutto nella domiciliazione o nell'amministrazione di trust o di società di domicilio dovrebbe essere oggetto di controlli periodici che comprendono anche un controllo sul posto dei casi e dell'organizzazione interna. Per contro, uno studio che gestisce un numero di casi limitato nel settore immobiliare o nella costituzione di PMI o che ha già adottato controlli interni approfonditi in materia di gestione dei rischi, non deve essere sottoposto a controlli annuali. In questo caso, i controlli possono anche limitarsi a una verifica a distanza («offsite»), sulla base delle informazioni trasmesse dai consulenti attivi nello studio.

In ogni caso, la vigilanza deve essere esercitata conformemente all'articolo 18a D-LRD e alle misure di protezione del segreto professionale di avvocati e notai.¹⁴³ Soltanto un avvocato o un notaio può controllare l'attività di un altro avvocato o notaio; è sottoposto al segreto professionale e può accedere alle informazioni sottoposte al segreto unicamente nella misura necessaria ai fini del controllo. Tali informazioni non dovrebbero essere contenute nel rapporto che trasmette all'OAD (v. commento all'art. 18a D-LRD). È esclusa la

¹⁴³ Cfr. al riguardo il parere legale redatto dal prof. Chappuis concernente il disegno della legge sulla trasparenza delle persone giuridiche e le modifiche della LRD dal punto di vista del segreto professionale degli avvocati: il parere legale conferma che la vigilanza da parte di un OAD, come proposto nel disegno di legge, rispetta il segreto professionale degli avvocati.

trasmissione di informazioni coperte dal segreto professionale ad altre autorità o a MROS (cfr. anche art. 9 cpv. 2 D-LRD e il relativo commento).

4.1.2.2 Modifica 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, il presente disegno di legge prevede l'introduzione di obblighi di diligenza nell'ambito della consulenza legale e aziendale, in particolare nell'acquisto e nella vendita di un bene immobile (v. n. 4.1.2.1), nonché l'iscrizione nel registro per la trasparenza delle imprese estere proprietarie di beni immobili in Svizzera (v. n. 4.1.1.2) e l'abolizione della soglia di 100 000 franchi prevista per l'assoggettamento all'obbligo di diligenza nel settore specifico del commercio dei beni immobili.

La soglia determinante per l'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 con un rischio elevato di riciclaggio di denaro. Saranno tuttavia previste eccezioni per il commercio di prodotti finiti (p. es. gioielli) e quindi per il commercio al dettaglio.

4.1.2.3 Formato delle comunicazioni a MROS

In applicazione dell'articolo 23 capoverso 7 D-LRD gli intermediari finanziari e gli altri istituti che effettuano le comunicazioni sono tenuti a rispettare lo standard di dati definito per la trasmissione delle informazioni, 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 garantiscono una migliore qualità dei dati e quindi una maggiore efficienza di MROS, contribuendo 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 competenza legislativa in materia è delegata a fedpol.

Questa delega permetterà di garantire che le disposizioni siano conformi agli ultimi sviluppi tecnologici e legali, che gli intermediari finanziari trasmettano tempestivamente le comunicazioni 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 agli uffici di comunicazione esteri. Paesi quali l'Italia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, ad esempio, hanno già attuato questo genere di norma con successo. I rispettivi uffici di comunicazione sono in grado di elaborare un numero di comunicazioni 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. L'attribuzione della competenza legislativa a fedpol è pertanto adeguata.

4.1.2.4 Provvedimenti per prevenire la violazione delle misure coercitive secondo la 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. Questi provvedimenti riguardano segnatamente l'esecuzione di controlli interni o la formazione sufficiente del personale.

Il disegno di legge modifica tale disposizione, imponendo agli intermediari finanziari di includere nei loro provvedimenti organizzativi anche quelli necessari a prevenire la violazione delle misure coercitive secondo la LEmb. Lo stesso obbligo sarà introdotto nel nuovo regime riguardante i consulenti.

La modifica in questione non pregiudica le competenze della SECO in qualità di autorità di controllo 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 (MPC), istruire e giudicare eventuali infrazioni. L'obiettivo della revisione è rafforzare i provvedimenti organizzativi come pure la prevenzione in materia di conformità alle sanzioni internazionali: gli intermediari finanziari saranno tenuti a individuare, limitare e controllare i rischi per prevenire la violazione o l'elusione delle misure secondo la LEmb. Il rispetto di tali provvedimenti organizzativi, da adottare secondo un approccio basato sul rischio, sarà garantito dalle autorità di vigilanza ai sensi della LRD.

La modifica dell'articolo 8 consentirà inoltre di tenere in considerazione la recente revisione delle Raccomandazioni 1 e 2 del GAFI, volta a potenziare gli strumenti di lotta contro il finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa. Conformemente alla riveduta Raccomandazione 1, gli istituti finanziari e le altre professioni designate del settore non finanziario (p. es. gli avvocati che esercitano determinate attività a rischio) sono tenute a identificare e valutare i rischi di violazione, di mancata applicazione o di elusione delle sanzioni finanziarie mirate a contrastare il finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa (cfr. Raccomandazione 7) e adottare i provvedimenti necessari a gestire e mitigare tali rischi.

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

Il disegno 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 organismi di autodisciplina. Considerato che lo scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza deve riguardare non solo i fatti afferenti alla LRD, ma anche quelli rilevanti secondo la LISFi, occorre colmare anche questa lacuna, prevedendo lo scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza con l'introduzione nella LISFi dell'articolo 61a.

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

4.2.1 Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

Il disegno di legge prevede di istituire un registro per la trasparenza (collegato all'UFG) e un'autorità di controllo (collegata al DFF): il registro per la trasparenza raccoglie le informazioni, mentre l'autorità di controllo effettua controlli (basati sui rischi) sull'esattezza, sulla completezza e sull'attualità delle informazioni contenute nel registro. Il disegno di legge stabilisce anche ulteriori obblighi a carico delle persone giuridiche, 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 capitolo 6. In definitiva, per il 97,5 per cento delle persone giuridiche, l'onere aggiuntivo dovrebbe essere praticamente nullo o limitato. Di seguito si riportano le misure volte a garantire la proporzionalità della normativa:

- eccezioni, a determinate condizioni, per le società quotate in borsa, gli istituti di previdenza e le persone giuridiche i cui diritti di partecipazione sono detenuti da un ente pubblico;
- disposizioni semplificate di identificazione e di verifica, nonché una procedura di notifica semplificata per determinate categorie di enti assoggettati, in particolare le associazioni e le fondazioni;
- introduzione di una dichiarazione elettronica per l'iscrizione nel registro per la trasparenza;
- utilizzo, ove possibile, delle esistenti infrastrutture del registro di commercio, affinché nei casi meno complessi, i dati già inseriti nel registro di commercio possano essere utilizzati nel nuovo registro per la trasparenza;
- introduzione a livello federale del registro per la trasparenza al fine di agevolare l'utilizzo e l'accesso da parte di altre autorità;
- controlli da parte del DFF effettuati con un approccio basato sul rischio oppure a campione e destinati in particolare alle società a rischio elevato o a quelle che presentano un'annotazione apposta all'iscrizione.

4.2.2 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 a determinate attività di consulenza legale, in particolare negli ambiti delle operazioni immobiliari nonché in quelli della costituzione, trasformazione o vendita di società, considerate a rischio più 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 all'operazione o alla prestazione di servizio. Oltre a queste categorie

di rischio (rischio legato al cliente, rischio legato all'operazione o alla prestazione di servizio), nel contesto degli obblighi di diligenza deve essere ugualmente preso in considerazione il rischio specifico di ciascun Paese. Considerare l'insieme dei rischi permette di rispettare il principio della proporzionalità.

4.3 Attuazione

4.3.1 Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

L'attuazione della nuova legge si concentra in primo luogo sulle società interessate, chiamate a identificare il loro avente economicamente diritto e a verificare in modo appropriato l'informazione ricevuta dal soggetto stesso oppure dai suoi azionisti o soci, prima di notificarle 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 dall'UFG. Si è optato 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 risultate inefficaci e avrebbero complicato l'accesso alle informazioni contenute nel registro, mentre l'obiettivo della legge è rendere queste informazioni più accessibili.

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 avente 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 notificazione 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 notificazione al registro.

I nuovi obblighi di trasparenza a cui sono sottoposte le società e l'introduzione del registro per la trasparenza miglioreranno l'applicabilità delle norme. Per quanto concerne la situazione degli enti giuridici di diritto estero sottoposti alla nuova legge, 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 capoverso 1 lettera c D-LTPG dispongono di beni che possono essere sequestrati, tenuto conto della consistenza necessaria a garantirne la permanenza in Svizzera. Le società che detengono una succursale in Svizzera possono pertanto essere escusse alla sede legale se sono punite con una multa (art. 50 cpv. 1 della legge federale dell'11.4.1889.¹⁴⁴ sulla esecuzione e sul fallimento [LEF]). I beni della società detenuti da tali succursali potrebbero inoltre essere costituiti in pegno (art. 271 cpv. 1 n. 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. 1 n. 4 in combinato disposto con l'art. 52 LEF), ove sia possibile eseguire una decisione punendo una società con una multa. Le società la cui amministrazione effettiva è in Svizzera hanno a loro volta un'attività in Svizzera che ne giustifica l'imposizione, il che presuppone generalmente l'impiego di personale e di locali.

Infine, qualora l'azionista domiciliato all'estero non rispettasse l'obbligo di notifica a un ente giuridico svizzero, l'autorità di controllo può adottare tutte le misure previste dall'articolo 45 D-LTPG nei confronti dell'ente svizzero. In particolare, può ordinare all'ente giuridico, sotto comminatoria di sanzioni penali, di raccogliere informazioni complementari presso l'azionista e di trasmetterle all'autorità, oppure di sospendere i diritti societari e patrimoniali dell'azionista.

Un'ordinanza dovrà specificare determinati obblighi. In particolare, dovrà precisare le informazioni da presentare al registro nonché eventuali documenti giustificativi a sostegno. Essa introdurrà inoltre una procedura di notifica semplificata per determinate società, come le società a garanzia limitata e le società anonime a socio unico. L'ordinanza descriverà altresì le modalità di talune procedure, tra cui la procedura di notifica al registro da parte delle autorità o la procedura di verifica dell'identità dell'avente economicamente diritto notificata da parte dell'autorità di controllo.

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

La revisione parziale della LRD prevede 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 identificare la controparte, l'avente economicamente diritto e lo 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 è stato delegato un compito di diritto pubblico. L'OAD è responsabile della vigilanza e può pronunciare le sanzioni in caso di violazione degli obblighi di diligenza.

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

4.3.3 Verifica dei requisiti formali

La nuova legge impone agli enti giuridici di documentare l'informazione sul loro avente economicamente diritto (cfr. art. 8 D-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 informative.

Dal momento che le notificazioni al nuovo registro avvengono esclusivamente in forma elettronica (art. 30 D-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 terzo periodo del nuovo articolo 23 capoverso 7 D-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».¹⁴⁵, «semiautomatica».¹⁴⁶ o «manuale».¹⁴⁷ [modulo online]).

5 Commento ai singoli articoli

5.1 Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

Art. 1 Oggetto e scopo

La legge sulla trasparenza delle persone giuridiche (D-LTPG) riunisce le norme vigenti in materia di trasparenza delle persone giuridiche e di identificazione dei loro aventi economicamente diritto (attualmente ripartite nel CO, nella legge del 23 giugno 2006.¹⁴⁸ sugli investimenti collettivi [LICO], nella LBCR e nel CP) e le completa. La D-LTPG estende gli obblighi di trasparenza a determinate persone giuridiche di diritto estero (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. c e art. 25) e stabilisce altresì norme specifiche applicabili ai trust (cfr. art. 23 e 24). Riprende inoltre l'obbligo per gli enti di diritto estero che hanno la loro amministrazione effettiva in Svizzera di tenere un elenco dei rispettivi titolari, attualmente previsto dalla LAAF (cfr. art. 26).

Il *capoverso 2* elenca più in dettaglio il contenuto della nuova normativa, che disciplina anzitutto gli obblighi di identificazione, di verifica e di comunicazione degli aventi economicamente diritto (lett. a). Tali obblighi si applicano alle società sottoposte alla legge (art. 7–12), alle fondazioni e associazioni (art. 19–21), ai trustee (art. 24) e a determinate persone giuridiche di diritto estero (art. 25). Il disegno di legge introduce nuovi obblighi per gli amministratori, i gestori, gli azionisti e i soci che operano in qualità di fiduciari (lett. b, cfr. art. 15–17). Istituisce inoltre il nuovo registro per la trasparenza (lett. c, cfr. art. 28 segg.) e in particolare stabilisce le regole relative al suo contenuto (art. 29) e alla sua consultazione (art. 33–37). Obbliga infine gli enti giuridici di diritto estero con amministrazione effettiva in Svizzera a tenere un elenco dei rispettivi titolari (lett. d, cfr. art. 26).

Il *capoverso 3* enuncia lo scopo della nuova normativa, ossia mettere a disposizione delle autorità, in modo rapido ed efficace, informazioni complete, esatte e aggiornate

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ Gli intermediari finanziari possono caricare i propri file XML in goAML; a causa delle risorse limitate e del fatto che sarebbe costoso sviluppare un sistema di elaborazione dei dati perfettamente compatibile con le esigenze di goAML, i dati devono poi tuttavia essere completati manualmente in goAML.

¹⁴⁷ Gli intermediari finanziari inseriscono manualmente la comunicazione direttamente in goAML.

¹⁴⁸ RS 951.31

sugli aventi economicamente diritto delle società e di altre persone giuridiche per dare attuazione al «multi-pronged approach» (approccio su più fronti, v. n. 4.1.1.1). La trasparenza che ne consegue è intesa anzitutto a prevenire l'utilizzo di strutture giuridiche a fini criminali o abusivi. Rafforza l'azione delle autorità, segnatamente penali, consentendo loro di identificare e, se del caso, sanzionare in maniera più efficace le persone che traggono effettivamente profitto da una società. In tal modo la legge contribuisce in particolare a contrastare il riciclaggio di denaro, i reati preliminari al riciclaggio di denaro, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo. Le informazioni sull'avente economicamente diritto di una società permettono anche di adempiere altri compiti legali previsti agli articoli 33–35, tra cui l'attuazione delle leggi in materia di assistenza amministrativa fiscale. 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.

Art. 2 Campo d'applicazione

L'articolo 2 definisce il campo d'applicazione della nuova legge.

Secondo il *capoverso 1 lettere a e b*, esso 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, art. 36 segg. LICol) 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). Queste forme di società dovevano tuttavia già essere in grado di identificare i loro aventi economicamente diritto per ottemperare alle prescrizioni della LRD all'avvio di una relazione d'affari con un intermediario finanziario.

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 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 includere le cooperative nel campo d'applicazione del disegno di legge.

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 rilevanti per le autorità.

Nel campo d'applicazione del disegno di legge rientrano altresì le fondazioni e le associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio: 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. Benché le fondazioni e le associazioni non sempre dispongano di un avente economicamente diritto ai sensi della definizione fornita dall'articolo 4 capoverso 1, possono, ciononostante, 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 (p. es. «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 identificazione 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 franchi.¹⁴⁹ 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. Quando si iscrive nel registro di commercio o quando vi iscrive tale persona, i cui dati personali potranno essere trasferiti direttamente al registro per la trasparenza (cfr. art. 21 cpv. 1), la fondazione o l'associazione può dunque limitarsi a confermare di non aver identificato altri aventi economicamente diritto, se non il membro superiore del suo organo direttivo.

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. Tale obbligo può quindi servire come criterio determinante per escludere le associazioni che presentano rischi limitati in questo ambito. La nuova normativa non si applica quindi alle piccole associazioni. L'iscrizione volontaria nel registro di commercio (art. 61 cpv. 1 CC) non comporta l'assoggettamento alla nuova legge.

Infine, non sono assoggettate alla nuova normativa 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 rischio esiguo 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 per tutti i loro beni delle obbligazioni della società.

¹⁴⁹ 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*, luglio 2019, consultabile all'indirizzo: https://www.swissfoundations.ch/wp-content/uploads/2019/12/SF_PwC_Steuerstudie_F.pdf; gli stessi dati sono citati da Credit Suisse nella guida pratica *Fondazioni di pubblica utilità*, 2021, consultabile all'indirizzo: <https://www.credit-suisse.com/media/assets/private-banking/docs/ch/family-offices-und-hochvermoegende/philanthropie-und-nachhaltige-anlagen/foundation-guide-2021-it.pdf>.

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, come tale, né il diritto né il dovere 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 1 lettera c* definisce le persone giuridiche di diritto estero sottoposte alla nuova legge. Questa delimitazione del campo d'applicazione è giustificata dai legami particolarmente stretti di queste persone giuridiche con la Svizzera e dai rischi particolari che pongono in termini di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. La delimitazione tiene conto di una raccomandazione del Forum globale e risponde anche alla raccomandazione del GAFI secondo cui gli Stati devono garantire l'accesso alle informazioni sugli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche che hanno un «legame sufficiente» con il loro territorio; gli Stati possono determinare 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 alla lettera c e precisati per quanto riguarda il diritto svizzero. Rientrano dunque nel campo d'applicazione:

- *n. 1:* le persone giuridiche di diritto estero che detengono una succursale iscritta nel registro di commercio (cfr. art. 931 cpv. 2 e 3 CO);
- *n. 2:* le persone giuridiche di diritto estero che hanno l'amministrazione effettiva in Svizzera (cfr. art. 50 della legge federale del 14 dicembre 1990¹⁵⁰ sull'imposta federale diretta [LIFD]); secondo la prassi relativa all'articolo 50 LIFD, il luogo dell'amministrazione effettiva si trova dove una società svizzera o estera ha il suo centro economico ed effettivo, oppure dove è assicurata la gestione normalmente esercitata nella sede. Risulta quindi determinante 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 determinante¹⁵¹;
- *n. 3:* le persone giuridiche di diritto estero che sono proprietarie o acquistano un fondo in Svizzera ai sensi dell'articolo 4 della legge federale del 16 dicembre 1983¹⁵² sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE; RS 211.412.41). Si tratta delle società estere che detengono, direttamente o indirettamente, la proprietà di un fondo ai sensi dell'articolo 655 capoverso 2 CC. Il concetto di acquisto di fondi è da intendersi ai sensi dell'articolo 4 LAFE. Oltre all'acquisizione di un diritto di proprietà, questo concetto riguarda pertanto anche tutti i diritti giuridici che conferiscono ai rispettivi titolari una posizione analoga a quella di proprietario di un fondo (p. es. l'acquisto di un diritto di superficie, quello di un'azione di una

¹⁵⁰ RS 642.11

¹⁵¹ Cfr. sentenze del Tribunale federale 2C 1086/2012 e 2C 1087/2012 del 16 maggio 2013.

¹⁵² RS 211.412.41

SICAV immobiliare o di un fondo immobiliare se tale azione non è negoziata regolarmente sul mercato, l'acquisizione di una quota di una persona giuridica il cui scopo effettivo è l'acquisto di fondi ecc.). 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. Il rimando all'articolo 4 LAFE permette di utilizzare un concetto già noto e sviluppato dalla giurisprudenza.¹⁵³ e di armonizzare meglio le norme sulla trasparenza con quelle previste dalla LAFE, anch'esse rivolte segnatamente alle persone giuridiche di diritto estero che intendono acquistare un fondo in Svizzera. L'assoggettamento della persona giuridica di diritto estero e dunque l'obbligo di iscrizione nel registro decorre dal momento in cui la persona giuridica si impegna ad acquistare 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. Infine, occorre osservare che l'obbligo riguarda anche le persone giuridiche di diritto estero che detengono già un fondo al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa; questi disporranno del termine previsto dall'articolo 60 per ottemperare ai loro obblighi.

La normativa di cui ai numeri 1–3 riguarda tutte le forme giuridiche di diritto estero dotate di personalità giuridica. Un elenco delle forme giuridiche rilevanti non è previsto, in quanto non sarebbe né pratico né pertinente, alla luce sia della diversità sia dei costanti adeguamenti dei tipi di persone giuridiche esistenti nel mondo. Si può tuttavia rimandare al concetto di persona giuridica in applicazione della metodologia del Forum globale nella revisione 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 informazioni fiscali.¹⁵⁴ I rapporti di valutazione del Forum globale indicano anche le forme di persone giuridiche previste in ogni Paese.¹⁵⁵ 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. 46 cpv. 2 lett. a). Occorre osservare che i trust, essendo privi di personalità giuridica, non rientrano nella definizione di «persona giuridica di diritto estero» ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera c.

Come previsto dal *capoverso 2*, anche i trustee sono interessati da un capitolo del disegno di legge (art. 23 e 24), a condizione che non siano già sottoposti alla LRD. Secondo il principio di territorialità, solo i trustee che hanno un domicilio (o una sede)

¹⁵³ Cfr. p. es. DTF 142 II 481, consid. 3; sentenza del Tribunale federale 2C 808/2018 del 12 aprile 2019.

¹⁵⁴ Cfr. criterio di verifica A1.1, *Handbook for Peer Reviews on Transparency and Exchange of Information on Request, Second Round, 2023*, consultabile all'indirizzo: *Handbook for Peer Reviews on Transparency and Exchange of Information on Request – Second Round* (oecd.org).

¹⁵⁵ Consultabili all'indirizzo: https://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).

in Svizzera o che amministrano effettivamente il trust estero in Svizzera sono sottoposti agli obblighi di identificazione e documentazione degli aventi economicamente diritto sanciti nel presente disegno di legge.

Il *capoverso 3* precisa che, oltre agli obblighi di identificazione, verifica e comunicazione dei loro aventi economicamente diritto, le persone giuridiche di diritto estero che hanno la loro amministrazione effettiva in Svizzera devono tenere un elenco dei propri titolari (art. 26). L'obbligo si applica anche ad altri enti giuridici di diritto estero privi di personalità giuridica che hanno l'amministrazione effettiva in Svizzera. Questa disposizione attua la raccomandazione del Forum globale di introdurre misure appropriate per assicurare che tali enti giuridici tengano un elenco dei rispettivi titolari.¹⁵⁶

Il Consiglio federale preciserà gli enti giuridici ai quali l'obbligo di cui al *capoverso 3* è applicabile e potrà rimandare alle raccomandazioni internazionali pertinenti.

Art. 3 Eccezioni

L'articolo 3 esclude dal campo d'applicazione della legge determinate categorie di persone giuridiche conformemente all'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 dal presente disegno di legge. L'iscrizione di queste persone giuridiche nel registro per la trasparenza non rappresenterebbe un reale plusvalore per la lotta contro la criminalità economica e imporrebbe un onere amministrativo inutile o ridondante.

Sono anzitutto escluse le società pubbliche, ossia le persone giuridiche i cui diritti di partecipazione sono interamente o parzialmente quotati in borsa (*lett. a*). L'esclusione è conforme al diritto vigente (cfr. art. 697j cpv. 3 CO), alla direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015 sul riciclaggio.¹⁵⁷ e alle linee guida del GAFL.¹⁵⁸ 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 o supera una determinata 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. Dato che le partecipazioni nelle società quotate sono pubbliche a partire da una soglia del 3 per cento, sono sufficienti i requisiti di trasparenza cui sono sottoposte.

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 direttamente o indirettamente per più del 75 per cento da una società quotata.

¹⁵⁶ Cfr. «Rapporto sulla valutazione della Svizzera 2020», par. 126.

¹⁵⁷ Cfr. art. 3 p. 6) lett. a e i.

¹⁵⁸ GAFI, *Guidance on beneficial ownership and transparency of legal arrangements*, raccomandazione 155, marzo 2023.

¹⁵⁹ RS **958.1**

In tal caso, infatti, è escluso che un'altra persona possa detenere, direttamente o indirettamente, una quota superiore al 25 per cento per controllare la filiale e rientrare nella definizione di avente economicamente diritto ai sensi dell'articolo 4; la filiale dovrebbe infatti necessariamente ed esclusivamente comunicare, in qualità di aventi economicamente diritto, i dirigenti della società quotata, ma tale informazione è già pubblica e non aggiungerebbe nulla al registro per la trasparenza. Si noti che, se una società quotata detiene una filiale per una quota pari o inferiore al 75 per cento, la filiale non è interamente esente, bensì si applicano disposizioni semplificate per gli obblighi di identificazione e comunicazione (cfr. art. 7 cpv. 3 e art. 9 cpv. 2).

Sono altresì esclusi dagli obblighi previsti dal presente disegno di legge gli istituti di previdenza professionale, considerato il loro profilo di rischio limitato e le 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*). Sono inoltre esentati 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. Questi sono 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 giugno 2011¹⁶¹ concernente la vigilanza nella previdenza professionale). La composizione dell'organo supremo dell'istituto di previdenza è disciplinata dalla legge pertinente (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 uno o più enti pubblici (*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 per la trasparenza, 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. La nuova legge si applica esclusivamente alle persone giuridiche di diritto privato (cfr. art. 2 cpv. 1), cosicché non è necessario esentare 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 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). Essa trova applicazione indipendentemente dal fatto che la partecipazione sia detenuta in modo diretto o indiretto (cfr. al riguardo il sottostante commento all'art. 4).

160 RS 831.40

161 RS 831.435.1

Art. 4 Definizione generale

L'articolo 4 definisce la persona identificata come avente economicamente diritto in seno a una società (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. a). La definizione della nuova legge corrisponde in linea di principio a quella dell'articolo 2a capoverso 3 LRD per consentire un'applicazione uniforme della nozione in Svizzera. Questa definizione è inoltre conforme alla Raccomandazione 24 del GAFI e alle indicazioni del Forum globale, in particolare alle raccomandazioni di quest'ultimo alla Svizzera nell'ambito della valutazione.¹⁶² Le divergenze esistenti tra l'attuale definizione contenuta nell'articolo 697j CO e quella fornita dall'articolo 2a capoverso 3 LRD saranno quindi eliminate.

Conformemente alla definizione sancita dal *capoverso 1*, l'avente economicamente diritto è la persona fisica che esercita il controllo effettivo sulla società. Più persone possono corrispondere a questa definizione. La persona che detiene il controllo sulla società non corrisponde necessariamente al titolare legale delle parti della società (azioni, quote sociali ecc.), anche se è possibile e persino frequente che una sola persona sia al contempo 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 anzitutto ogni persona fisica che detenga una quota pari ad almeno il 25 per cento del capitale o dei voti (cpv. 1). La soglia del 25 per cento corrisponde a quella del diritto vigente (sia dell'art. 697j CO, sia dell'art. 2a cpv. 3 LRD, per quanto riguarda le società operative), nonché alla soglia massima stabilita dalle raccomandazioni internazionali pertinenti e a quella prevista dal progetto del regolamento UE di futura realizzazione.

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 partecipazione detenuti da una persona sono quindi sommati per determinare il valore soglia. Per contro, i buoni di godimento, i diritti di acquisizione ulteriore di azioni o di titoli di partecipazione, quali i diritti di conversione o di opzione ai sensi dell'articolo 653b CO, non devono essere considerati in quest'ottica; in base alle circostanze, possono essere rilevanti nell'ambito del controllo in altro modo.

La soglia del 25 per cento *dei voti* sarà calcolata sulla base dell'insieme dei diritti societari, compresi quelli privilegiati. Non vengono invece contabilizzati 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).

¹⁶² Valutazione tra pari relativa alla Svizzera concernente l'applicazione dello scambio d'informazioni su domanda, secondo ciclo di valutazione (par. 47, 74, 76, 77 e 80), 2020.

Il controllo indiretto è acquisito tramite il controllo di più del 50 per cento dei diritti di voto o del capitale di una o più società intermediarie, che detengono o controllano a loro volta più del 25 per cento dei diritti di voto o del capitale della società. In tal caso, l'aveute economicamente diritto è la persona fisica che controlla direttamente o indirettamente un ente giuridico (più del 50 % dei diritti di voto o delle quote), la quale a sua volta controlla o possiede più del 25 per cento dei diritti di voto o delle quote della società in questione. La partecipazione maggioritaria può essere diretta, ma può anche derivare da una catena di controllo verticale (quando una persona fisica detiene una partecipazione maggioritaria nella società che possiede a sua volta più del 25 per cento tramite quote maggioritarie in altre persone giuridiche intermedie) o una catena di controllo orizzontale (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'aveute economicamente diritto è anche la persona che controlla la società in altro modo. I criteri rilevanti per definire questo tipo di controllo saranno definiti a livello di ordinanza in base alla vigente prassi in applicazione della LRD (cfr. «Commento alla Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche» [CDB 20].¹⁶³) 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 esercitato tramite strumenti di debito, quali prestiti convertibili in diritti di partecipazione o prestiti partecipativi.

Per definire il controllo in altro modo sono inoltre rilevanti i seguenti criteri, se consentono alle persone interessate di esercitare un controllo effettivo sulla società, in particolare attraverso il possesso diretto o indiretto di una quota superiore al 25 per cento:

- controllo, condiviso o no, esercitato tramite accordi formali o informali, statuto o documenti equivalenti della società, o legami con familiari dei gestori, dei direttori o delle persone che possiedono o controllano la società;

¹⁶³ www.swissbanking.ch > Download > Commento alla Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB 20), 2020

- controllo tramite diritti di acquisizione ulteriore di azioni o di titoli di partecipazione, quali i diritti di conversione o di opzione di cui all'articolo 653b CO;
- controllo esercitato mediante rapporto fiduciario in maniera formale o informale.

Ogni persona che corrisponda a uno di questi due criteri è considerata avente economicamente diritto ai sensi del presente disegno di legge. I criteri saranno definiti più precisamente a livello di ordinanza (cfr. art. 6).

È possibile che nessuna persona corrisponda al concetto di avente economicamente diritto 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* sancisce la regola seguente: a titolo sussidiario, è considerato avente economicamente diritto il membro superiore dell'organo direttivo. Il concetto deve essere interpretato conformemente al tenore dell'articolo 2a capoverso 3 LRD. In generale, l'avente economicamente diritto è il presidente del consiglio di amministrazione per le società anonime e il presidente dei soci per le Sagl. Se la società ha un CEO o un direttore generale, si tratta di questa persona. Diverse persone possono corrispondere al criterio suddetto, ad esempio quando la direzione viene assunta da due cogerenti. Va sottolineato che la persona così identificata non ha il controllo effettivo in ultima istanza; l'identificazione di questa persona consente tuttavia di fornire un punto di contatto alle autorità nell'ambito di un'eventuale inchiesta. Questa soluzione garantisce la coerenza con le disposizioni di accertamento prescritte dall'articolo 2a capoverso 3 e dall'articolo 4 LRD; è conforme agli standard internazionali e all'approccio del diritto europeo.

Fatte salve le disposizioni speciali previste dagli articoli 5, 19 e 23, 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 società di diritto estero che controlla una società svizzera).

Se l'avente economicamente diritto esercita il controllo sulla società in modo indiretto attraverso diverse società o strutture e se una SICAV, una fondazione, un'associazione o un trust sono coinvolti nella catena di controllo, si applicano le definizioni specifiche di cui agli articoli 5, 19 e 23. Pertanto, se un trust detiene una quota pari o superiore al 25 per cento di una società anonima svizzera, in applicazione dell'articolo 24 gli aventi economicamente diritto di questa società saranno quelli del trust, ossia il disponente, il trustee, il protettore e il beneficiario di questo trust.

Art. 5 Avente economicamente diritto di una SICAV

L'articolo 5 definisce il concetto di avente economicamente diritto di una SICAV.

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 dall'*articolo 5* 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 fondato su 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. 2 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 2006.¹⁶⁴ 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 giustificano il fatto di mantenere l'eccezione, per gli azionisti investitori della SICAV, all'obbligo di annunciare prevista all'articolo 46a LICol.

Art. 6 Controllo esercitato indirettamente e in altro modo

Il Consiglio federale preciserà, tramite ordinanza, le condizioni secondo le quali l'avente economicamente diritto controlla la società in modo indiretto o in altro modo. Per quanto concerne il controllo indiretto, si tratta soprattutto di precisare le regole di calcolo applicabili, così come spiegate nel commento all'articolo 4 (valore soglia del 50 % a partire dal secondo livello di controllo). Per quanto concerne il controllo in altro modo, l'ordinanza preciserà i criteri applicabili, così come descritti nel commento all'articolo 4 (p. es. esistenza di un rapporto fiduciario, accordo tra azionisti ecc.).

Art. 7 Identificazione e verifica degli aventi economicamente diritto

Conformemente all'articolo 7, le società assoggettate alla nuova legge (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. a) devono verificare l'identità dei loro aventi economicamente diritto. Devono quindi sapere chi sono, nonché conoscere la natura e l'estensione del controllo che esercitano (diretto, indiretto o in altro modo, cfr. commento all'art. 4). L'identificazione avviene sulla base delle informazioni di cui la società è in possesso, degli annunci pervenuti o delle informazioni raccolte presso i soci, l'avente economicamente diritto stesso o terzi coinvolti nella catena di controllo (cfr. art. 13 e 14).

Secondo il *capoverso 1*, per identificare gli aventi economicamente diritto la società deve raccogliere le informazioni al loro riguardo, ossia nome e cognome, data di nascita, cittadinanza, indirizzo e Stato di domicilio. Deve inoltre raccogliere le informazioni sulla natura e sull'estensione del controllo esercitato, se necessarie per verificare i criteri di cui articolo 4 o 5. La *natura* del controllo designa il rapporto di fatto o di

diritto all'origine del controllo (possessione 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. L'ordinanza potrà precisare quali informazioni devono essere raccolte dalla società. La società non deve necessariamente stabilire esattamente il numero di azioni o la quota percentuale detenuta dall'avente economicamente diritto, ma soltanto indicare l'eventuale raggiungimento o superamento di determinati valori soglia (p. es. se la quota dell'avente economicamente diritto è superiore al 25, al 50 o al 75 % o se è pari al 100 %). Queste informazioni devono servire da base per la comunicazione al registro per la trasparenza (cfr. art. 9).

Secondo il *capoverso 2*, la società deve verificare l'identità degli aventi economicamente diritto in applicazione del *capoverso 1* (queste persone sono quelle che dicono di essere) e la loro qualità di aventi economicamente diritto (queste persone sono gli eventi economicamente diritto della società) con la diligenza richiesta dalle circostanze. Si tratta qui di un obbligo di diligenza: la società 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 la società. In questo contesto, un approccio basato sul rischio è giustificato. La società non deve necessariamente giungere a una certezza e l'identificazione non è un obbligo relativo al risultato (in merito alle misure da adottare nel caso in cui la società non riesca a identificare l'avente economicamente diritto o a verificarne l'identità, cfr. i commenti agli art. 8 cpv. 2 e 9 cpv. 3). L'ente deve soltanto 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, in generale non avrà 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. Parimenti, per le società con azionista unico è sufficiente un'autodichiarazione del socio unico, ma potrebbero servire verifiche più estese per una persona giuridica controllata da diversi soggetti attraverso prestiti partecipativi.

La società deve altresì raccogliere i documenti giustificativi utili a tal fine. Anche in questo caso, l'entità dei documenti giustificativi da raccogliere dipende dal livello di diligenza che ci si può ragionevolmente attendere dalla società. In generale, se la società 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 la società ricorre ad azionisti fiduciari, più le informazioni sull'avente economicamente diritto sono difficili da acquisire, più sarà necessario che la società 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, il disegno di legge prescinde dal definire in maniera rigida le misure di verifica da adottare o i documenti da raccogliere. Per quanto riguarda l'indirizzo, ad esempio, in linea di principio la società può riprendere quello comunicato dall'avente economicamente diritto, senza svolgere ulteriori verifiche presso un registro o un'autorità, a meno che l'informazione non appaia plausibile.

Per ottenere le informazioni necessarie e verificarle, la società avrà in genere bisogno della collaborazione dell'azionista, del socio, dell'avente economicamente diritto o delle altre persone coinvolte nella catena di controllo. Il disegno di legge impone quindi loro un obbligo di collaborazione (cfr. art. 13 e 14). Per ottemperare al suo obbligo di diligenza, la società deve adottare tutte le misure che possono essere ragionevolmente attese dall'ente per l'acquisizione delle informazioni necessarie. Tali misure consisteranno spesso nel richiedere anzitutto 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. Se la società ha identificato le persone fisiche che detengono diritti di partecipazione pari o superiori al 25 per cento, allora verifica se tali persone sono state annunciate come aventi economicamente diritto o, se del caso, come azionisti o soci a titolo fiduciario. Se la società ha o dovrebbe avere un dubbio sulla veridicità delle informazioni ricevute dai suoi azionisti o soci (p. es. per via di indizi quali l'istruzione per il versamento dei dividendi sul conto di un terzo), allora deve adottare misure di verifica. Se il socio è una persona giuridica o se dichiara di agire per conto di un terzo, la società 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 riguardare tutta la catena di controllo, compresi gli enti giuridici di diritto estero.

I casi di controllo in altro modo possono essere particolarmente difficili da accertare. La società dovrà seguire con attenzione gli indizi per questo tipo di controllo (p. es. persone che esercitano un influsso, non giustificato dalle quote di partecipazione detenute, sulla selezione dei membri del consiglio di amministrazione o dei responsabili equivalenti, dei creditori che esercitano un influsso sulle decisioni fondamentali della società, dei parenti che impartiscono istruzioni, delle persone che non sono soci e ricevono dividendi ecc.). L'obbligo di verifica consisterà dunque nel verificare se una persona soddisfa i suddetti criteri, che dovranno essere precisati a livello di ordinanza (cfr. art. 6) e, se del caso, ottenere da queste persone le informazioni e i documenti giustificativi utili a tal fine.

Il *capoverso 3* prevede una semplificazione per le partecipazioni pari o inferiori al 75 per cento detenute direttamente o indirettamente da una società quotata in borsa. Si rammenta che le società i cui diritti di partecipazione sono in tutto o in parte quotati in borsa, come pure le filiali detenute direttamente o indirettamente per una quota pari o superiore al 75 per cento da una società di questo tipo non rientrano nel campo d'applicazione della legge, poiché la trasparenza è garantita dalla pubblicazione delle informazioni previste dalla LInFi (cfr. il commento all'art. 3 lett. a). Se la partecipazione è pari o inferiore al 75 per cento (ma almeno del 25 %, quindi conforme per l'applicazione del concetto di avente economicamente diritto), la società può limitarsi a verificare di essere detenuta direttamente o indirettamente da una società quotata in borsa, ottenere il nome e la sede sociale della stessa e i dettagli della quotazione (luogo

e nome della borsa e, se del caso, simbolo di borsa). Non è dunque tenuto a identificare o verificare gli aventi economicamente diritto della società quotata. Per contro, gli obblighi di identificazione e verifica si applicano rigorosamente per l'altra quota o le altre quote della società che non sono detenute da una società quotata in borsa (p. es. se una società è detenuta per il 50 % da una società quotata in borsa, dovrà identificare e verificare l'identità degli aventi economicamente diritto che detengono il restante 50 % e, se del caso, quelli che detengono un controllo in altro modo).

Art. 8 Documentazione e conservazione delle informazioni sull'avente economicamente diritto

La società deve documentare le informazioni relative agli aventi economicamente diritto, ossia quelle raccolte in applicazione dell'articolo 8, e garantire l'accesso in ogni momento a tali informazioni in Svizzera (*cpv. 1*). La regola riprende quella sancita dal CO per l'elenco degli aventi economicamente diritto (art. 697l *cpv. 4*, art. 790a *cpv. 5 CO*). La società deve comunque tenere aggiornate le informazioni, ossia in primo luogo verificare di nuovo le informazioni se viene a conoscenza di un cambiamento determinante. A seconda delle circostanze (p. es. in caso di frequente avvicendamento degli azionisti), può essere opportuno effettuare una verifica periodica per assicurarsi che le informazioni siano sempre aggiornate.

Se, nonostante gli sforzi compiuti, l'ente non riesce a identificare l'avente economicamente diritto o a verificare le informazioni ottenute, ad esempio perché un azionista non ottempera al proprio obbligo di collaborazione, la società 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 dalla società per comprendere la ripartizione del capitale azionario o l'organigramma del gruppo a cui appartiene, incluse le parti che restano sconosciute nonostante le azioni intraprese.

Conformemente al *capoverso 3*, la società deve conservare le informazioni e i documenti giustificativi raccolti in merito a un avente economicamente diritto per dieci anni dal momento in cui la persona interessata ha perso la qualità di avente economicamente diritto. La nuova legge 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 che loro intrattengono con i rispettivi aventi economicamente diritto. Le società 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. Esse potranno altresì essere riportate 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 della società, con un rinvio al registro di commercio. Le società possono anche decidere di tenere un elenco come previsto dalla legislazione vigente. Ciononostante, le informazioni devono essere documentate e conservate in modo da consentirne la consultazione senza sforzi sproporzionati, ad esempio in caso di richie-

sta della documentazione da parte di un'autorità, quale l'autorità di controllo, in occasione di un controllo (cfr. art. 42). L'importante 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. La regola corrisponde, *mutatis mutandis*, all'articolo 718 capoverso 4 terzo periodo e all'articolo 814 capoverso 3 terzo periodo CO e li sostituisce (accesso all'elenco ai sensi dell'art. 697l e dell'art. 790a cpv. 5 CO in combinato disposto con l'art. 697l CO).

Art. 9 *Notificazione al registro per la trasparenza*

Le società sottoposte alla legge devono iscriversi nel registro per la trasparenza. L'iscrizione si fonda su una comunicazione trasmessa dalla società che comprende i dati identificativi degli aventi economicamente diritto e le informazioni necessarie sulla natura e sull'estensione del controllo esercitato da ciascuno di essi (ossia controllo diretto, indiretto o in altro modo).

Le informazioni (*cpv. 1*) corrispondono ai dati previsti agli articoli 7 e 13 per assicurare la coerenza tra le informazioni che la società deve raccogliere e quelle che deve comunicare al registro per la trasparenza. Al riguardo, la lettera *d* prevede un'eccezione: la società non deve stabilire l'indirizzo esatto dell'avente economicamente diritto, bensì limitarsi a comunicare al registro il comune di domicilio e lo Stato di domicilio. Questa distinzione consente da un lato di proteggere meglio la riservatezza di un dato personale potenzialmente degno di particolare protezione e, dall'altro, di evitare una nuova comunicazione quando una persona trasloca all'interno della stessa località. Inoltre, semplifica le verifiche grazie alle informazioni iscritte nel registro di commercio, che contengono il comune di domicilio, ma non l'indirizzo. La società deve per contro disporre dell'indirizzo esatto per potersi rivolgere all'avente economicamente diritto, se del caso, per chiedergli informazioni (cfr. art. 7 cpv. 4 e art. 14) o per trasmetterlo all'autorità competente su richiesta.

Il *capoverso 1* si applica anche alle situazioni in cui la società constata che la persona non corrisponde ai criteri stabiliti dall'articolo 4 capoverso 1. In tal caso, è considerato avente economicamente diritto della società il membro superiore del suo organo direttivo, conformemente all'articolo 4 capoverso 2. Questa persona è annunciata al registro per la trasparenza, riportando nella descrizione della natura e dell'estensione del controllo la menzione che è identificato a titolo sussidiario, poiché nessuna persona corrisponde ai criteri dell'articolo 4 capoverso 1.

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

- per le società controllate parzialmente da una società quotata (75 % o meno, direttamente o indirettamente), il *capoverso 2* prevede una semplificazione, ossia la notificazione deve contenere soltanto le informazioni che la società è tenuta a raccogliere in applicazione dell'articolo 7 capoverso 3: il nome e la sede della società quotata in borsa, nonché i dettagli della quotazione (luogo e nome della borsa nonché, se del caso, simbolo di borsa). Anche in

questo caso, i dati del registro per la trasparenza 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 comunica le informazioni su questa persona conformemente al capoverso 1 (p. es. se una società è detenuta per il 50 % da una società quotata, dovrà identificare, verificare e quindi notificare al registro per la trasparenza gli aventi economicamente diritto che detengono il restante 50 % e, se del caso, quelli che esercitano un controllo in altro modo; cfr. commento all'art. 7);

- il *capoverso 3* riguarda la situazione in cui la società non riesce a identificare il proprio avente economicamente diritto o a verificare l'informazione ottenuta in maniera soddisfacente, ad esempio 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 la società ha adempiuto il suo obbligo di diligenza, ma senza riuscire a ottenere le informazioni di cui all'articolo 7. In tale fattispecie, l'impossibilità di identificare l'avente economicamente diritto non significa che la società 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., come evidenziato dalle linee guida del GAFL¹⁶⁵), 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 guerra). La società deve allora indicare al registro che non è riuscita a identificare e a verificare l'identità del suo avente economicamente diritto. Essa deve fornire tutte le informazioni rilevanti di cui è in possesso a tal punto, compreso il nome del membro superiore del suo organo direttivo (non essendo tuttavia quest'ultimo identificato in qualità di avente economicamente diritto, anche a titolo sussidiario, ma in mancanza di un'identificazione conforme ai criteri dell'art. 4 o dell'art. 5). La stessa regola si applica quando la società ha potuto identificare e verificare soltanto una parte dei suoi aventi economicamente diritto. Questa regola comporta l'annotazione dell'iscrizione della società (art. 41 cpv. 1 lett. c); ciò indica che il suo avente economicamente diritto non è stato identificato ai sensi della legge. L'annotazione figurerà nel registro per la trasparenza e sarà visibile anche alle autorità e alle persone autorizzate a consultarlo (cfr. art. 33–35). 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. 44).

Il *capoverso 4* stabilisce che le persone giuridiche di diritto svizzero sono tenute a effettuare la notificazione al registro per la trasparenza entro un mese dalla loro iscri-

¹⁶⁵ Cfr. GAFL, *Guidance on beneficial ownership of legal persons*, par. 73, marzo 2023.

zione nel registro di commercio (pubblicazione nel Foglio ufficiale svizzero di commercio). Per le persone giuridiche 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'acquisto di un fondo o atto equivalente che consenta il passaggio di proprietà, p. es. conclusione di un contratto di vendita di azioni per una quota maggioritaria della società interessata che detiene un fondo in Svizzera o avvio di una successione che trasferisce un fondo alla società estera).

Il *capoverso 5* delega la competenza di regolare le modalità della procedura di notifica al Consiglio federale, il quale può quindi precisare segnatamente le informazioni da notificare e definire gli eventuali documenti giustificativi da trasmettere al registro per verificare l'identità dell'avente economicamente diritto.

Art. 10 Notificazione di modifiche

La società deve notificare ogni modifica di un fatto iscritto nel registro per la trasparenza entro un mese dal giorno in cui ne è venuta a conoscenza, al fine di assicurare un termine congruo secondo i requisiti internazionali. Può trattarsi della notifica di un nuovo avente economicamente diritto o della modifica dei dati d'identificazione della persona già iscritta al registro (segnatamente nome, comune di domicilio o Stato di domicilio) oppure delle informazioni iscritte nel registro relative alla natura e all'estensione del controllo esercitato da questa persona sulla società. La possibilità dell'invio di promemoria automatizzati da parte del registro alle società per rammentare loro l'obbligo di notifica sarà esaminata nel quadro dei lavori relativi all'attuazione del registro.

Art. 11 Procedura di notifica al registro di commercio

In linea di principio, la società annuncia notifica le informazioni relative ai suoi aventi economicamente diritto al registro per la trasparenza. Il presente articolo prevede tuttavia una procedura semplificata nei casi in cui gli aventi economicamente diritto della società siano già iscritti nel registro di commercio. In tal caso, la società potrà notificare l'identità dei suoi aventi economicamente diritto all'ufficio cantonale del registro di commercio presso il quale è iscritta e i dati saranno così trasmessi dalle autorità del registro di commercio (autorità cantonali e Ufficio federale del registro di commercio [UFRC]) al registro per la trasparenza. In tal modo le PMI non dovranno intraprendere procedure distinte presso il registro per la trasparenza al momento della loro costituzione o nel corso della loro esistenza, a seguito, ad esempio, di un cambiamento riguardante 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 per la trasparenza.

Il *capoverso 1* precisa le condizioni necessarie per permettere a una società di scegliere la procedura di notifica tramite il registro di commercio. È necessario che tutti gli aventi economicamente diritto siano iscritti nel registro di commercio in qualità di soci o membri dell'organo direttivo della società. In linea di massima è questo il caso

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 il cui unico azionista è l'unico membro del consiglio di amministrazione e l'unico avente economicamente diritto della società, o una società che ha identificato il suo avente economicamente diritto in applicazione dell'art. 4 cpv. 2). È lecito attendersi che gran parte delle PMI, che sono Sagl o SA in cui gli azionisti sono anche amministratori, possano optare per questa procedura.

Il *capoverso 2* stabilisce che la società deve notificare alle autorità del registro di commercio il nome degli aventi economicamente diritto e le informazioni relative alla natura e all'estensione del controllo esercitato da questi ultimi. La notificazione deve contenere anche la conferma da parte della società che non esistono altri aventi economicamente diritto. Al riguardo non è necessario allegare alcun documento giustificativo. La notificazione relativa all'avente economicamente diritto deve essere effettuata nell'ambito di una procedura di iscrizione nel registro di commercio. È quindi integrata alla notificazione per l'iscrizione depositata presso il registro di commercio cantonale competente. Essa 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. Le società che non hanno aventi economicamente diritto ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 e identificano a titolo sussidiario il membro superiore del loro organo direttivo conformemente all'articolo 4 capoverso 2 potranno limitarsi a menzionarlo. Le SA il cui avente economicamente diritto è una persona corrispondente ai criteri di cui all'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. Queste saranno precisate tramite ordinanza (cfr. art. 8).

Quando la notificazione per l'iscrizione contiene l'annuncio degli aventi economicamente diritto, le autorità del registro di commercio lo trasmettono al registro per la trasparenza per l'iscrizione (*cpv. 3*), senza dover effettuare ulteriori controlli, oltre a quelli che scaturiscono dal diritto del registro di commercio e, in particolare, senza dover verificare la qualità di avente economicamente diritto della persona oggetto dell'annuncio, né la completezza e l'esattezza dei dati ricevuti. Spetta sempre alla società redigere un annuncio completo e corretto del proprio avente economicamente diritto. Il disegno di legge non prevede alcuna competenza decisionale specifica delle autorità del registro di commercio in merito alla notifica degli aventi economicamente diritto. Tali autorità non conservano i dati annunciati dalla società sul rispettivo avente economicamente diritto e li tratta unicamente per le finalità previste dalla presente disposizione.

La procedura di trasmissione dei dati sarà precisata a livello di ordinanza. I dati notificati al registro di commercio cantonale potranno presumibilmente essere trasmessi per via elettronica all'UFRC nell'ambito della procedura di approvazione delle iscrizioni e poi ritrasmessi dall'UFRC al registro per la trasparenza per l'iscrizione. Al fine di garantire l'attuazione efficace ed effettiva del nuovo diritto, le disposizioni dell'or-

dinanza del 17 ottobre 2007.¹⁶⁶ sul registro di commercio (ORC) potranno essere adeguate per tenere conto della nuova procedura di notifica degli aventi economicamente diritto e dell'obbligo di collaborazione tra le autorità (cfr. art. 29 cpv. 2 e art. 49).

Il *capoverso 4* precisa i termini entro i quali deve avvenire la notificazione al registro di commercio, ossia un mese, in applicazione dell'articolo 9 capoverso 4 (primo annuncio) o dell'articolo 10 (annuncio di modifiche). In molti casi l'iscrizione nel registro di commercio sarà determinante anche per l'acquisizione della qualità di avente economicamente diritto, ad esempio quando una nuova persona diventa socio-gerente di una Sagl. Dal punto di vista degli obblighi della società, il termine si intende rispettato dal momento in cui viene fatto l'annuncio al registro di commercio.

Art. 12 Responsabilità per le notificazioni al registro

Spetta al membro superiore dell'organo direttivo notificare l'avente economicamente diritto in applicazione degli articoli 9–11, 17 o 21. Si tratta della persona che occupa la posizione più elevata in seno alla direzione di una società, ad esempio il direttore di una SA. Il concetto corrisponde a quello dell'articolo 4 capoverso 2, a sua volta conforme all'articolo 2a capoverso 3 LRD. Se la suddetta funzione è assunta da più persone, ad esempio se due gestori ricoprono gli organi direttivi più elevati in seno alla società, questi rispondono congiuntamente del corretto adempimento dell'obbligo.

In caso di delega, ad esempio al responsabile di una divisione o a un organo di fatto,¹⁶⁷ il membro o i membri dell'organo direttivo continuano a rispondere del corretto adempimento degli obblighi previsti dalla legge.

Tale norma chiarisce chi è responsabile dell'annuncio in seno alla società; deve inoltre consentire alle autorità, in particolare a quelle penali, di identificare la persona che potrebbe rispondere in caso di inadempienza degli obblighi previsti dalla legge. Inoltre, in caso di infrazione delle disposizioni penali sancite dalla presente legge, è applicabile l'articolo 6 capoverso 1 della legge federale del 22 marzo 1974.¹⁶⁸ sul diritto penale amministrativo (DPA) al fine di determinare chi ha commesso l'eventuale infrazione.

Art. 13

L'articolo 13 riprende, adattandoli, gli obblighi di annuncio degli azionisti o dei soci disciplinati negli articoli 697j e 790a CO. Le modifiche rispetto alla normativa vigente sono presentate di seguito.

Ogni azionista o socio (incluse le persone che detengono quote di una società anonima, di una Sagl, di una cooperativa ecc.) che detiene quote sociali, da solo o d'intesa con terzi, in misura da consentire in definitiva il controllo della società è soggetto a un obbligo di annuncio (*cpv. 1*). Il concetto di consentire in definitiva il controllo della società rimanda alla definizione di avente economicamente diritto di cui all'articolo 4.

¹⁶⁶ RS 221.411

¹⁶⁷ Per quanto attiene al concetto di organo di fatto, cfr. la giurisprudenza del TF al riguardo, p. es. DTF 146 III 37, 141 III 159, 128 III 29.

¹⁶⁸ RS 313.0

Esso si riferisce anzitutto all'azionista o al socio che detiene una quota superiore al 25 per cento del capitale azionario o dei diritti di voto.

La notifica riguarda l'identità dell'avente economicamente diritto (stessi dati d'identificazione che la società deve raccogliere in applicazione dell'art. 8, ossia nome e cognome, data di nascita, cittadinanza o cittadinanze, indirizzo e Stato di domicilio). L'azionista o il socio deve anche notificare le informazioni necessarie sulla natura e sull'estensione del controllo esercitato dall'avente economicamente diritto. Le informazioni che devono essere comunicate saranno precisate tramite ordinanza per essere uniformate a quelle raccolte dalla società (art. 7) e notificate al registro per la trasparenza (art. 9). In particolare, dovrà essere comunicato soltanto il passaggio a un valore soglia determinante (p. es. 25, 50, 75 o 100 %) e non qualsiasi modifica del numero di azioni o quote detenute.

Il *capoverso 2* semplifica l'annuncio per gli azionisti o i soci che sono essi stessi persone giuridiche e hanno diritti di partecipazione quotati in borsa (cfr. anche art. 7 cpv. 3 in merito all'obbligo della società in un tale caso). Questi azionisti o soci devono notificare soltanto di essere quotati, così come la rispettiva ditta e la sede della quotazione. Tale disposizione non si applica agli azionisti o ai soci con diritti di partecipazione quotati in borsa superiori al 75 per cento; in questo caso, l'azionista o il socio stesso è escluso dal campo di applicazione della legge (cfr. art. 3), cosicché non è applicabile neppure l'obbligo di notifica di cui all'articolo 9 capoverso 4.

Ai fini dell'armonizzazione e della semplificazione e per garantire un tempo ragionevole tra la modifica di un fatto pertinente e la notificazione al registro di tale modifica, ora il termine per notificare al registro per la trasparenza l'avente economicamente diritto è identico al termine per notificare la modifica di un fatto pertinente: un mese dall'acquisizione della quota sociale (cpv. 3).

La società può richiedere informazioni complementari o documenti giustificativi della persona che annuncia l'avente economicamente diritto, la quale è tenuta a collaborare (cpv. 4; cfr. anche art. 14 cpv. 13) nella misura necessaria all'adempimento dell'obbligo di verifica prescritto dall'articolo 7 capoverso 2.

Conformemente al *capoverso 5*, l'azionista o il socio deve notificare alla società ogni modifica delle informazioni rilevanti ai sensi del capoverso 1 entro un mese dal giorno in cui ne è venuto a conoscenza. In tal modo, la società può aggiornare le informazioni in suo possesso (art. 8) e notificare la modifica al registro (cfr. art. 10).

Art. 14

L'articolo 14 prevede nuovi obblighi di notifica 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 consentono all'avente economicamente diritto di esercitare un controllo effettivo sulla società. Questi nuovi obblighi permettono alle società di adempiere i propri obblighi di identificazione e verifica in situazioni con diversi livelli di controllo. In tali situazioni è possibile che gli stessi soci non dispongano delle informazioni pertinenti o che la società debba richiedere la collaborazione dello stesso avente economicamente diritto o di altre persone coinvolte nella catena di controllo.

Il *capoverso 1* prescrive anzitutto che l'avente economicamente diritto deve comunicare l'acquisizione della qualità di avente economicamente diritto all'azionista o al socio titolare delle quote sociali in questione se non ci sono altre persone coinvolte nel controllo. La comunicazione serve ad assicurare che l'azionista o il socio possieda delle informazioni necessarie per il proprio annuncio alla società (art. 13). Se il controllo è esercitato tramite più società o persone, l'avente economicamente diritto deve comunicarlo direttamente alla società che soggiace all'obbligo. In tal modo quest'ultima riceve le informazioni pertinenti anche se una catena di controllo complessa rende difficile l'identificazione dell'avente economicamente diritto tramite l'azionista o il socio. Parimenti, l'avente economicamente diritto deve comunicare ogni modifica riguardante i suoi dati d'identificazione o la natura e l'estensione del controllo esercitato (*cpv. 2*). Al proposito non sono previsti requisiti formali. Le informazioni da trasmettere sono precisate all'articolo 13 capoverso 1, che corrispondono a quelle raccolte dalla società in applicazione dell'articolo 7 capoverso 1.

Il *capoverso 3* stabilisce che l'avente economicamente diritto deve altresì collaborare con la società o l'azionista oppure il socio interessato se sono richieste informazioni o documenti giustificativi supplementari per verificare la sua identità o qualità. Lo stesso obbligo è esteso ai terzi coinvolti nella catena di controllo. In tal modo si garantisce che la società 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 o il socio che detiene direttamente le quote in questione non dispone di tutte le informazioni pertinenti.

Art. 15 Rapporto fiduciario

Il disegno di legge introduce nuove regole sulla trasparenza per i rapporti fiduciari, riguardanti gli amministratori, i gestori, i soci o gli azionisti che operano in qualità di fiduciari (incluse le persone che detengono quote di una società anonima, di una Sagl, di una cooperativa ecc.). Essi soddisfano i requisiti rafforzati del GAFI in materia. Nel rapporto sulla valutazione tra pari del 2020, il Forum globale raccomanda alla Svizzera anche di vigilare affinché le informazioni relative ai titolari legali e agli aventi economicamente diritto siano sempre disponibili quando il mandatario o il fiduciario non è sottoposto alla legislazione in materia di riciclaggio di denaro.¹⁶⁹ Queste nuove regole sulla trasparenza si applicano alle società di diritto privato svizzero sottoposte alla presente legge (*cf.* art. 2 *cpv.* 1 lett. a). La presente disposizione non riguarda le fondazioni, le associazioni o gli enti di diritto estero.

Il *capoverso 1* definisce l'amministratore o il gestore fiduciario¹⁷⁰ come la persona che esercita la funzione di amministratore o gestore in una società di diritto svizzero in nome proprio e per conto di un terzo.

¹⁶⁹ Valutazione tra pari relativa alla Svizzera concernente l'applicazione dello scambio d'informazioni su domanda, secondo ciclo di valutazione (*par.* 137), 2020.

¹⁷⁰ *Cfr.* raccomandazioni del GAFI, Glossario generale: «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».

Secondo il *capoverso 2*, è designato azionista o socio fiduciario.¹⁷¹ 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 o il socio fiduciario opera per conto di un'altra persona, spesso sulla base di un contratto di mandato in virtù del quale 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 o il socio 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. 16 Comunicazione dei rapporti fiduciari alla società

Gli amministratori, i gestori, gli azionisti e i soci dovranno comunicare alla società se operano in qualità di fiduciario (*cpv. 1*). In tal caso, saranno tenuti a comunicare 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 lotta contro il riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Nel caso di una persona fisica, i dati da trasmettere saranno nome e cognome, data di nascita, cittadinanza, indirizzo e Stato di domicilio; nel caso di una persona giuridica saranno ditta, sede, indirizzo e numero d'identificazione delle imprese (IDI).

L'obbligo sussiste a prescindere dall'entità della partecipazione detenuta dal socio o dall'azionista fiduciario della società. Infatti il mandante («nominator») non è necessariamente l'avente economicamente diritto. La regola sulla trasparenza dei mandati fiduciari si applica pertanto in linea generale, senza particolari valori soglia.

Ai sensi del *capoverso 2*, gli intermediari finanziari non sono sottoposti agli obblighi di comunicazione alla persona giuridica riguardanti il nome o la ditta delle persone per conto delle quali operano, stabiliti nel *capoverso 1*. Tale eccezione è conforme alle raccomandazioni del GAFI¹⁷², ed è giustificata dal fatto che i servizi fiduciari forniti dagli intermediari finanziari rientrano in un'attività commerciale sottoposta a vigilanza e che, in tale ambito, gli obblighi di diligenza sanciti dalla LRD consentono di raccogliere informazioni corrette, complete e aggiornate sugli aventi economicamente diritto. Questi stessi obblighi si applicano anche agli organi delle società di domicilio assoggettati alla LRD in quanto intermediari finanziari. Gli intermediari finanziari restano tuttavia sottoposti all'obbligo, stabilito nel *capoverso 1*, di comunicare se operano a titolo fiduciario. Dovranno quindi informare la società che essi operano in qualità di fiduciari per conto del loro mandante e che sono assoggettati alla LRD. L'avamprogetto prevedeva di estendere tale eccezione ai consulenti e agli av-

171 Cfr. raccomandazioni del GAFI, Glossario generale: «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».

172 GAFI, *Guidance on beneficial ownership of legal persons*, par. 142 e segg., marzo 2023.

vocati assoggettati alla LLCA. Ciò ha tuttavia sollevato critiche, soprattutto relativamente agli avvocati e ai fiduciari, dati i rischi elevati connessi all'attività fiduciaria di questi ultimi (mandati misti). Il disegno di legge prevede quindi di limitare tale eccezione agli intermediari finanziari. Si noti che l'eccezione verte soltanto sull'obbligo di comunicazione dei rapporti fiduciari ai sensi dell'articolo 16 capoverso 1, senza dare luogo ad alcuna eccezione agli articoli 7, 13 e 14. In altri termini, un intermediario finanziario che detiene quote per conto di un avente economicamente diritto dovrà comunicare alla società l'identità di quest'ultimo (art. 13). La società deve identificare tutti i suoi aventi economicamente diritto, anche se un intermediario finanziario ha annunciato l'esistenza di un rapporto fiduciario.

Il *capoverso 3* stabilisce che la società deve documentare le informazioni ricevute dagli azionisti fiduciari: comunica al registro di commercio quelle relative ad amministratori, gestori e soci che operano in qualità di fiduciari, cosicché non è formalmente tenuta a conservare tali informazioni in via supplementare.

Conformemente al *capoverso 4*, la comunicazione deve essere effettuata entro il termine di un mese dalla creazione del rapporto fiduciario e non deve essere ripetuta in caso di sottoscrizione di nuove quote o di cessione senza ripercussioni sul rapporto fiduciario.

Art. 17 Notificazione dei rapporti fiduciari al registro di commercio

Per rispondere alle sfide dell'assistenza internazionale e conformemente ai requisiti della Raccomandazione 24 del GAFI in materia, devono essere notificate al registro di commercio le informazioni su amministratori, gestori e soci fiduciari. Secondo il *capoverso 1*, la società deve notificare al registro di commercio il nome o la ditta degli amministratori, dei gestori o dei soci fiduciari, come pure quello della persona per conto della quale essi operano. La notificazione viene effettuata al registro di commercio, in quanto gli amministratori, i gestori o i soci che operano in qualità di fiduciari vi sono iscritti. Le informazioni iscritte non devono essere trasmesse al registro per la trasparenza.

Al registro per la trasparenza occorre notificare anche l'esistenza di rapporti fiduciari, qualora il socio o l'azionista fiduciario operi per conto dell'avente economicamente diritto della società. In questo caso, il socio o l'azionista deve notificare l'identità dell'avente economicamente diritto in applicazione dell'articolo 13, compresa la natura del controllo esercitato, ossia l'esistenza di un controllo in altro modo sulla base di un rapporto fiduciario. La società deve verificare e documentare tale informazione (art. 7 cpv. 2 e art. 8) prima di comunicarla al registro per la trasparenza (art. 9).

Nel caso degli intermediari finanziari, occorre notificare al registro soltanto il nome e l'esistenza del rapporto fiduciario (cpv. 3; cfr. art. 16 cpv. 2).

La notificazione al registro di commercio deve essere effettuata entro il termine di un mese dal giorno in cui la società è venuta a conoscenza del rapporto fiduciario (cpv. 4).

Art. 18 Pubblicazione delle informazioni relative ai rapporti fiduciari

Il *capoverso 1* prevede che nel registro di commercio venga indicata la qualità di amministratore, di gestore o di socio fiduciario. Tale informazione sarà visibile nell'estratto della società nel registro di commercio, in base a una procedura da definire tramite ordinanza. Si valuta la possibilità di aggiungere un asterisco accanto al nome della persona interessata. Per contro, in deroga all'articolo 936 CO, le informazioni notificate al registro di commercio in applicazione dell'articolo 17 capoverso 1 non sono rese pubbliche. In particolare, non è pubblico il nome della persona per conto della quale opera l'amministratore, il gestore o il socio fiduciario. Questa soluzione è conforme ai nuovi requisiti della Raccomandazione 24 del GAFI (v. n. 1.2.1.1).

Art. 19 Avente economicamente diritto di una fondazione o di un'associazione

Le persone giuridiche ai sensi del CC (fondazioni e associazioni) rientrano nel campo d'applicazione della legge (cfr. art. 1 cpv. 1 lett. b). Occorre tuttavia tenere conto delle loro specificità: le fondazioni svizzere, a differenza delle società commerciali o delle associazioni, non hanno 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, queste perseguono in linea di principio uno scopo ideale (anche se la giurisprudenza non esclude

gli scopi economici, purché l'associazione non sfrutti un'impresa¹⁷³). In pratica, la maggioranza delle associazioni e fondazioni 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, nelle fondazioni, 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 di interpretazione. L'articolo 19 adegua dunque in maniera appropriata i criteri dell'articolo 4 alla categoria delle fondazioni e delle associazioni, al fine altresì di stabilire regole sulla trasparenza semplificate per tutte quelle che presentano un basso profilo di rischio (cfr. art. 20 e 21). Se una fondazione controlla una persona giuridica (è possibile p. es. nel caso delle fondazioni d'impresa o se una fondazione detiene quote di una società nel suo patrimonio), i criteri dell'articolo 19 sono applicabili anche per accertare l'avente economicamente diritto di tale persona giuridica.

In applicazione della disposizione di cui al *capoverso 1*, si ritiene che il controllo effettivo su una fondazione sia esercitato dalle persone illustrate di seguito.

Si tratta innanzitutto del fondatore (*lett. a*), se questo, in virtù dell'atto costitutivo o di fatto, esercita un'influenza determinante sulle decisioni della fondazione, in particolare sulle distribuzioni.

In linea di principio i beneficiari (*lett. b*) non sono considerati aventi economicamente diritto; salvo il caso in cui l'atto costitutivo consenta di designarli nominalmente o di identificarli in modo determinabile (non per categoria) e dia loro diritto a distribuzioni della fondazione. In tale contesto, i beneficiari si trovano in una situazione analoga ai titolari di quote di partecipazione di una società anonima e beneficiano del patrimonio della fondazione.

Se il fondatore o i beneficiari sono persone giuridiche, i loro aventi economicamente diritto sono anche aventi economicamente diritto della fondazione (*lett. c*).

Deve infine essere accertata qualsiasi altra persona che in definitiva controlla la fondazione (*lett. d*). Ad esempio, se una società destina beni per costituire una fondazione e ha il diritto di nominare il presidente del consiglio della stessa, l'avente economicamente diritto della fondazione corrisponderà all'avente economicamente diritto della società in questione. Questi criteri possono essere pertinenti anche quando una fondazione è coinvolta in una catena di controllo.

Nel caso dell'associazione (*cpv. 2*), l'avente economicamente diritto è la persona fisica che ne ha il controllo effettivo, ad esempio perché finanzia l'associazione in maniera sufficientemente determinante da controllare effettivamente questa struttura. Si noti che sono assoggettate alla nuova normativa soltanto le associazioni tenute a iscriversi nel registro di commercio. La questione dell'identificazione dell'avente economicamente diritto non si pone quindi per tutte le associazioni, poiché non tutte sono sottoposte a quest'obbligo, in considerazione delle loro dimensioni e attività (p. es. le associazioni di quartiere, la maggioranza delle associazioni sportive ecc.).

¹⁷³ DTF 90 II 333.

In tutti gli altri casi, la fondazione o l'associazione è tenuta a identificare il membro superiore della direzione. Nel caso di una fondazione, si tratterà in generale del presidente del consiglio di fondazione, se quest'ultimo è previsto dall'atto costitutivo; in caso contrario si tratterà di tutti i membri del comitato di fondazione. Nel caso di un'associazione, si tratterà del presidente della direzione; in caso contrario, si tratterà dei membri del comitato di direzione. Questa norma dovrebbe essere applicabile alla maggioranza delle fondazioni e delle associazioni, le quali potranno dunque limitarsi a identificare il presidente del loro organo direttivo, senza dover adottare altre misure di verifica o di documentazione (cfr. art. 20 cpv. 2) e potranno semplicemente confermare al registro di commercio che l'identità di questa persona può essere trasmessa al registro per la trasparenza in vista della sua iscrizione (cfr. art. 21).

La fondazione o l'associazione dovrà adottare misure di verifica ed effettuare un annuncio al registro per la trasparenza soltanto quando avrà identificato altre persone in applicazione dei capoversi 1 o 2.

Va osservato che occorre distinguere le persone identificate in virtù dell'articolo 19 e quelle su cui gli intermediari finanziari raccolgono informazioni in applicazione dei vigenti formulari K (fondazioni che svolgono attività sul piano operativo) o S (altre fondazioni). I formulari possono prevedere regole di identificazione più ampie in applicazione dell'articolo 4 LRD rispetto alla mera identificazione delle persone corrispondenti al concetto di avente economicamente diritto ai sensi dell'articolo 19 del presente disegno.

Art. 20 Obblighi delle fondazioni e delle associazioni

L'articolo 20 disciplina gli obblighi delle fondazioni e delle associazioni. Le persone giuridiche secondo il CC presentano di fatto alcune particolarità, di cui bisogna tenere conto a livello sia di definizione dell'avente economicamente diritto (cfr. art. 19), sia di obbligo di accertamento o di annuncio (cfr. art. 21). Per tali strutture, l'articolo 20 è dunque il corrispondente degli articoli 7–11 del disegno di legge.

Il *capoverso 1* sancisce il principio secondo cui la fondazione o l'associazione deve identificare i suoi aventi economicamente diritto. La fondazione o l'associazione lo fa in applicazione dei criteri di cui all'articolo 19.

Per tenere conto del profilo di rischio di fondazioni o associazioni, nonché della maggioranza dei casi in cui nessun'altra persona, al di là del presidente o della direzione, potrà essere identificata quale avente economicamente diritto di una tale struttura, il *capoverso 2* stabilisce che se è stato identificato unicamente il membro superiore del suo organo direttivo in applicazione dell'articolo 19 capoverso 3, l'associazione o la fondazione non deve adottare altre misure per verificarne l'identità o documentare tale informazione. In linea di principio, il presidente dell'organo direttivo è di fatto già identificato al momento della sua elezione o della sua nomina (sono fatte salve le associazioni di cui all'art. 61 cpv. 2 n. 3 CC che abbiano rinunciato a iscrivere i membri della direzione avvalendosi della possibilità prevista dall'art. 92 lett. k 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 aggiungerebbe un onere amministrativo inutile.

In alcuni casi, la fondazione o l'associazione avrà tuttavia conoscenza di altre persone che rispondono ai criteri dell'articolo 19 capoverso 1 o 2. Di norma, la fondazione o l'associazione dovrebbe conoscerle, in quanto la loro identità è contenuta nello statuto o nell'atto costitutivo o perché esercitano un controllo fattuale sulle decisioni. Queste persone saranno inoltre tenute ad annunciarsi in virtù dell'articolo 22. Nei loro confronti la fondazione o l'associazione dovrà prendere determinate misure: raccogliere i dati d'identificazione (*cpv. 3*), verificare la loro identità (*cpv. 4*), documentare in maniera appropriata tali informazioni e tenerle aggiornate (*cpv. 5-7*). Per analogia, il contenuto di tali misure è in linea con quello delle misure applicabili alle società (cfr. art. 7 e 8).

Art. 21 Notificazione al registro

La fondazione o l'associazione deve notificare al registro per la trasparenza l'identità dei suoi aventi economicamente diritto. L'articolo 21 stabilisce disposizioni speciali per questa procedura di annuncio, distinguendo i due casi descritti di seguito.

Molto spesso l'unica persona identificata in applicazione dell'articolo 19 sarà il presidente dell'organo superiore della fondazione o della direzione dell'associazione, ossia una persona che, salvo eccezioni, è iscritta nel registro di commercio. È quindi ragionevole dare alle fondazioni e alle associazioni la possibilità di raggruppare l'iscrizione nel registro di commercio cantonale competente con quella nel registro per la trasparenza. Il *capoverso 2* consente alla fondazione o all'associazione di avvalersi di questa possibilità: quando iscrive un nuovo presidente o un membro della direzione nel registro di commercio, può semplicemente notificare che questa persona è considerata l'avente economicamente diritto e che, come tale, può essere iscritta nel registro per la trasparenza. È comunque possibile effettuare una notificazione diretta al registro per la trasparenza.

In alcuni casi, la fondazione o l'associazione avrà accertato ulteriori persone che rispondono ai criteri dell'articolo 19 capoverso 1 o 2. Dovrà quindi notificare anche queste persone, che non sono iscritte nel registro di commercio. Tale notificazione andrà fatta direttamente al registro per la trasparenza. Gli articoli 9 e 10 sono applicabili per analogia. Le informazioni da fornire al registro per la trasparenza sono le stesse di quelle previste all'articolo 9. La fondazione o l'associazione deve notificare la modifica di un fatto rilevante nello stesso modo ed entro lo stesso termine previsto all'articolo 10.

Art. 22 Obblighi degli aventi economicamente diritto e di altri terzi interessati

Per quanto concerne le fondazioni e le associazioni, l'articolo 22 riprende la norma sancita dall'articolo 14 per le società. Se una persona acquisisce la qualità di avente economicamente diritto senza appartenere all'organo direttivo della fondazione o dell'associazione, deve comunicarlo (*cpv. 1*) e comunicare qualsiasi modifica rilevante dei propri dati (*cpv. 2*). Deve altresì collaborare con la fondazione o l'associazione alla verifica delle informazioni trasmesse, ad esempio comunicando i documenti giustificativi necessari (*cpv. 3*). I terzi coinvolti in un'eventuale catena di controllo hanno lo stesso obbligo di collaborazione.

Art. 23 Avente economicamente diritto di un trust

Gli articoli 23 e 24 prevedono un regime speciale per i trust, un costrutto giuridico che non esiste nel diritto svizzero né corrisponde al concetto di persona giuridica o ente giuridico. Conformemente alle norme sulla trasparenza definite dalla Raccomandazione 25 del GAFI, 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. Tali obblighi sono ora previsti all'articolo 24 del disegno di legge per i trustee non professionali, mentre i trustee che esercitano un'attività di intermediazione finanziaria a titolo professionale sono già sottoposti agli obblighi in applicazione della LRD.

L'articolo 23 definisce l'avente economicamente diritto di un trust. Sono considerati aventi economicamente diritto la o le persone fisiche seguenti: il disponente; i trustee; i protettori, i beneficiari o qualsiasi altra persona fisica che in definitiva ha 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 alle raccomandazioni del GAFI¹⁷⁴ e ai criteri di riferimento del Forum globale, tutti i disponenti, i trustee, i protettori o i beneficiari sono sempre soggetti controllanti, alla stregua di coloro che, di fatto, controllano il trust («practical control over the trust»), laddove la definizione di soggetto controllante del Forum globale corrisponde a quella delle raccomandazioni del GAFI. Nel caso specifico, lo standard del GAFI si basa sul presupposto secondo cui tutte le persone coinvolte nel trust sono considerate aventi economicamente diritto, che devono essere identificate e la cui identità deve essere verificata. Occorre evidenziare che se una persona giuridica fa parte del trust (lett. a e d), la persona fisica da identificare sarà l'avente economicamente diritto della 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.

La definizione dell'avente economicamente diritto di un trust sancita da questa disposizione dovrebbe essere pertinente anche nell'ambito dell'attuazione delle misure coercitive basate sulla LEmb.

L'obbligo di identificare l'avente economicamente diritto di un trust è sancito dalla LRD per i trustee a essa assoggettati e dall'articolo 24 per gli altri trustee (cfr. al riguardo il commento a questa disposizione).

Art. 24 Obblighi del trustee

Ai trustee non assoggettati alla LRD, l'articolo 24 impone gli obblighi di identificazione, di verifica e di documentazione e garantisce che le autorità competenti potranno accedere alle informazioni sugli aventi economicamente diritto del trust. Con questa disposizione si intende evitare l'utilizzo abusivo dei trust da parte di soggetti terzi per riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo e sottrazione d'imposta.

¹⁷⁴ Cfr. glossario, definizione di «beneficial owner» (pag. 120).

La disposizione proposta riprende anche le norme internazionali in materia di trasparenza. La Raccomandazione 25 del GAFI è così applicabile ai trust stranieri amministrati in Svizzera. La Svizzera soddisfa in gran parte i requisiti della Raccomandazione 25 per i trust stranieri riconosciuti conformemente alla Convenzione del 1° luglio 1985.¹⁷⁵ relativa alla legge applicabile ai trust ed al loro riconoscimento (di seguito «Convenzione dell’Aia»), nella misura applicabile. La revisione della raccomandazione 25 impone tuttavia di soddisfare nuovi requisiti, come quello di applicare le disposizioni della Raccomandazione 25 a tutti i trustee, siano essi sottoposti o no alla legislazione sui mercati finanziari.

Anche la Svizzera è sottoposta agli obblighi internazionali in materia di trasparenza fiscale che riguardano anche i trust stranieri amministrati in Svizzera. Il rispetto di tali obblighi è verificato dal Forum globale nell’ambito delle valutazioni tra pari. Nella valutazione tra pari del 2020, il Forum globale ha raccomandato alla Svizzera di garantire che anche i trustee non professionali, che non possiedono né un conto bancario né impiegano professionisti assoggettati alla LRD, dispongano delle informazioni atte a identificare gli aventi economicamente diritto dei trust. Il motivo della 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 integrando nella nuova legge l’obbligo in capo ai trustee di identificare l’avente economicamente diritto del trust.

Le norme restano applicabili per i trustee assoggettati alla LRD. Per quanto riguarda l’identificazione degli aventi economicamente diritto del trust e la verifica della loro identità, le disposizioni della LRD (art. 4 segg.) continueranno quindi a essere applicate allo stesso modo per i trustee assoggettati alla legislazione sui mercati finanziari.

Conformemente al *capoverso 1*, il trustee deve identificare l’avente economicamente diritto del trust, nonché verificarne l’identità e la qualità di avente economicamente diritto con la diligenza richiesta dalle circostanze. Si tratta dei disponenti, trustee, protettori, beneficiari e di tutte le altre persone fisiche che esercitano in definitiva un controllo effettivo sul trust (cfr. definizione dell’art. 23). Queste informazioni corrispondono a quelle richieste nell’adempimento degli obblighi della LRD (cfr. formulario T della CDB 20). L’identificazione e la verifica comprendono segnatamente l’obbligo di includere le eventuali catene di controllo e le strutture di controllo che ne derivano, soprattutto se la persona direttamente coinvolta è un ente giuridico.

Conformemente al *capoverso 2*, le informazioni sugli aventi economicamente diritto di cui al *capoverso 1* che il trustee è tenuto a raccogliere annoverano il nome completo, la data di nascita, la cittadinanza o le cittadinanze, l’indirizzo e lo Stato di domicilio così come le informazioni sulla natura e sull’estensione del controllo esercitato (informazioni sul ruolo di tali persone all’interno del trust (p. es. disponente, protettore, trustee, beneficiario ecc. o sul controllo esercitato in altro modo). Se queste funzioni non sono svolte da persone fisiche, il trustee raccoglie anche la ditta (di una società), il nome (di una fondazione o associazione) o la designazione (di un altro trust), l’indirizzo o la sede, nonché le informazioni sulla natura e sull’estensione del controllo esercitato da queste persone.

Se un ente, una società di persone o un trust figura tra le persone indicate all'articolo 23 (disponente, protettore, trustee, beneficiario o persona che controlla il trust in altro modo), secondo il *capoverso 3* il trustee è tenuto a raccogliere informazioni su tale ente, società di persone o trust. Questo vale in particolare per il «corporate trustee».

Il *capoverso 4* obbliga peraltro il trustee a raccogliere le informazioni che consentono di conoscere gli intermediari finanziari o i consulenti ai sensi della D-LRD, come pure gli altri prestatori di servizi finanziari che hanno relazioni d'affari con il trust. Tale obbligo scaturisce dalla Raccomandazione 25 del GAFI. Si garantisce così che ogni trustee (a prescindere dal fatto che sia sottoposto o no alla legislazione sui mercati finanziari) disponga in qualsiasi momento delle informazioni sugli altri intermediari e prestatori di servizi che hanno relazioni d'affari con il trust. Nella maggior parte dei casi è probabile che si tratti di informazioni di cui il trustee deve disporre per questioni pratiche, al fine di poter adempiere correttamente i suoi obblighi. I prestatori di servizi interessati comprendono innanzitutto gli istituti finanziari secondo la LRD (p. es. banche, istituti finanziari e assicurazioni, ma anche consulenti in investimenti, gestori patrimoniali), come pure consulenti ai sensi della D-LRD (p. es. revisori, consulenti fiscali e fornitori di servizi a società e fiduciarie («trust and company service providers», TCSP) che, su richiesta del trustee, forniscono al trust determinati servizi pattuiti per contratto nell'ambito delle relazioni d'affari, e devono quindi garantirne il funzionamento). In tali prestazioni rientrano i servizi relativi alla gestione del patrimonio del trust, alla tenuta della contabilità del trust o, in generale, alla preparazione o all'esecuzione degli atti giuridici del trust. Le attività che non presentano alcun legame diretto con l'amministrazione del trust o del suo patrimonio non dovrebbero pertanto comportare per il trustee alcun obbligo di ottenere informazioni (p. es. l'avvocato che rappresenta il trustee in una controversia). Per contro, un avvocato che presta servizi di consulenza sull'imposizione del trust è considerato un consulente, per il quale il trustee è tenuto a raccogliere le informazioni elencate nella legge. A differenza degli aventi economicamente diritto di cui ai *capoversi 1* e *3*, il *capoverso 4* non prevede alcun accertamento o verifica formale di queste persone fisiche o giuridiche. Queste informazioni servono esclusivamente a definire gli intermediari e i prestatori di servizi ai quali il trustee ha chiesto, nell'ambito dell'amministrazione del trust, di svolgere delle attività per il funzionamento di quest'ultimo. Per i trustee assoggettati alla LRD sono equivalenti le regole della LISFi.¹⁷⁶ §

Il *capoverso 5* precisa le informazioni che il trustee deve raccogliere se nelle disposizioni dell'atto di trust sono designate categorie di beneficiari. Se, ad esempio, i beneficiari vengono descritti con la categoria «le persone bisognose della città X», devono sussistere criteri che consentano al trustee di definire concretamente la cerchia dei beneficiari; non si può parlare invece di categoria quando i beneficiari sono descritti con un'espressione come «i figli del settlor». Nei casi che rientrano nel *capoverso 5*, 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.

¹⁷⁶ RS 954.1

Per garantire la tracciabilità, come stabilito al *capoverso 6*, il trustee deve documentare le informazioni accertate o raccolte conformemente ai *capoversi 2–4*. Può gestire questa documentazione servendosi di un registro o di qualsiasi altra misura. Spetta al trustee decidere come conservare le informazioni nelle condizioni date, purché ne siano garantiti la conservazione e l'accesso secondo il *capoverso 6*. Il trustee deve verificare periodicamente se le informazioni che è tenuto a raccogliere sulle persone di cui deve accertare e verificare l'identità, in adempimento dei suoi obblighi di diligenza, siano ancora corrette e aggiornate. In caso contrario, deve aggiornare le informazioni e gli eventuali documenti.

Il *capoverso 7* stabilisce che il trustee deve conservare le informazioni raccolte in modo che sia possibile accedervi in ogni momento in Svizzera e in particolare per cinque anni dopo la cessazione della sua funzione. Lo scopo di questo obbligo di conservazione è permettere alle autorità e ai tribunali competenti di accedere in qualsiasi momento alle informazioni conservate dal trustee e alla rispettiva documentazione. Si rammenta che per i trustee assoggettati alla LRD (art. 7 cpv. 3 LRD) il termine di conservazione è di dieci anni. I trustee continuano a essere responsabili delle informazioni e della documentazione, a prescindere dal loro domicilio o dalla loro sede. Essi devono conservare le informazioni e la documentazione per cinque anni dopo la cessazione delle loro funzioni, così come stabilito dalle norme del GAFI e dell'OCSE in materia di conservazione dei documenti.

Art. 25 Obblighi delle persone giuridiche di diritto estero

Il capitolo 5 disciplina gli obblighi applicabili alle persone giuridiche e ad altri enti giuridici di diritto estero sottoposti alla presente legge, ossia le categorie definite dall'articolo 2 *capoverso 1* lettera c (succursale in Svizzera, amministrazione effettiva in Svizzera o possesso di un immobile in Svizzera).

L'articolo 25 *capoverso 1* sancisce il principio secondo cui le persone giuridiche di diritto estero sono sottoposte alle stesse regole applicabili alle società di diritto svizzero e, come queste ultime, devono identificare i rispettivi aventi economicamente diritto, verificare tali informazioni e documentarle in una forma appropriata. Le persone giuridiche di diritto estero potranno conservare le informazioni presso la loro succursale o la loro amministrazione effettiva oppure darne mandato a un terzo in Svizzera. Sono altresì tenute ad annunciare al registro per la trasparenza l'identità delle persone interessate. Tali obblighi si applicano indipendentemente dalla forma giuridica della persona giuridica di diritto estero (per la definizione cfr. il commento all'art. 2 cpv. 1 lett. c). Nel disegno si rinuncia ad applicare alle strutture estere le regole sancite per fondazioni o associazioni di diritto svizzero. Queste norme speciali sono giustificate dal rischio esiguo delle persone giuridiche secondo il CC, il che non è necessariamente applicabile a determinati tipi di fondazioni di diritto estero, che possono ad esempio servire come strumento di investimento o trasferimento patrimoniale. Potrebbe peraltro rivelarsi complesso determinare se le persone giuridiche di diritto estero corrispondono al concetto di fondazione di diritto svizzero, in considerazione del fatto che esistono diversi regimi giuridici esteri e che prevedono tante forme differenti di fondazione.

Le persone giuridiche di diritto estero devono anche designare un rappresentante o un domicilio legale in Svizzera (cpv. 2). Questa formalità supplementare rispetto alle società di diritto svizzero consente all'autorità del registro o all'autorità di controllo, al momento della notificazione al registro per la trasparenza, di rivolgersi facilmente alla persona giuridica di diritto estero per chiederle informazioni o notificarle una decisione.

Art. 26 Obblighi aggiuntivi delle persone giuridiche e degli altri enti giuridici di diritto estero con amministrazione effettiva in Svizzera

La disposizione sancita dall'articolo 26 corrisponde a quella del diritto vigente (art. 22i^{bis} LAAF, la cui abrogazione è prevista nell'allegato del presente disegno di legge, dal momento che la materia riguarda l'ambito della trasparenza delle persone giuridiche). Non modifica pertanto in alcun modo il diritto esistente. Tuttavia, il Forum globale ha criticato la mancanza di controllo e di applicabilità di questa disposizione. Rimedia a tali carenze il trasferimento di questa disposizione nel disegno di legge, unito al nuovo obbligo di iscrizione nel registro per la trasparenza delle persone giuridiche di diritto estero che hanno la loro amministrazione effettiva in Svizzera.

Tale disposizione si applica alle persone giuridiche e agli altri enti giuridici. Il suo campo di applicazione è quindi più ampio di quello dell'articolo 25, poiché contempla gli enti senza personalità giuridica (p. es. le partnership) che non hanno alcun obbligo di iscriversi al registro per la trasparenza, ma che sul piano fiscale sono assimilati alle persone giuridiche svizzere.

Questa disposizione è tesa 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» e non «beneficial owners») nel luogo dell'amministrazione effettiva, in Svizzera. Tale elenco 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 D-CP.

Art. 27

Il disegno di legge introduce già una normativa semplificata per diverse categorie di persone giuridiche (SICAV, associazioni o fondazioni). Il fatto di prevedere disposizioni semplificate per gli enti che presentano un rischio di abuso limitato è conforme al principio di proporzionalità, segnatamente se la loro trasparenza è garantita tramite altri meccanismi. L'articolo 27 permette quindi al Consiglio federale di adottare disposizioni e agevolazioni oltre 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 dal disegno di legge potranno riguardare gli obblighi di identificazione e di verifica degli aventi economicamente diritto da parte dell'ente, nonché gli obblighi di annuncio al registro per la trasparenza.

Potranno ad esempio essere previste disposizioni per le PMI (segnatamente società con azionista unico o familiari) o per i gruppi di società. Alcune forme giuridiche offrono inoltre una trasparenza superiore, il che potrebbe riflettersi a livello di ordinanza: a differenza degli azionisti, infatti, i soci di una Sagl sono iscritti nel registro di commercio e la loro identità è pubblica.

Art. 28 Tenuta e forma

Il registro per la trasparenza sarà tenuto dalla Confederazione, più precisamente dall'UFG (*cpv. 1*). Il concetto di «tenuta del registro» è qui inteso in senso ampio. I compiti dell'autorità del registro sono definiti in dettaglio nell'articolo 40. Ai sensi dell'articolo 5 lettera j LPD¹⁷⁷, l'UFG è pertanto l'autorità responsabile del trattamento dei dati iscritti nel registro. Il registro per la trasparenza sarà tenuto esclusivamente in forma elettronica (*cpv. 2*).

Art. 29 Contenuto

Secondo il *capoverso 1*, il registro per la trasparenza 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 IDI. Per le persone fisiche, il registro deve indicare i dati d'identificazione (nome, cognome, data di nascita, cittadinanza, Stato di domicilio, indirizzo), come pure la descrizione della natura e dell'estensione del controllo esercitato. Questi dati corrispondono alle informazioni che gli enti devono annunciare al registro per la trasparenza ai sensi degli articoli 9–11, 21 o 25, che corrispondono a loro volta a quelle che gli enti devono raccogliere e conservare secondo gli articoli 7 o 20.

Come dovrà essere precisato nell'ordinanza, l'identificazione verrà effettuata attraverso il numero AVS per le persone fisiche e attraverso il numero IDI per le persone giuridiche. L'utilizzo sistematico di questi numeri intende 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 corrisponderà 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 della legge federale del 20 dicembre 1946¹⁷⁸ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti [LAVS]). Il numero AVS viene assegnato anche se ciò 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 di assegnare un numero AVS a persone domiciliate all'estero, in particolare ad aventi economicamente diritto domiciliati all'estero che non l'avrebbero mai ricevuto prima. In virtù degli articoli 3 *capoverso 1* lettera c numeri 1 e 4 della legge federale del 18 giugno 2010¹⁷⁹ sul numero d'iden-

¹⁷⁷ RS 235.1

¹⁷⁸ RS 831.10

¹⁷⁹ RS 431.03

tificazione delle imprese (LIDI), un numero IDI è assegnato gratuitamente dall'Ufficio federale di statistica (UST) 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. È così possibile attribuire un numero IDI a enti giuridici di diritto estero che sono assoggettati alla presente legge in virtù dell'articolo 2 capoverso 1 lettera c numero 2 o 3 (amministrazione effettiva in Svizzera o acquisto di un fondo in Svizzera) e che non l'avrebbero ricevuto.

L'autorità del registro o l'autorità di controllo potranno effettuare o far effettuare d'ufficio determinate iscrizioni, ad esempio se una società iscritta nel registro di commercio omette di annunciarsi al registro per la trasparenza (art. 40 cpv. 4), se viene apposta un'annotazione a un'iscrizione (art. 41) o se l'autorità di controllo ordina un'iscrizione o un'annotazione al termine di una procedura di controllo (art. 45 cpv. 1).

Il Consiglio federale potrà precisare che il registro contenga altre informazioni, ad esempio quelle relative alle annotazioni e la motivazione, in modo standardizzato, delle segnalazioni ricevute dagli intermediari finanziari o da altre autorità. Il Consiglio federale potrà altresì stabilire che le informazioni del registro per la trasparenza siano automaticamente riprese dal registro di commercio. Si intende con ciò evitare alle società di registrare due volte la stessa informazione, pur conformandosi ai principi della Confederazione in materia di gestione dei dati («once only»). La forma giuridica della società o la data della sua costituzione potrà ad esempio essere ripresa dal registro di commercio senza essere indicata una seconda volta al registro per la trasparenza.

Tutte le modifiche apportate al registro per la trasparenza devono essere tracciabili. Gli utenti autorizzati devono segnatamente poter sapere chi erano gli aventi economicamente diritto dell'ente a una determinata data. Per questo motivo, il capoverso 3 precisa che deve essere possibile risalire alle modifiche in ordine cronologico. L'avente economicamente diritto precedente viene quindi cancellato dal registro (cfr. art. 32), ma il suo nome resta visibile alle autorità che hanno accesso a tale informazione (art. 33 e art. 34 cpv. 1), proprio come avviene per il registro di commercio. L'accesso a tali informazioni storiche è tuttavia limitato dalle regole sull'accesso (art. 33–37) e sulla protezione dei dati (cfr. art. 53).

Art. 30 Procedura di notifica elettronica

Per garantire una procedura rapida, efficace e a basso costo, sia per le imprese che per lo Stato, le notificazioni al registro per la trasparenza dovranno essere effettuate per via elettronica, tramite una piattaforma di comunicazione messa a disposizione degli enti (cpv. 1), come l'attuale piattaforma EasyGov.swiss. La procedura elettronica è richiesta soltanto per le notificazioni effettuate direttamente al registro per la trasparenza. Gli enti che soddisfano le condizioni per la procedura di notifica tramite il registro di commercio di cui agli articoli 11 (per le società) o 21 capoverso 2 (per le fondazioni o le associazioni) 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. 31 Effetti

L'articolo 31 affronta la questione degli effetti dell'iscrizione nel registro. Al riguardo, il registro per la trasparenza si distingue dal registro di commercio.

Il registro per la trasparenza 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. 33–35). L'iscrizione non ha effetti costitutivi, né 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 nel registro per la trasparenza, né perde tale qualità se non è o non è più iscritta nel registro. I fatti iscritti nel registro per la trasparenza non beneficiano dunque neppure della presunzione di esattezza prevista dall'articolo 9 capoverso 2 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, bensì persegue in primo luogo obiettivi di lotta contro la criminalità economica in senso ampio (cfr. art. 1 cpv. 3). Il registro per la trasparenza persegue un obiettivo di diritto pubblico e, al riguardo, si distingue 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.

Art. 32 Cancellazione

In linea di principio, le informazioni annunciate al registro per la trasparenza restano iscritte per l'intera durata dell'esistenza delle persone giuridiche di diritto svizzero oppure per l'intera durata dell'assoggettamento degli enti di diritto estero (*cpv. 1 e 2*). Se un ente si reiscrive nel registro di commercio (art. 935 CO), dovrà fare lo stesso anche nel registro per la trasparenza.

Il *capoverso 3* stabilisce che le informazioni relative a una persona fisica (di norma l'avente economicamente diritto) sono cancellate quando una nuova persona non ha più la qualità di avente economicamente diritto o non è più coinvolta nella catena di controllo che collega l'avente economicamente diritto alla società. L'ordinanza determinerà in quale misura è possibile l'aggiornamento automatizzato delle informazioni iscritte nel registro di commercio.

Le informazioni cancellate saranno classificate come tali sia nel registro per la trasparenza che nel registro di commercio (informazioni segnate nell'estratto dell'ente corrispondente). Queste restano visibili per le autorità designate dagli articoli 33 e 34, prima di essere distrutti definitivamente alla scadenza del termine di dieci anni conformemente all'articolo 53 capoverso 2. Gli utenti autorizzati ai sensi degli articoli 33 e 34 capoverso 1 possono così avere accesso, per un determinato periodo, alle informazioni storiche sull'avente economicamente diritto di un ente.

Art. 33 Diritto di consultazione online dell'autorità di controllo

L'autorità di controllo può consultare online tutti i dati del registro per la trasparenza (*cpv. 1*). Tali dati le permettono di effettuare i controlli previsti dagli articoli 42 segg. secondo un approccio basato sul rischio (cfr. art. 42 cpv. 2 e art. 46 cpv. 2 lett. b e c).

I terzi incaricati dall'autorità di controllo di svolgere un compito di questo genere potranno disporre dei medesimi accessi, nella misura necessaria all'esecuzione del loro mandato. Come precisato dal *capoverso 2*, l'autorità di controllo si accerta che i terzi incaricati rispettino le prescrizioni applicabili in materia di protezione dei dati, segnatamente introducendo disposizioni adeguate nei contratti che la legano a questi terzi e disciplinando in modo opportuno i diritti di accesso e la rispettiva revoca al termine dell'incarico.

Art. 34 Diritto di consultazione online delle autorità

Per motivi di chiarezza della regolamentazione e di conformità alle disposizioni sulla protezione dei dati, le autorità che hanno accesso al registro per la trasparenza sono designate in modo esaustivo nell'articolo 34 (oltre all'autorità di controllo il cui accesso è disciplinato all'art. 33).

Le autorità menzionate all'articolo 34 possono consultare online il registro per la trasparenza, il che garantisce un accesso rapido ed efficace alle informazioni riguardanti l'avente economicamente diritto. Le autorità penali, ad esempio, devono poter accertare con estrema rapidità le strutture giuridiche controllate dalla persona oggetto di un'indagine, al fine di adottare i provvedimenti necessari, come il sequestro di beni. Ogni singola autorità può tuttavia utilizzare il registro soltanto in relazione ai compiti, anch'essi elencati in modo esaustivo all'articolo 34.

Il capoverso 1 definisce innanzitutto le autorità che possono consultare tutti i dati del registro, compresi quelli che sono stati cancellati (ma non quelli eliminati in applicazione dell'art. 53). Per queste autorità i dati storici sono particolarmente rilevanti per l'adempimento dei propri compiti, soprattutto per via del loro carattere investigativo. Il fatto che una persona sia stata iscritta nel registro degli aventi economicamente diritto prima di essere sostituita, può ad esempio essere pertinente se tale persona è stata successivamente oggetto di un'inchiesta penale o di una sanzione. Le autorità potranno altresì consultare le informazioni relative a una segnalazione, compresa la rispettiva motivazione (in forma standardizzata), ma non le informazioni supplementari che un intermediario finanziario o un'autorità avrà trasmesso per completare tale motivazione (accessibili soltanto all'autorità di controllo). Si tratta delle seguenti autorità:

- *lett. a*

Hanno accesso al registro le autorità di polizia, amministrative e penali dei Cantoni o della Confederazione che perseguono infrazioni penali. Per ragioni di unità dell'ordine giuridico e di coerenza con la procedura penale, l'accesso non è limitato al perseguimento delle infrazioni di riciclaggio di denaro, ma si estende a ogni procedura

penale, comprese quelle afferenti al diritto penale amministrativo. La lettera a si riferisce quindi all'insieme delle leggi in vigore che consentono il perseguimento penale. L'autorità competente per una procedura penale, in particolare, che potrà accedere al registro, è stabilita in applicazione del Codice di diritto processuale penale (CPP)¹⁸⁰ o della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA) e della legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati (LUC)¹⁸¹, della LIFD, della legge federale del 14 dicembre 1990¹⁸² sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) o delle leggi cantonali di attuazione di quest'ultima. L'accesso delle autorità penali soddisfa uno dei principali obiettivi della creazione di tale registro: consentire alle autorità penali di identificare, nell'ambito di un'inchiesta penale, chi sta dietro una società, nonché di individuare le infrazioni, identificarne gli autori o tracciare gli averi di provenienza illecita. Tale accesso deve essere garantito alle autorità di perseguimento penale, come pure alle autorità di polizia dei Cantoni e della Confederazione. Nel momento in cui hanno sospetti iniziali che lasciano presumere che sia stato commesso un crimine, un delitto o una contravvenzione, le autorità di polizia cantonali possono di fatto assumere compiti di indagini preliminari indipendenti per i quali è giustificato l'accesso online al registro (cfr. art. 306 CPP). Inoltre, nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata, gli uffici centrali possono redigere rapporti sulla situazione e svolgere indagini di polizia criminale preliminari ai procedimenti penali (cfr. art. 2a lett. c ed f LUC). L'esecuzione di compiti di polizia è fondamentale nella lotta contro il riciclaggio di denaro e la criminalità economica, che spesso implica l'accertamento delle persone relative a strutture e rapporti complessi (anche completamente o parzialmente all'estero) fin dall'indagine preliminare. Gli elementi sui quali si basano i sospetti devono essere identificati e riuniti nel più breve tempo possibile. Questo presuppone che la polizia svolga indagini preliminari a monte di un procedimento penale in base alla LUC e alle leggi di polizia cantonali.

lett. b

MROS ha accesso al registro per l'esecuzione dei compiti previsti dalla LRD. Visto che funge da filtro e da tramite fra gli intermediari finanziari e le autorità inquirenti, MROS deve avere accesso al ventaglio più ampio possibile di informazioni finanziarie, amministrative e delle autorità di perseguimento penale (cfr. anche la Raccomandazione 29 del GAFI e la nota interpretativa, in particolare par. 6), nelle quali rientrano i dati relativi agli aventi economicamente diritto. In collaborazione con le autorità partner estere, MROS deve poter trasmettere senza indugio tutte le informazioni in suo possesso o che può procurarsi per garantire un flusso informativo rapido. Oltre all'assistenza amministrativa internazionale, uno dei principali compiti di MROS consiste nella ricezione e nell'analisi delle comunicazioni di sospetto che riceve da intermediari finanziari, consulenti o commercianti (art. 9 LRD). L'analisi consiste nell'arricchire le comunicazioni di altre informazioni disponibili, o che possono esserlo, al fine di avere una visione il più completa possibile della situazione (cfr. p. es. art. 11a LRD e art. 29 LRD). Le informazioni sugli aventi economicamente

180 RS 312.0

181 RS 360

182 RS 642.14

diritto aiutano a seguire i flussi finanziari e a individuare i legami esistenti con i fatti descritti mediante altre comunicazioni di sospetto. Se dopo l'analisi sussiste un sospetto fondato d'infrazione, MROS denuncia il caso all'autorità di perseguimento penale competente. Considerato che ai fini dell'analisi il fattore temporale è spesso cruciale, MROS deve avere la possibilità di consultare tempestivamente le informazioni contenute nel registro.

- *lett. c*

Le autorità competenti in materia di assistenza amministrativa fiscale possono accedere al registro per la trasparenza per l'adempimento dei loro compiti secondo le convenzioni internazionali, bilaterali e multilaterali, la legge federale del 18 dicembre 2015.¹⁸³ sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali (LSAI), la legge federale del 16 giugno 2017.¹⁸⁴ sullo scambio automatico internazionale delle rendicontazioni Paese per Paese di gruppi di imprese multinazionali e la legge del 28 settembre 2012.¹⁸⁵ sull'assistenza amministrativa fiscale (LAAF). Tale accesso consente di dare attuazione ad alcune raccomandazioni del Forum globale, che sollecitano la Svizzera affinché l'assistenza amministrativa in ambito fiscale possa essere attuata in maniera rapida ed efficace. È importante, in particolare, che non sussistano ostacoli tali da rendere difficile o impossibile l'accesso alle informazioni adeguate, esatte e aggiornate sugli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche nel momento in cui sono soddisfatte le condizioni per l'assistenza amministrativa.

- *lett. d*

L'autorità di controllo competente secondo la LEmb (di regola la SECO) può utilizzare le informazioni del registro per attuare le misure coercitive rette dalla 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. Ad esempio, l'organo di controllo ai sensi della LEmb può verificare in modo rapido e centralizzato se una società è controllata direttamente o indirettamente da una persona che figura nell'elenco e, in caso affermativo, congelare i suoi beni.

- *lett. e*

Le autorità di esecuzione della legge federale del 18 dicembre 2015.¹⁸⁶ sui valori patrimoniali di provenienza illecita (LVP) – in particolare il DFAE (rappresentato dalla Direzione del diritto internazionale pubblico), il DFF (Servizio giuridico) e MROS – hanno accesso al registro per la trasparenza per l'esecuzione dei compiti previsti da detta legge. Tali autorità possono utilizzare le informazioni del registro per allestire segnatamente – in caso di urgenza a seguito di un cambiamento di Governo – l'elenco delle persone i cui valori patrimoniali devono essere bloccati in applicazione dell'articolo 3 LVP, per controllare l'esecuzione dell'obbligo di comunicazione dei valori

¹⁸³ RS **653.1**

¹⁸⁴ RS **654.1**

¹⁸⁵ RS **651.1**

¹⁸⁶ RS **196.1**

patrimoniali bloccati (art. 7 LVP), per elaborare le domande di liberazione dei valori patrimoniali bloccati (art. 9 LVP) o nell'ambito di procedimenti penali amministrativi (art. 25–29 LVP). In tal caso le autorità di esecuzione della LVP hanno un ruolo analogo a quello che svolge la SECO nell'attuazione della LEmb. Inoltre, per lo svolgimento dei procedimenti di confisca (art. 4 e 14–16 LVP) sono necessari sia i dati attualmente iscritti nel registro, sia la cronologia delle informazioni annunciate in precedenza. Durante tali procedimenti le autorità di esecuzione della LVP devono essere in grado di comprendere e ricostituire strutture finanziarie complesse, che risalgono a diversi anni o addirittura a decine di anni prima, come dimostra l'affare Jean-Claude Duvalier (Haiti). Esattamente come per le autorità penali, tale accesso costituisce uno dei principali obiettivi della creazione del registro: permettere di identificare chi si cela dietro una società per individuare gli averi di provenienza illecita.

Il *capoverso 2* elenca le autorità che possono consultare i dati del registro online, ma escludendo le informazioni raramente utili. Tali autorità possono quindi vedere la persona attualmente iscritta come avente economicamente diritto di una società, come pure i dati attualmente registrati riguardanti tale persona, ma non la cronologia delle informazioni annunciate in precedenza dalla società. Le autorità sono le seguenti:

- *lett. a*

le autorità di vigilanza competenti in ambito di lotta contro il riciclaggio di denaro, nonché gli OAD e gli organismi di vigilanza possono accedere al registro nell'adempimento dei rispettivi compiti. In particolare, la FINMA deve poter consultare le informazioni iscritte nel registro per la trasparenza nell'ambito delle sue attività di vigilanza, di investigazione e di applicazione («enforcement»). La missione della FINMA è intervenire nei confronti di quelle società e persone che esercitano un'attività per la quale non è stata rilasciata alcuna autorizzazione secondo la legislazione sui mercati finanziari. Nell'ambito di tali attività esercitate indebitamente, accade spesso che persone sprovviste di qualsiasi autorizzazione secondo la legislazione sui mercati finanziari convincano gli investitori, attraverso promesse di rendimento, a mettere loro a disposizione capitali esteri a scopo di investimento. Accade inoltre che società sprovviste di qualsiasi autorizzazione emettano delle azioni. In questi casi è necessario conoscere l'avente economicamente diritto della società per sapere a chi appartiene la società, dato che in questo scenario la consultazione del registro di commercio non è sufficiente, perché permette soltanto di identificare gli organi della società ma non il suo avente economicamente diritto;

- *lett. b*

- il Servizio delle attività informative della Confederazione ha accesso a queste informazioni per l'adempimento dei compiti secondo la legge del 13 dicembre 1996¹⁸⁷ sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI) e la legge federale del 25 settembre 2015¹⁸⁸ 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 designato

¹⁸⁷ RS 946.202

¹⁸⁸ RS 121

dalla LBDI in quanto autorità associata all'attuazione delle sanzioni internazionali (cfr. art. 10 cpv. 2 LBDI e gli art. 21 e 26 dell'ordinanza del 3 giugno 2016.¹⁸⁹ 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. c*

l'UST ha accesso alle informazioni del registro in virtù di due basi legali diverse e per due scopi distinti (il che si tradurrà in un accesso di unità organizzative distinte, limitato ai dati necessari per i rispettivi compiti).

Il primo accesso deve servire all'adempimento dei compiti secondo la LIDI¹⁹⁰, segnatamente le attività di convalida del sistema mondiale di identificazione degli operatori dei mercati finanziari (art. 6 cpv. 2 lett. a n. 5 LIDI). Tale accesso soddisfa anche le finalità previste dalla presente legge, permettendo di accertare gli enti in modo chiaro. 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).¹⁹¹ 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 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. Il controllo deve essere effettuato quotidianamente per convalidare le richieste in corso. Da qui la necessità dell'accesso online, teso a semplificare le attività di convalida e attribuire i numeri LEI corrispondenti. L'accesso dell'UST al registro rafforzerà quindi l'identificazione sistematica delle unità IDI (cfr. art. 8 cpv. 1 LIDI) e consente inoltre di ridurre l'onere per le imprese, alle quali non sarà necessario richiedere nuovamente gli stessi dati (rispetto del principio «once only»);

il secondo accesso distinto è quello dell'UST nell'ambito dei compiti statistici. Le informazioni importanti provenienti dal registro per la trasparenza consentono 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

¹⁸⁹ RS **946.202.1**

¹⁹⁰ RS **431.03**

¹⁹¹ Cfr. le informazioni disponibili all'indirizzo: www.bfs.admin.ch > Registri > Registri delle imprese > LEI - Legal Entity Identifier > Global Legal Entity Identifier Foundation (GLEIF).

europeo relativo alle statistiche europee sulle imprese.¹⁹² L'elevata quantità e la qualità dei dati necessari alla compilazione di tali statistiche, come pure di quelle pubbliche in generale, impongono un accesso semplificato ai dati. Per questo motivo l'articolo 4 capoverso 1^{bis} della legge del 9 ottobre 1992.¹⁹³ sulla statistica federale (LStat) prevede che gli altri servizi federali consentano all'UST di accedere online ai propri dati, sempre che altri atti normativi della Confederazione non prevedano altrimenti. L'accesso online permette di ridurre il costo a carico dei proprietari di dati, permette all'UST di disporre di dati aggiornati e di soddisfare meglio il principio di proporzionalità, anche considerato che per il trattamento di tutti i dati che raccoglie o riceve per la propria attività statistica, l'UST è assoggettato alle più rigide disposizioni in materia di protezione dei dati e che non è autorizzato a riutilizzarli o a ritrasmetterli se non per scopi statistici.¹⁹⁴ 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 34 ai fini della certezza del diritto. Questa nuova normativa consentirà nel tempo di realizzare economie, poiché al momento, per stabilire la catena di controllo dei gruppi di imprese, i dati devono essere acquistati da terzi, 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 delle imprese, le statistiche strutturali monetarie e non monetarie delle imprese, nonché per l'elaborazione delle statistiche di genere relativamente alla gestione delle imprese in applicazione della Strategia Parità 2030 adottata dal Consiglio federale il 28 aprile 2021.¹⁹⁵ L'accesso dell'UST riduce inoltre l'onere per le imprese, poiché consente di evitare indagini supplementari presso di esse;

- *lett. d*

le autorità cantonali del registro fondiario e l'autorità federale di vigilanza hanno accesso al registro per la trasparenza al fine di verificare l'identità dell'avente economicamente diritto di una società proprietaria di un fondo in Svizzera (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. c);

- *lett. e*

le autorità di prima istanza e le autorità legittimate a ricorrere ai sensi della LAFE possono consultare il registro per la trasparenza al fine di verificare se la persona che ha acquistato un fondo è autorizzata in tal senso o se è controllata da una persona estera. Occorre sottolineare che il concetto di avente economicamente diritto della

¹⁹² Cfr. regolamento (UE) 2019/2152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, relativo alle statistiche europee sulle imprese, che abroga dieci atti giuridici nel settore delle statistiche sulle imprese, versione della GU L 327/1 del 17.12.2019, pag. 1.

¹⁹³ RS **431.01**. Questa disposizione è stata introdotta tramite l'allegato (n. 2) alla legge federale del 17 marzo 2023 concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (RS **172.019**) ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2024.

¹⁹⁴ Cfr. messaggio del 4 marzo 2022 sulla legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità, FF **2022** 804, pag. 97.

¹⁹⁵ Strategia Parità 2030, consultabile all'indirizzo: www.ebg.admin.ch > Uguaglianza tra donna e uomo > Strategia Parità 2030.

presente legge non corrisponde necessariamente a quello di persona avente una posizione dominante all'interno di una società ai sensi della LAFE;

- *lett. f*

la SECO può consultare il registro per la trasparenza nell'ambito dell'adempimento dei compiti previsti dalla legge sulla verifica degli investimenti. Il relativo disegno di legge.¹⁹⁶ prevede di sottoporre ad approvazione le acquisizioni di imprese svizzere che riguardano settori da ritenersi particolarmente critici dal punto di vista della minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza. Nell'ambito dell'esame collegato a tale procedura di approvazione, devono essere accertate le persone estere che esercitano il controllo diretto o indiretto, su un'impresa svizzera e che operano in qualità di investitori;

- *lett. g*

l'UDSC può consultare il registro per la trasparenza per l'ammissione e il controllo degli operatori economici autorizzati di cui all'articolo 42a della legge del 18 marzo 2005.¹⁹⁷ sulle dogane (LD), come pure per l'esame e l'esecuzione delle garanzie di cui all'articolo 14 della legge del 19 dicembre 1997.¹⁹⁸ concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (LTTP). I criteri per la concessione della qualifica di operatore economico autorizzato («Authorised Economic Operator» [AEO]) si basano sull'accordo del 25 giugno 2009 tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti merci e le misure doganali di sicurezza.¹⁹⁹ Ai sensi dell'articolo 1 lettera a dell'allegato II a tale accordo, il richiedente non deve avere commesso violazioni gravi o ripetute della normativa doganale o delle disposizioni fiscali, né reati penali gravi in relazione alla propria attività economica. Tali violazioni possono essere legate alla partecipazione a un'organizzazione criminale, alla corruzione, alla frode, alla cibercriminalità, al riciclaggio di denaro, alla partecipazione diretta o indiretta ad attività terroristiche ecc. (cfr. anche le linee guida AEO UE, punto 2.I.4, pag. 37/38.²⁰⁰). L'articolo 2 dell'allegato II a tale accordo precisa le persone che devono soddisfare tali requisiti: il richiedente; gli impiegati del richiedente che sono responsabili delle questioni doganali di quest'ultimo e le persone responsabili della società del richiedente o che ne esercitano il controllo sulla gestione. Rispetto alle iscrizioni nel registro di commercio e alle informazioni fornite dall'impresa, l'accesso al registro per la trasparenza può fornire all'UDSC informazioni supplementari o diverse sulle persone che sono effettivamente responsabili del richiedente della qualifica

¹⁹⁶ Messaggio del 15 dicembre 2023 concernente la legge sulla verifica degli investimenti (FF **2024** 124); legge sulla verifica degli investimenti (LVI; FF **2024** 125). Non essendo ancora concluso l'iter parlamentare sul disegno di legge, il coordinamento dovrà essere garantito, ove necessario, da una disposizione di coordinamento nel corso della trattazione della LVI e della LTPG.

¹⁹⁷ RS **631.0**

¹⁹⁸ RS **641.81**

¹⁹⁹ RS **0.631.242.05**

²⁰⁰ *Authorised Economic Operators – Guidelines*, 2016; il documento è consultabile all'indirizzo: https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/1268be1d-1203-4375-a729-0186974ba49b_en?filename=ao_guidelines_en.pdf.

di AEO o che esercitano il controllo sulla rispettiva gestione. Le informazioni relative all'avente economicamente diritto di un'impresa candidata alla qualifica di AEO sono necessarie per verificare se tale persona ha commesso violazioni gravi o ripetute della normativa doganale o delle disposizioni fiscali oppure reati penali gravi nell'ambito della propria attività economica. In questo caso, l'UDSC respinge la richiesta di ammissione in qualità di AEO ai sensi dell'articolo 42a LD (art. 112n dell'ordinanza del 1° novembre 2006.²⁰¹ sulle dogane, OD) o revoca la qualifica di AEO (art. 112s OD).

Conformemente all'articolo 14 capoverso 1 LTTP (in combinato disposto con l'art. 53 cpv. 1 dell'ordinanza del 27 marzo 2024.²⁰² sul traffico pesante [OTTP]), le autorità d'esecuzione possono esigere una garanzia a copertura di tasse, interessi e costi, compresi quelli che non sono ancora stabiliti con una decisione passata in giudicato né esigibili, se il loro pagamento sembra a rischio (lett. a) o se la persona assoggettata al pagamento della tassa è in ritardo con il pagamento della tassa e di eventuali interessi (lett. b). Per stabilire se occorre una garanzia, l'UDSC deve sapere chi è il gestore di fatto di un'impresa o di un ente giuridico. Esistono scenari nei quali il gestore incaricato opera soltanto come prestanome del gestore di fatto e in cui quest'ultimo è responsabile del comportamento e delle imposte non pagate dal precedente detentore dei veicoli.²⁰³ Le informazioni contenute nel registro consentono di individuare siffatti scenari. L'UDSC può così stabilire chi controlla in definitiva un ente giuridico – direttamente, indirettamente o in altro modo – e se un comportamento passato costituisce un pericolo reale per i crediti fiscali attuali o futuri;

- *lett. h*

l'Ufficio federale di polizia (fedpol) può consultare il registro per la trasparenza nell'ambito dei tre compiti distinti illustrati di seguito.

In primo luogo, fedpol è competente per il rilascio dei documenti d'identità svizzeri (passaporto o carta d'identità). Conformemente alla legge del 22 giugno 2001.²⁰⁴ sui documenti d'identità (LDI), questi documenti servono a comprovare la cittadinanza svizzera e l'identità del titolare. Si tratta di documenti importanti e indispensabili per l'esercizio di un gran numero di attività o diritti. È pertanto essenziale che tali documenti siano consegnati esclusivamente alle persone autorizzate e che i fornitori siano gestiti conformemente a regole rigorose e trasparenti in relazione alla loro produzione. I documenti d'identità sono il frutto di un lavoro di produzione complesso, che coinvolge decine di imprese e di subappaltatori, che spesso sono gruppi internazionali operanti in tutto il mondo e che dispongono di strutture complesse di cui è impossibile armonizzare gli interessi. È per questo che l'articolo 6a LDI prevede che gli aventi economicamente diritto, le persone che detengono partecipazioni nell'impresa, che sono membri del consiglio di amministrazione, di un organo analogo o della direzione, come pure le altre persone che hanno o possono avere un'influenza determinante sull'impresa o sulla produzione dei documenti d'identità debbano godere di buona

²⁰¹ RS **63.01**

²⁰² RS **641.811**

²⁰³ Cfr. p. es. la sentenza del Tribunale amministrativo federale del 9 novembre 2023, A-3183/2023, in particolare consid. 2.6.

²⁰⁴ RS **143.1**

reputazione. L'articolo 6b LDI incarica fedpol di vigilare sul rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 6a LDI. Questo spiega perché fedpol deve poter verificare gli aventi economicamente diritto delle imprese interessate. Tale verifica non deve essere effettuata soltanto in un momento specifico, ma anche con regolarità e assiduità, al fine di individuare e verificare eventuali cambiamenti. L'accesso al registro per la trasparenza è di grande utilità per fedpol nell'esecuzione dei suoi compiti legali nel settore dei documenti d'identità.

In secondo luogo, fedpol è l'ufficio competente per il rilascio delle autorizzazioni per l'introduzione di armi sul territorio svizzero in applicazione degli articoli 24a–24c della legge federale del 20 giugno 1997.²⁰⁵ sulle armi (LArm). Al momento dell'esame di una domanda di autorizzazione per l'introduzione di armi sul territorio svizzero, che a sua volta può anche essere una condizione per la concessione di un'autorizzazione in applicazione della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB).²⁰⁶, il fatto di accertare in maniera completa chi sono gli aventi economicamente diritto delle imprese interessate è di grande interesse, sia per la sicurezza interna che per la reputazione della Svizzera. La Svizzera fa parte di EMPACT («European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats»). Per lottare contro il traffico d'armi, la piattaforma EMPACT mette in atto l'azione operativa, tesa a impedire l'utilizzo o l'abuso di strutture giuridiche da parte di reti criminali, conformemente alle priorità dell'UE in materia di lotta contro la grande criminalità e la criminalità organizzata. La consultazione del registro per la trasparenza servirà quindi anche al rispetto degli accordi di sicurezza regionali e contribuisce attivamente alla medesima.

In terzo luogo, fedpol è l'autorità competente per il rilascio delle autorizzazioni di fabbricazione e importazione di esplosivi in applicazione degli articoli 9 e 14a della legge federale del 25 marzo 1977.²⁰⁷ sugli esplosivi (LEspl). Come nel caso delle autorizzazioni nel settore della produzione e dell'importazione di armi, nel commercio di esplosivi e pezzi pirotecnici è altrettanto importante che gli aventi economicamente diritto delle imprese che richiedono tale autorizzazione siano ineccepibili. L'identificazione degli aventi economicamente diritto non deve essere effettuata soltanto in un momento specifico, ma anche con regolarità e assiduità, al fine di individuare e verificare eventuali cambiamenti. L'accesso al registro per la trasparenza fornirà a fedpol un importante contributo nell'esercizio dei suoi compiti legali nel delicato settore degli esplosivi. È necessario garantire non soltanto che gli esplosivi e i pezzi pirotecnici siano sicuri da maneggiare, ma anche che non finiscano in cattive mani e non vengano utilizzati ad esempio per far saltare bancomat o commettere altre infrazioni gravi, nell'interesse della sicurezza interna ed esterna della Svizzera;

- *lett. i*

le autorità cantonali competenti hanno accesso al registro per la trasparenza nell'esecuzione dei compiti previsti dall'articolo 17 LArm e dall'articolo 10 LEspl.

²⁰⁵ RS 514.54

²⁰⁶ RS 514.51

²⁰⁷ RS 941.41

Le autorità cantonali sono competenti del rilascio delle patenti di commercio di armi. Secondo la LArm, soltanto le persone fisiche possono essere titolari di una patente di questo tipo. Le persone giuridiche che operano nel commercio di armi devono sempre designare un membro della direzione iscritto al registro di commercio, che sarà responsabile di tutte le questioni di cui alla legge citata. Quando esaminano la patente di commercio di armi, le autorità cantonali devono anche verificare se la persona in questione offre la garanzia di una gestione regolare degli affari (art. 17 cpv. 2 lett. e LArm). Tale verifica può essere effettuata facilmente per le persone fisiche e le imprese individuali (unione personale tra il proprietario dell'impresa e il titolare della patente di commercio di armi), ma risulta problematica nel caso delle persone giuridiche. Per queste ultime è infatti necessario procedere ad alcuni chiarimenti supplementari sul proprietario dell'impresa e sull'avente economicamente diritto. Una buona gestione degli affari è un elemento necessario a garantire lo svolgimento corretto e legale delle transazioni legate alle armi ed è direttamente collegata allo scopo della LArm, ossia prevenire l'impiego abusivo di armi. In tale contesto, l'accesso al registro per la trasparenza permette alle autorità cantonali di valutare in maniera completa la garanzia delle persone giuridiche e di individuare tempestivamente i motivi che giustificerebbero un rifiuto dell'autorizzazione (p. es. in considerazione delle persone accertate dietro la società a titolo di avente economicamente diritto). Tale accesso consente di individuare e prevenire l'esercizio di influenze da parte degli aventi economicamente diritto che hanno degli interessi o un comportamento contrario alla sicurezza interna della Svizzera o alla sicurezza regionale. Può trattarsi di soggetti facenti parte della criminalità organizzata o di persone legate all'estremismo violento che partecipano finanziariamente al commercio di armi. Inoltre, al momento del rilascio delle patenti di commercio di armi, è possibile stabilire se, nell'ambito della costituzione di una nuova impresa e di una nuova domanda di autorizzazione al commercio di armi, l'impresa richiedente sia coinvolta in altri affari o abbia legami con gestori che hanno commesso delitti o crimini contro la LArm o che sono o sono stati coinvolti in procedimenti penali. Questo è un aspetto pertinente nell'ambito dell'esame della garanzia ai sensi della LArm.

Proprio come il commercio di armi, quello degli esplosivi o di pezzi pirotecnici è sottoposto all'autorizzazione dell'autorità cantonale competente (cfr. art. 10 LEspl). L'autorizzazione viene rilasciata soltanto alle imprese degne di fiducia e alle persone con una buona reputazione. L'accesso al registro per la trasparenza permette alle autorità cantonali di valutare in maniera completa la reputazione delle persone giuridiche e di individuare tempestivamente i motivi che giustificerebbero un rifiuto dell'autorizzazione (p. es. in considerazione delle persone accertate dietro la società a titolo di aventi economicamente diritto). Tale accesso consente di individuare e prevenire l'esercizio di influenze da parte degli aventi economicamente diritto che hanno degli interessi o un comportamento contrario alla sicurezza interna della Svizzera o alla sicurezza regionale (cfr. anche il commento sopra relativo alla LArm). La legge federale del 25 settembre 2020.²⁰⁸ sui precursori di sostanze esplosive (LPre), entrata in vigore il 1° gennaio 2023, impedisce l'accesso da parte dei privati ai precursori di sostanze esplosive che possono essere utilizzati a scopo terroristico o per commettere

altri crimini. Si tratta, nella fattispecie, di prevenire gli abusi delle imprese che commercializzano esplosivi o pezzi pirotecnici. Se le regole di fabbricazione, importazione, trasporto, stoccaggio, vendita e distribuzione non vengono rispettate rigorosamente, sussiste infatti il rischio che dei criminali possano entrare in possesso di esplosivi;

- *lett. j*

nel momento in cui sono sottoposti al diritto federale o cantonale degli appalti pubblici, i committenti di appalti pubblici hanno accesso al registro per la trasparenza nell'ambito delle procedure in applicazione del diritto degli appalti pubblici, indipendentemente dall'applicazione degli accordi dai quali scaturiscono gli impegni internazionali della Svizzera in materia di appalti pubblici. Possono dunque ottenere informazioni sugli aventi economicamente diritto di un offerente nel quadro di un appalto pubblico prima dell'aggiudicazione della commessa. Le informazioni contenute nel registro per la trasparenza 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 legge federale del 21 giugno 2019,²⁰⁹ sugli acquisti pubblici (LAPub) nelle procedure di aggiudicazione, ad esempio quando la proprietà di un offerente non è chiara o quando sussistono indizi secondo cui a un'impresa non può essere aggiudicata una commessa pubblica a causa delle persone che ne sono proprietarie. Le informazioni del registro permettono inoltre di individuare eventuali motivi di esclusione degli offerenti da una procedura di aggiudicazione in corso, conformemente all'articolo 44 LAPub o all'articolo 44 del Concordato intercantonale del 15 novembre 2019.²¹⁰ sugli appalti pubblici;

- *lett. k*

le unità amministrative della Confederazione, dei Cantoni o dei Comuni competenti per l'esame e il versamento di aiuti finanziari e indennità hanno accesso al registro per la trasparenza in particolare per individuare le interdipendenze economiche ed evitare il versamento abusivo di sussidi (doppioni).

Le autorità devono limitare il loro accesso ai dati del registro per la trasparenza e l'utilizzo di questi ultimi unicamente agli scopi descritti nell'articolo 34. Il rispetto degli accessi previsti dalla legge e della riservatezza dei dati del registro sarà garantito dai provvedimenti tecnici necessari (diritto d'accesso ecc.). Qualsiasi trattamento di dati non necessario per i compiti descritti dall'articolo 34 è considerato illecito e implica la responsabilità del rispettivo autore. Sul piano penale, chiunque comunica a un terzo dati ai quali ha avuto accesso nell'esercizio della sua funzione viola il segreto di funzione e si rende punibile in applicazione dell'articolo 320 CP.

²⁰⁹ RS 172.056.1

²¹⁰ Il concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP 2019) è consultabile all'indirizzo: <http://www.bpuk.ch> (in tedesco e francese).

Art. 35 Diritto di consultazione online per l'adempimento degli obblighi di diligenza

Gli intermediari finanziari possono consultare online i dati del registro per la trasparenza 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. I consulenti secondo l'articolo 2 capoverso 1 lettera c D-LRD avranno anch'essi accesso al registro per la trasparenza per via della stessa finalità. Non rientrano nei dati accessibili quei dati che sono stati cancellati in applicazione dell'articolo 32, come pure le informazioni relative all'autore di una segnalazione. Lo scopo è evitare in particolare che qualsiasi intermediario finanziario o consulente possa venire a conoscenza degli altri prestatori di servizi che hanno un rapporto d'affari con questa società, il che sarebbe contrario alla protezione del segreto bancario e a quella dei dati personali. Parimenti, le informazioni supplementari trasmesse da un intermediario finanziario o da un'autorità per completare la motivazione della propria segnalazione non vengono iscritte nel registro né sono visibili agli intermediari finanziari o ai consulenti.

Gli intermediari finanziari e i consulenti devono limitare il loro accesso ai dati del registro e il loro utilizzo di questi ultimi all'adempimento degli obblighi di diligenza. Qualsiasi accesso o utilizzo contrario a questo scopo (p. es. nel caso di un intermediario finanziario che importa i dati del registro a scopo commerciale, segnatamente la vendita a domicilio a potenziali clienti) sarebbe illecito. Anche la comunicazione a un terzo di dati confidenziali del registro può costituire un'infrazione ai sensi degli articoli 47 LBCR e 62 LPD.

La LRD obbliga gli intermediari finanziari e i consulenti a identificare l'avente economicamente diritto. Questo obbligo rimane immutato, ma il suo adempimento sarà agevolato dalla consultazione del registro per la trasparenza. Per procedere all'identificazione formale dell'avente economicamente diritto, l'intermediario finanziario potrà utilizzare i dati del registro e questo gli permetterà, a determinate condizioni, di non compilare il formulario K della CDB 20. Le condizioni applicabili saranno previste dalla legislazione esecutiva, che potrà mantenere la richiesta di un formulario scritto per le società di domicilio o per le relazioni a rischio elevato. Inoltre, l'intermediario finanziario dovrà documentare la consultazione del registro e dei dati che gli sono serviti per identificare l'avente economicamente diritto. Dovrà altresì garantire, presso il suo cliente, che i dati iscritti nel registro per la trasparenza siano aggiornati. Gli obblighi sanciti dalla LRD di verificare l'identità dell'avente economicamente diritto restano invariati: l'intermediario finanziario è tenuto a verificare materialmente l'identità dell'avente economicamente diritto (per verificare sia che la persona annunciata esiste, sia che questa ha realmente la qualità di avente economicamente diritto).

Si noti che il disegno di legge non prevede un accesso pubblico alle informazioni del registro, eccetto quello previsto per gli intermediari finanziari o i consulenti. 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, alcun valore aggiunto rilevante e costituisce un pregiudizio sproporzionato del diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali contro un utilizzo abusivo (art. 13 Cost.), considerato

l'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 contenuto nella Raccomandazione 24 del GAFI. L'accesso in applicazione della legge federale del 17 dicembre 2004 sulla trasparenza (LTras)²¹¹ è disciplinato dall'articolo 53 e non si estende, in ogni caso, ai dati del registro concernenti persone fisiche e persone giuridiche.

Art. 36 Estratto del registro per la trasparenza

L'ente stesso ha accesso ai dati del registro per la trasparenza che lo riguardano. L'articolo 36 precisa che l'ente può richiedere sia un semplice attestato di iscrizione (p. es. da produrre ai sensi dell'art. 48), un estratto limitato ai dati attualmente iscritti nel registro, che indichi l'esistenza di eventuali segnalazioni senza altre informazioni in merito, oppure un estratto contenente tutti i dati iscritti nel registro, compresi quelli cancellati e quelli relativi a eventuali segnalazioni (non però le informazioni supplementari che l'intermediario finanziario o l'autorità può trasmettere, che non sono iscritte nel registro per la trasparenza, né le informazioni a uso interno sull'attività di controllo, p. es. la categoria di rischio alla quale è stato classificato l'ente).

Art. 37 Modalità di accesso e dati relativi agli accessi

Conformemente al *capoverso 1*, il Consiglio federale preciserà, a livello di ordinanza, le condizioni e le modalità del diritto di accesso. In particolare, deve essere assicurata la confidenzialità dei dati a cui accede l'intermediario finanziario: il suo accesso ai dati del registro è limitato ai casi in cui la LRD gli impone di verificare l'avente economicamente diritto di una persona giuridica. L'intermediario finanziario può utilizzare i dati consultati soltanto a tal fine, con l'esclusione di ogni ulteriore utilizzo, in particolare commerciale.

Il *capoverso 2* precisa che i dati relativi agli accessi al registro per la trasparenza saranno messi a verbale. Ciò consente di controllare che la consultazione del registro avvenga in modo conforme ai requisiti degli articoli 34 o 35 e a quelli relativi alla protezione dei dati. Fanno eccezione i dati relativi alle consultazioni effettuate dall'autorità di controllo. Nell'ambito della propria attività di controllo, quest'ultima può infatti consultare l'intera banca dati, ad esempio per effettuare un'analisi dei rischi, e il volume delle consultazioni da questa effettuate sarebbe cospicuo, ma tale informazione non sarebbe di alcuna utilità per le persone o gli enti la cui iscrizione è oggetto della consultazione. L'ordinanza dovrà precisare la natura e la forma dei dati relativi agli accessi che saranno registrati, nonché le regole sulla confidenzialità applicabili a questi dati.

Art. 38 Comunicazione da parte degli intermediari finanziari

L'articolo 38 definisce gli obblighi degli intermediari finanziari che constatano una differenza tra le informazioni in loro possesso sull'avente economicamente diritto di

²¹¹ RS 152.3

un ente e quelle contenute nel registro per la trasparenza (procedura di segnalazione delle differenze).

L'obiettivo della nuova regolamentazione è assicurare l'accesso delle autorità a informazioni di qualità sugli aventi economicamente diritto. Per conseguire tale obiettivo, la soluzione adottata consiste nell'introdurre vari meccanismi e filtri, consentendo controlli mirati e assicurando una qualità sufficiente delle informazioni iscritte nel registro. La comunicazione delle differenze è uno degli strumenti creati a tal fine: si tratta di obbligare gli intermediari finanziari a comunicare all'autorità di controllo le informazioni del registro che sono a loro avviso inesatte; sulla base di tale comunicazione, l'autorità può controllare l'identità e lo status della persona iscritta nel registro. Sebbene non sia un requisito della Raccomandazione 24, questa misura è consigliata dal GAFI per integrare le misure di verifica di un registro.²¹² ed 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 comunicazione prescritto dal *capoverso 1* è sottoposto a due 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 comunicare al registro per la trasparenza una differenza tra le informazioni contenute nel registro e quelle in suo possesso soltanto se la differenza fa sorgere dubbi in merito all'esattezza, alla completezza o all'attualità delle informazioni relative all'avente economicamente diritto di un ente. In altri termini:

- l'intermediario finanziario non deve comunicare ad esempio una differenza marginale, 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, refusi, differenze minime della quota percentuale della partecipazione detenuta ecc.). Una comunicazione relativa a una differenza dovrebbe essere fatta, ad esempio, se un ente giuridico (p. es. estero) è sottoposto alla nuova legge ma non è iscritto, nonostante sia chiaramente assoggettato a quest'ultima, 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. I principi suesposti saranno precisati mediante ordinanza;

²¹² Cfr. GAFI, *Guidance on beneficial ownership of legal persons*, par. 68–70, marzo 2023.

- l'intermediario finanziario non deve comunicare le differenze riconducibili a diverse regolamentazioni applicabili. In particolare, la legislazione antiriciclaggio distingue il concetto di avente economicamente diritto di una società di domicilio, che associa a quello di avente economicamente diritto di valori patrimoniali detenuti da questa società, e quello di persona che detiene il controllo di una società operativa. Ne consegue che il valore soglia del 25 per cento, quale quota di controllo determinante, è applicabile soltanto alle società operative, ma non alle società di domicilio. L'articolo 4 non riprende questa distinzione e applica la stessa definizione, compreso il valore soglia del 25 per cento, a tutti gli enti assoggettati alla legge, a prescindere dal fatto che esercitino o no un'attività commerciale. Pertanto, nel caso delle società di domicilio, l'intermediario finanziario potrà constatare di avere identificato ulteriori persone in virtù dell'articolo 4 LRD, ma che tali persone non sono gli aventi economicamente diritto ai sensi dell'articolo 4 del presente disegno di legge. In tal caso, non deve effettuare alcuna segnalazione. L'intermediario finanziario accerterà, ad esempio, a titolo di avente economicamente diritto tutti gli azionisti di una società di domicilio; se constata che le persone aventi quote inferiori al 25 per cento non sono iscritte nel registro per la trasparenza, non deve segnalarlo;
- infine, la comunicazione non va effettuata se l'intermediario finanziario rileva una differenza tra il registro e i dati in suo possesso, ma constatata 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: se del caso, deve avviare gli accertamenti necessari per aggiornare i dati in suo possesso.

In secondo luogo, l'intermediario finanziario che constata una differenza non deve comunicarla immediatamente. Prima interpella il cliente interessato, concedendogli un termine congruo per chiarire la situazione (cpv. 1 lett. b). La procedura dovrebbe corrispondere a quella di cui agli articoli 5 e 6 LRD. L'intermediario finanziario deve intervenire anzitutto 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 in suo possesso non è corretta. Dapprima interpella il suo cliente, ad esempio per informarlo del fatto che l'azionista indicato nel registro per la trasparenza non è più aggiornato o che un socio ulteriore sembra ormai detenere una parte del controllo. Spetta quindi al cliente attivarsi per correggere il registro o le informazioni detenute dall'intermediario finanziario, annunciando le informazioni corrette (cfr. art. 10). Allo scadere del termine concesso, l'intermediario finanziario verifica se la differenza 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 permangono, deve effettuare una segnalazione.

La comunicazione dell'intermediario finanziario deve avvenire entro 30 giorni dal momento in cui ha constatato la differenza (cpv. 2).

L'intermediario finanziario deve motivare la sua comunicazione (cpv. 3). La motivazione avverrà in una forma standardizzata, che dovrà essere precisata dall'ordinanza

(p. es.: «indirizzo non più attuale», «iscrizione non completa»; «ulteriore persona identificata come avente economicamente diritto»). L'intermediario finanziario potrà inoltre trasmettere ulteriori informazioni per spiegare la comunicazione (p. es. indicando il nome della persona che ha identificato come avente economicamente diritto al posto o in aggiunta alla persona iscritta nel registro e motivando brevemente tale identificazione). In tal modo, l'autorità di controllo non dovrà rivolgersi sistematicamente all'intermediario finanziario per comprendere i motivi della segnalazione e potrà anche valutarne meglio il livello di priorità nell'ambito dell'approccio basato sul rischio.

La comunicazione dà luogo a un'annotazione del registro in applicazione dell'articolo 41, che può far scattare un controllo dell'autorità. L'ente può anche contestare tale annotazione (cfr. art. 43 cpv. 4). L'intermediario finanziario non è una controparte né della procedura di controllo né di quella di contestazione dell'annotazione. La sua posizione è equivalente a quella di un denunciante. I suoi obblighi in questo ambito sono limitati a quelli di un terzo in una procedura amministrativa e non ha il diritto di ricorso. È tuttavia informato dell'esito della procedura (cfr. art. 43 cpv. 6).

Il *capoverso 4* riprende, per l'obbligo di comunicazione, 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 comunicazione al registro non può essere reso responsabile sul piano penale, civile o contrattuale. La misura consente di garantire l'efficacia del sistema di comunicazione.

Art. 39 Comunicazione da parte delle autorità

Come gli intermediari finanziari, le autorità devono effettuare una comunicazione quando constatano che le informazioni del registro sono diverse da quelle in loro possesso e la differenza fa sorgere dubbi in merito alla loro esattezza, completezza e attualità (*cpv. 1*). Quindi, come per gli intermediari finanziari, l'autorità non deve comunicare 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 comunicazione relativa a una differenza dovrebbe essere effettuata se un'autorità penale constata che un ente giuridico (p. es. un ente estero proprietario di un immobile 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, compresa un'autorità di vigilanza secondo la LRD. Può trattarsi di un'autorità che ha accesso al registro in virtù della nuova legge (cfr. art. 33–35) o che ottiene in altro modo un estratto del registro, ad esempio perché lo riceve dall'ente nel quadro di una procedura amministrativa. Tale comunicazione può essere effettuata anche dall'autorità di controllo; ciò potrebbe verificarsi in particolare se l'autorità, nell'ambito di una procedura di controllo, scopre che devono essere messe in dubbio anche le iscrizioni di altri enti giuridici, diversi da quello oggetto del controllo (p. es. per il fatto che una persona identificata come «prestanome» sia stata annunciata come loro avente economicamente diritto). Se, nell'ambito dell'assistenza amministrativa, le autorità, segnatamente quelle fiscali, constatano una differenza sulla base delle informazioni ricevute dall'estero in virtù di una convenzione internazionale, devono tenere conto del principio di specialità.

Diversamente da quanto previsto per l'intermediario finanziario, l'autorità non deve necessariamente interpellare l'ente interessato prima di comunicare la differenza. 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 differenza 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.

L'autorità motiva la sua comunicazione in modo standardizzato (*cpv. 2*). Se lo ritiene necessario, può fornire ulteriori informazioni, ad esempio sull'oggetto della differenza, nonché sulla fonte e sul contenuto delle informazioni in suo possesso.

Il *capoverso 3* disciplina nel dettaglio la collaborazione tra MROS e l'autorità del registro. MROS è sottoposto al medesimo obbligo di comunicare le differenze delle altre autorità, in applicazione del *capoverso 1*. A seguito di tale comunicazione, l'iscrizione dovrebbe essere annotata e l'ente informato dall'autorità del registro (cfr. art. 41 *cpv. 3*). L'informazione potrebbe rendere una persona consapevole dell'esistenza di una comunicazione ai sensi dell'articolo 9 LRD mentre è ancora in corso l'analisi di questa comunicazione da parte di MROS e non è ancora stato possibile adottare le misure necessarie per il blocco degli averi in questione. Per evitare un caso del genere, è previsto che MROS trasmetta le informazioni necessarie all'autorità del registro soltanto quando la loro trasmissione è possibile senza minare l'efficacia del lavoro di MROS, ossia esclusivamente se la comunicazione non mette a rischio un procedimento pendente o un procedimento futuro da avviare dopo l'analisi delle informazioni ricevute. Lo scopo di questa limitazione è armonizzato con quello del divieto d'informazione (art. 10a LRD).

Il *capoverso 4* disciplina la collaborazione tra FINMA e l'autorità di controllo. La FINMA può rinunciare a comunicare al registro i casi che sono già stati oggetto di una comunicazione da parte di un intermediario finanziario in applicazione dell'articolo 38. La sussidiarietà è giustificata qualora la FINMA fosse a conoscenza di informazioni divergenti sugli aventi economicamente diritto di un assoggettato e quest'ultimo si rifiutasse di comunicare la correzione all'autorità di controllo del registro. Altre disposizioni in materia prevedono la sussidiarietà della comunicazione da parte della FINMA. A titolo esemplificativo si può citare l'obbligo di comunicazione dei sospetti di riciclaggio di denaro che, secondo l'articolo 16 LBA, è sussidiario per la FINMA.

Il *capoverso 5* precisa che le autorità fiscali (cantonali o federali) sono liberate dal segreto fiscale quando effettuano una comunicazione al registro. Per abolire il segreto fiscale occorre una base legale esplicita.

Come per la comunicazione da parte di un intermediario finanziario, la comunicazione da parte di un'autorità dà luogo a un'annotazione del registro per la trasparenza in applicazione dell'articolo 41 (cfr. *supra*).

Le modalità della procedura di comunicazione saranno disciplinate mediante ordinanza (*cpv. 6*). A seconda delle autorità coinvolte, potrebbe ad esempio essere utile precisare se la comunicazione di una differenza possa o debba condurre a sospendere

una delle procedure di segnalazione (ossia la procedura originale condotta dall'autorità che comunica la differenza o la procedura di controllo che potrebbe essere avviata dall'autorità competente) o prevedere che l'autorità che comunica una differenza e che poi si pronuncia in merito all'identità dell'avente economicamente diritto in un'ulteriore decisione trasmetta questa 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 dell'informazione sul registro e alle misure necessarie al ripristino della situazione conforme, senza dover effettuare le stesse verifiche.

Art. 40 Controllo delle notificazioni da parte dell'autorità che tiene il registro

Conformemente al *capoverso 1*, l'autorità che tiene il registro controlla che gli le notificazioni trasmesse contengano le informazioni necessarie (cfr. art. 9, 10 e 21). Il controllo viene svolto automaticamente al momento della ricezione della notificazione e riguarderà in particolare i dati identificativi delle persone notificate. Il Consiglio federale disciplinerà i dettagli della verifica. In particolare, un confronto tra la banca dati UPI, gestita dall'Ufficio centrale di compensazione, e altre banche dati pubbliche consentirà all'autorità che tiene il registro di verificare che le informazioni d'identificazione contenute nella notificazione 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'ORC. Salvo nei casi espressamente previsti dalla legge (l'iscrizione secondo l'art. 41 cpv. 3, le annotazioni di cui all'art. 41 o le misure ordinate dall'autorità di controllo in virtù dell'art. 45), l'autorità che tiene il registro iscriverà soltanto i fatti notificati dall'ente interessato e non procederà a iscrizioni d'ufficio. Questa autorità verificherà soltanto l'identità delle persone notificate e non le altre informazioni notificate, segnatamente quelle sulla natura e sull'estensione del controllo.

Se la notificazione è completa, l'autorità che tiene il registro procede all'iscrizione e ne dà conferma all'ente (*cpv. 2*).

Se, a seguito del controllo svolto, l'autorità che tiene il registro constata che la notificazione non è stata effettuata, è incompleta 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. 2, ma tale persona non è iscritta come amministratore della società), richiede all'ente di completare o correggere la notificazione o di produrre i documenti giustificativi necessari alla verifica dei fatti notificati (*cpv. 3*). Una diffida viene altresì notificata all'ente se un'iscrizione diventa manifestamente inesatta, in particolare se l'autorità del registro constata che un fatto iscritto non corrisponde più alla situazione reale, ad esempio a seguito di una cessione di quote, di un decesso o di un cambiamento di domicilio.

Per le notificazioni trasmesse mediante la piattaforma di comunicazione elettronica, la diffida alla società può essere trasmessa mediante questa stessa piattaforma. Per gli enti che utilizzano la procedura di cui agli articoli 11 o 21 capoverso 2, la diffida sarà notificata per iscritto. L'autorità che tiene il registro deve impartire all'ente un termine entro il quale comunicare le informazioni richieste.

Se l'autorità ha diffidato una società a iscriversi in applicazione del capoverso 3, ma tale società non si iscrive, alla scadenza del termine impartito l'autorità che tiene il registro può procedere essa stessa a iscrivere la società nel registro (*cpv. 4*). Per contro, l'autorità non può indicare il nome di un avente economicamente diritto per tale ente e questo deve tradursi nell'annotazione dell'iscrizione (cfr. art. 41 cpv. 1 lett. b).

Secondo il *capoverso 5*, l'autorità che tiene il registro classifica gli enti per i quali ha ricevuto una notificazione conformemente alle categorie di rischio definite dall'autorità di controllo (art. 46 cpv. 2 lett. b). Se, nell'ambito del suo lavoro di analisi o di classificazione, l'autorità che tiene il 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 rilevante, può trasmetterlo all'autorità di controllo.

Art. 41 Trattamento delle comunicazioni e annotazione nel registro per la trasparenza

Se l'autorità che tiene il registro riceve una comunicazione da un intermediario finanziario (art. 38) o da un'altra autorità (art. 39), annota l'iscrizione dell'ente corrispondente (*cpv. 1*). Procede allo stesso modo se un ente diffidato di correggere o integrare un'informazione non vi ha dato seguito entro il termine previsto (art. 40 cpv. 3) o se l'ente ha annunciato di non essere riuscito a identificare l'avente economicamente diritto o a verificare l'identità o la qualità di avente economicamente diritto della persona identificata (art. 9 cpv. 3).

L'annotazione indica l'esistenza di dubbi in merito all'esattezza di un'informazione contenuta nel registro (*cpv. 2*). Se è basata su una comunicazione, essa indica anche la data, l'autore e la motivazione in forma standardizzata, da parte dell'autorità o dell'intermediario finanziario.

Lo scopo dell'annotazione è rendere attenti gli utenti del registro sul fatto che l'informazione registrata è dubbia e non ha potuto essere controllata. Ciò non significa tuttavia che l'informazione sia falsa. Gli intermediari finanziari che consultano il registro potranno tenerne conto nelle loro relazioni con l'ente in questione, adottando le misure di diligenza necessarie.

L'ente deve essere immediatamente informato dell'annotazione (*cpv. 3*). Viene impartito un nuovo termine per correggere o completare l'informazione.

La mera annotazione non è una decisione ai sensi dell'articolo 5 della legge federale del 20 dicembre 1968.²¹³ sulla procedura amministrativa (PA) e dunque non è impugnabile. Può tuttavia condurre all'avvio di una procedura di controllo, a conclusione

²¹³ RS 172.021

della quale verrà emessa una decisione formale impugnabile. 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. 43 cpv. 4).

L'annotazione è visibile alle autorità designate agli articoli 33 e 34, come pure agli intermediari finanziari e ai consulenti, ad eccezione dell'informazione sull'identità dell'autore della segnalazione (cfr. art. 35). La confidenzialità di determinate informazioni, in particolare l'identità dell'autore della comunicazione e il suo contenuto, è fatta salva: le informazioni saranno infatti visibili soltanto a determinate autorità (cfr. le norme di cui agli art. 33–35).

Secondo il *capoverso 4*, l'autorità che tiene il registro conserva le ulteriori informazioni trasmesse dagli intermediari finanziari o dalle autorità quando comunicano una differenza in applicazione degli articoli 38 o 39. Queste informazioni non sono iscritte nel registro, che contiene soltanto la motivazione della differenza in forma standardizzata (p. es. «identità dell'avente economicamente diritto non aggiornata» o «indirizzo inesatto»), ma sono conservate a parte. L'unica a poter accedere a tali dati, al pari dei terzi da questa incaricati, è l'autorità di controllo, che in tal modo può prioritizzare i controlli e decidere di avviare una procedura in tal senso senza doversi rivolgere sistematicamente alla persona o all'autorità che ha effettuato la comunicazione per comprenderne la motivazione.

Art. 42 Controllo delle informazioni contenute nel registro per la trasparenza da parte dell'autorità di controllo

L'articolo 42 disciplina i controlli effettuati dall'autorità di controllo, aggregata al DFF. Mentre l'autorità competente del registro, aggregata all'UFG, tiene il registro per la trasparenza (ricezione degli annunci, iscrizione e annotazione del registro), l'autorità di controllo ha principalmente il compito di verificare le informazioni del registro e il rispetto degli obblighi sanciti nella 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 per la trasparenza.

Conformemente al *capoverso 1*, i controlli mirano a verificare che le informazioni sull'avente economicamente diritto iscritte nel registro siano complete (ossia che non esiste alcun altro avente economicamente diritto oltre a quelli iscritti 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).

L'esistenza di un sistema di controllo efficace contribuisce in maniera significativa alla qualità del registro e, di conseguenza, all'attuazione degli obiettivi della legge, compresi il perseguimento di infrazioni riguardanti il riciclaggio di denaro e i relativi atti. In tal senso, l'attività dell'autorità di controllo equivale a un'attività di indagine preliminare, analoga a quella svolta da MROS. L'autorità di controllo è tenuta anche a interporre ricorso in caso di sospetto (in applicazione dell'art. 52 cpv. 3 D-LTPG e,

più in generale, dell'art. 22a della legge del 24 marzo 2000.²¹⁴ sul personale federale [LPers] per i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio). In tal modo, essa contribuisce anche a contrastare la criminalità economica, il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

L'attuazione di un sistema di controllo efficace risponde altresì alle raccomandazioni internazionali, segnatamente a quelle formulate dal Forum globale in occasione della valutazione del 2020.²¹⁵

I controlli svolti dall'autorità preposta non saranno sistematici, bensì saranno effettuati a campione o sulla base di un'analisi dei rischi (rischi che l'avente economicamente diritto della società non sia notificato al registro in modo esatto e di conseguenza, indirettamente, rischi derivanti dall'utilizzo della società a fini di riciclaggio di denaro o di altri fini illeciti), tenuto conto delle risorse disponibili (*cpv.* 2). I controlli possono anche fondarsi sulla segnalazione da parte di un intermediario finanziario (art. 38) o di un'altra autorità (art. 39) oppure su un'altra informazione ricevuta dall'autorità che tiene il registro (art. 40 *cpv.* 5). Le iscrizioni annotate non sono sottoposte sistematicamente a verifica, ma sono vagliate dall'autorità di controllo che, in presenza di indizi sufficienti, avvia una procedura di controllo (*cf.* art. 43).

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 degli enti controllati (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. 26), il che risponde alle raccomandazioni del Forum globale in materia.²¹⁶

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 adegua la portata e i mezzi del controllo in funzione del rischio concreto derivante dall'ente e dei documenti che ottiene direttamente da quest'ultimo.

In linea di massima, l'autorità di controllo effettua i controlli personalmente. Può anche delegare singoli controlli a terzi esperti (*cpv.* 3). La delega di determinate attività di controllo a terzi consente di ricorrere a esperti in casi particolari, quando il controllo richiede conoscenze specialistiche. La responsabilità dei controlli spetta comunque all'autorità di controllo.

Per verificare un'iscrizione nel registro, l'autorità di controllo può richiedere informazioni ad altre autorità cantonali o federali; può trattarsi dell'autorità che ha effettuato la comunicazione (*cf.* art. 39) o di un'altra autorità che dispone delle informazioni pertinenti per la procedura di controllo (*cf.* art. 49).

²¹⁴ RS 172.220.1

²¹⁵ Valutazione tra pari relativa alla Svizzera concernente l'applicazione dello scambio d'informazioni su domanda, secondo ciclo di valutazione (par. 47, 76, 77 e 80), disponibile all'indirizzo: www.sif.admin.ch > Relazioni multilaterali > Organismi > Forum globale.

²¹⁶ Valutazione tra pari relativa alla Svizzera concernente l'applicazione dello scambio d'informazioni su domanda, secondo ciclo di valutazione (par. 76, 80 e 126), 2020.

La procedura di controllo è sottoposta alla PA e consente alle parti di essere sentite. Le parti sono quelle previste dall'articolo 6 PA, che comprendono le persone i cui diritti od obblighi potrebbero essere interessati dalla decisione. Si tratta in ogni caso dell'ente stesso, dell'azionista o del socio che detiene una parte di controllo e dell'avente economicamente diritto, in qualità di persone i cui diritti od obblighi potrebbero essere interessati dalla decisione che verrà adottata.

Art. 43 Controlli sulla base di un'annotazione

L'articolo 43 disciplina in particolare i controlli successivi a un'annotazione ai sensi dell'articolo 41, sia perché un intermediario finanziario o un'autorità hanno comunicato una differenza conformemente agli articoli 38 o 39, sia perché l'ente non ha dato seguito a una diffida. L'autorità di controllo non effettua soltanto questo genere di controlli, ma può anche effettuare un controllo sulla base di altri criteri, ad esempio quelli derivanti da un'analisi dei rischi (art. 46 cpv. 2 lett. c) o di altri dati trasmessi dall'autorità del registro (art. 40 cpv. 5).

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 della legge del 6 ottobre 1995.²¹⁷ sui cartelli (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 questo esame preliminare, l'autorità procede come segue:

- se ritiene l'annotazione ingiustificata, decide di cancellarla dal 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 un procedimento di controllo, prescinde dall'avviare un procedimento e mantiene l'annotazione (*lett. b*);
- se ritiene sufficienti le informazioni in suo possesso, avvia un procedimento di controllo secondo l'articolo 44 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.

Per effettuare i controlli sulla base di un'annotazione, l'autorità di controllo può accedere online a determinati sistemi d'informazione, elencati esaustivamente nella

legge (cpv. 2). Tale accesso le consente di verificare l'identità e la qualità di avente economicamente diritto delle persone notificate al registro o dei terzi coinvolti nel controllo di un ente. Le è poi utile, in particolare, per decidere se avviare un procedimento sulla base di un'annotazione, se un intermediario finanziario ha comunicato dubbi in merito all'iscrizione o se l'ente non ha dato seguito alla diffida dell'autorità che tiene il registro. Una volta avviato il procedimento, l'autorità di controllo deve verificare se le informazioni riguardanti l'avente economicamente diritto iscritto nel registro siano corrette e se le informazioni comunicate dalla società siano complete, esatte e aggiornate. Per farlo, deve poter disporre di informazioni tali da smentire o confermare quelle ricevute dalla società. Spesso si rende necessario procedere sulla base di indizi, che permettono poi di svolgere indagini più approfondite. In quest'ottica, sono particolarmente utili le informazioni incrociate delle diverse banche dati.

In questo quadro, l'autorità di controllo avrà dapprima accesso all'indice previsto dall'articolo 17 della legge federale del 13 giugno 2008.²¹⁸ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP). La consultazione di tale indice consente soltanto all'autorità di controllo di sapere se le informazioni rilevanti sono disponibili nell'uno o nell'altro dei sistemi d'informazione di polizia; se del caso può inoltrare una richiesta di assistenza al servizio competente. Queste informazioni le saranno utili per sapere se una persona è stata o è oggetto di procedimenti penali in Svizzera o all'estero, un dato che rende più efficace la sua attività di controllo e le fornisce elementi utili per confermare o smentire la correttezza delle informazioni contenute nel registro.

L'autorità di controllo potrà quindi consultare il casellario giudiziale delle persone interessate. Tali informazioni le permetterebbero, ad esempio, di verificare se l'avente economicamente diritto iscritto nel registro o la persona che agisce a titolo fiduciario per tale società sono state o sono oggetto di procedimenti penali. Una simile informazione potrebbe essere di natura tale da giustificare l'avvio di un procedimento di controllo. L'autorità di controllo potrebbe apprendere, ad esempio, che una persona è stata condannata più volte per complicità in bancarotta fraudolenta, circostanza che potrebbe rivelare un'attività di prestanome; l'informazione secondo cui una persona è stata condannata per aver tenuto falsamente la contabilità di una società, per aver violato l'articolo 327 CP o, ancora, per violazione delle misure coercitive previste dalla LEmb, potrebbe essere a sua volta un indizio tale da giustificare l'avvio o la prosecuzione di un procedimento. L'autorità di controllo potrà, infine, accedere al sistema d'informazione previsto dalla legge federale del 20 giugno 2003.²¹⁹ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA); le regole relative a tale accesso, soprattutto le categorie di dati accessibili, dovranno essere definite mediante ordinanza.

L'accesso ai sistemi d'informazione di cui al capoverso 2 è ammesso unicamente in relazione alle persone elencate al capoverso 3 lettere a–d. Si tratta degli aventi economicamente diritto iscritti nel registro per la trasparenza, delle persone notificate come tali da un intermediario finanziario o un'autorità, delle persone aventi la funzione di organo, di azionista o di socio, o una persona implicata nella catena di controllo

²¹⁸ RS 361

²¹⁹ RS 142.51

dell'ente oppure una persona che opera in qualità di fiduciario o il mandante di quest'ultima. Le informazioni riguardanti queste persone sono rilevanti per comprendere la struttura di un ente, in particolare se quest'ultimo appartiene a un gruppo o è detenuto in maniera indiretta, e per identificare le persone che effettivamente lo controllano (ad es. se una persona tenta di dissimulare averi legati a un'attività criminale o di eludere una misura di sequestro e attribuisce al proprio partner o ad altri membri della famiglia diversi ruoli all'interno della struttura di controllo dell'ente. È possibile che un'iscrizione sia notificata 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 un procedimento di controllo. Se lo desidera, l'ente la cui iscrizione è notificata può tuttavia mettere fine a tale incertezza. Come previsto dal *capoverso 2*, l'ente può richiedere in qualsiasi momento la cancellazione dell'annotazione se fornisce sufficienti elementi a dimostrazione della completezza, dell'esattezza e dell'attualità dell'iscrizione nel registro. Ad esempio, se l'intermediario finanziario di una società effettua una notificazione perché ritiene che un avente economicamente diritto supplementare debba essere aggiunto al registro per la trasparenza, 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 nel registro è in realtà corretta, ad esempio perché la persona supplementare notificata dall'intermediario finanziario esercita un controllo che non corrisponde ai criteri dell'articolo 4, 5 o 19.

La procedura di controllo è retta dalla PA e consente alle parti di consultare il fascicolo dell'autorità di controllo. Quest'ultima può tuttavia rifiutare o limitare l'accesso a determinati documenti in applicazione dell'articolo 27 PA. L'autorità di controllo potrebbe ad esempio limitare o differire l'accesso a determinate informazioni se il controllo si basa sulla segnalazione di un intermediario finanziario e se le informazioni supplementari trasmesse da quest'ultimo si riferiscono a una comunicazione secondo l'articolo 9 LRD o a una procedura penale in corso.

L'obiettivo è preservare l'efficacia del lavoro di analisi di MROS e delle autorità di perseguimento penale.

Al termine del procedimento di controllo avviato secondo il capoverso 1 lettera c, l'autorità di controllo emette una decisione (*cpv. 3*). Può ordinare le misure previste dall'articolo 45 se constata che l'informazione del registro è inesatta, incompleta o non aggiornata. 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.

Il capoverso 4 stabilisce che l'autorità, o l'intermediario finanziario che ha effettuato la segnalazione dalla quale è scaturito il procedimento di controllo, è informata dell'esito del procedimento. Ciò permette, in particolare agli intermediari finanziari, di disporre di informazioni supplementari per valutare i rischi e decidere le misure da adottare circa la relazione d'affari. Non è invece previsto che l'autorità di controllo informi l'autorità o l'intermediario finanziario delle fasi del trattamento di una comunicazione di differenze, dato il carattere interno di tali informazioni.

Art. 44 Obbligo di informare degli enti e di terzi interessati

Conformemente al *capoverso 1*, l'autorità di controllo può esigere la collaborazione dell'ente. Può inoltre richiedere informazioni o documenti complementari a terzi direttamente interessati, in particolare ai soci, agli azionisti o alle 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 a qualsiasi altra persona o ente coinvolto nella catena di controllo. Infine, l'avente economicamente diritto iscritto o presunto è altresì tenuto a collaborare.

Il *capoverso 2* disciplina l'obbligo di informare delle persone fisiche e giuridiche che hanno un rapporto contrattuale con un ente 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 richieste di informazioni dell'autorità di controllo o di terzi ai quali essa ha delegato un compito 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 finanziario, se tale misura è necessaria e pertinente per l'esecuzione del controllo e appare proporzionata alle circostanze della fattispecie. Questo obbligo di informare è una disposizione federale che prevede un obbligo di dare informazioni ai sensi dell'articolo 47 capoverso 5 LBCR. Il segreto professionale ai sensi dell'articolo 321 CP prevale tuttavia sull'obbligo di informare previsto dal capoverso 2: un notaio o un avvocato non è quindi tenuto a collaborare con l'autorità di controllo se le informazioni rilevanti sono coperte dal segreto professionale.

Art. 45 Misure in caso di iscrizioni inesatte, incomplete o non aggiornate

L'articolo 45 definisce le misure che l'autorità di controllo può adottare se constata che un'informazione del registro per la trasparenza è inesatta, incompleta o non aggiornata.

Al termine di un controllo dell'annuncio ai sensi dell'articolo 42 o di un controllo effettuato sulla base di un'annotazione ai sensi dell'articolo 43, 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: vale a dire che le misure sono adottate in funzione della gravità delle inadempienze riscontrate. L'ordine delle misure rispetta i principi generali del diritto, ivi compresi il principio di proporzionalità e la garanzia dei diritti fondamentali. Il loro scopo non è punitivo, bensì finalizzato a ripristinare la situazione conforme, correggendo l'assenza o l'inesattezza di un'informazione del registro per la trasparenza non è stata annunciata o è incorretta.

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 decidere la modifica o la cancellazione di un'informazione contenuta nel registro o decidere di indicare il risultato del controllo annotando l'iscrizione dell'ente giuridico (cpv. 1 lett. c).

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 ottemperano successivamente ai loro 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 di tale 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 loro iscrizione dal registro di commercio. Le misure previste dal *capoverso 3* possono essere ordinate soltanto se sono giustificate in una particolare fattispecie, soppesando gli interessi. È ciò che accade quando l'ente giuridico non ha palesemente più alcuna attività né attivi realizzabili (cosa che di per sé non si verificherebbe per il solo fatto che l'entità è una società di domicilio e non ha mai avuto alcuna attività operativa). Tali misure 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 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.

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 dalla carica nel consiglio di amministrazione). È anche possibile che una o più persone contestino il modo in cui l'ente ha applicato la definizione dell'articolo 4, 5 o 19 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. L'autorità di controllo è altresì competente per deliberare sulle pretese di qualsiasi persona basate sull'articolo 42 LPD, sollevando una questione materiale relativamente all'applicazione della presente legge.

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. 46 Autorità di controllo

L'autorità di controllo fa capo alla Segreteria generale del DFF (*cpv. 1*). Oltre a svolgere i compiti di controllo in senso stretto (cfr. art. 42 e 43), l'autorità di controllo sorveglia l'esecuzione della presente legge e delle sue disposizioni d'esecuzione. L'autorità di controllo non svolge quindi la funzione di vigilanza sull'intero registro. Sono fatte salve le competenze esplicitamente conferite dalla 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 competenze legislative, 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'efficacia 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 presente legge. Questa classificazione serve da base all'analisi dei rischi sulla scorta dei dati trasmessi dall'autorità del registro e consente un'attività di controllo mirata, efficace ed efficiente sugli enti a rischio.

Art. 47 Iscrizione nel registro fondiario

L'articolo 47 stabilisce che, in caso di acquisto di un immobile ai sensi della LAFE l'ente che effettua l'acquisto deve depositare la prova della sua iscrizione nel registro per la trasparenza a sostegno della sua notificazione per l'iscrizione nel registro fondiario. Se l'ufficiale del registro fondiario si limita a verificare che l'annuncio sia stato realmente effettuato, non è necessario depositare un estratto completo o parziale ai sensi dell'articolo 36 lettera b. L'attestazione dell'iscrizione fornita dal registro è una prova sufficiente dell'iscrizione. Il *capoverso 3* prevede il rimando generale all'articolo 966 CC. La portata di questa disposizione è ampia e rimanda direttamente alle disposizioni topiche dell'ordinanza del 23 settembre 2011.²²⁰ sul registro fondiario (ORF), che indicano specificamente la procedura da seguire dinanzi agli uffici del registro fondiario, in particolare in caso di richieste imperfette o di sospensione della procedura di iscrizione (art. 87 e 88 ORF). Il *capoverso 2* prevede specificamente la situazione in cui la richiesta depositata è incompleta in quanto il richiedente ha omesso di depositare la prova del suo annuncio oppure ha omesso di effettuare il suo annuncio al registro per la trasparenza. Respingere immediatamente la richiesta sarebbe sproporzionato. Per questo motivo è previsto un termine suppletivo di dieci giorni, sia per depositare la prova dell'annuncio sia, se del caso, per effettuare l'annuncio presso il registro degli aventi economicamente diritto.

Art. 48 Emolumenti

L'iscrizione nel registro è esente da emolumenti, al pari della sua consultazione da parte delle persone e delle autorità previste dagli articoli 33–35 (*cpv. 1*) e della consegna di un'attestazione dell'iscrizione. 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 emolumenti (*cpv. 2*). Anche gli enti che sollecitano il rilascio di un estratto elettronico saranno soggetti al pagamento di emolumenti. Il Consiglio federale fisserà l'ammontare degli emolumenti (*cpv. 4*). Si applicano i principi dell'ordinanza generale dell'8 settembre 2004²²¹ sugli emolumenti (OgeEm).

Il procedimento 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 di controllo 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 del procedimento di controllo.

Art. 49 Assistenza amministrativa

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 trasmissione dei dati ai fini di tale collaborazione. Ad esempio, talvolta l'autorità cantonale competente del registro di commercio deve essa stessa registrare informazioni relative all'avente economicamente diritto, che trasmette all'autorità del registro (cfr. art. 11 e 21 *cpv. 2*). 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 con un'unica notificazione quando nei due registri deve essere iscritta la stessa persona.

Le autorità del registro di commercio potranno ad esempio comunicare all'autorità del registro per la trasparenza i nuovi enti o gli enti che effettuano una modifica dell'iscrizione atta a provocare un cambiamento del controllo senza utilizzare la procedura di notifica prevista dall'articolo 11 o 21 *capoverso 1*. Alla scadenza del termine di un mese previsto dall'articolo 9 *capoversi 4 e 10* (in combinato disposto con l'articolo 21), l'autorità del registro per la trasparenza potrebbe contattare gli enti per richiedere loro di ottemperare al proprio obbligo di notifica o dimostrare di soddisfare le condizioni di esclusione di cui all'articolo 3.

221 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 specificamente i poteri dell'autorità di controllo, che sono sostanzialmente allineati a quelli di MROS conformemente all'articolo 29 capoverso 2 LRD. Per 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 nel registro (art. 39) e la conseguente annotazione ha determinato l'avvio di un procedimento di controllo (art. 45). 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.

Le informazioni trasmesse da altre autorità all'autorità di controllo possono includere dati personali o dati riguardanti persone giuridiche. L'autorità di controllo può ad esempio rivolgersi a un'autorità penale che ha svolto un'indagine su una data società e ha stabilito a chi appartenevano realmente i valori patrimoniali detenuti da questa. Nella misura necessaria all'esercizio dei compiti di controllo, tali dati possono anche comprendere dati personali degni di particolare protezione delle categorie illustrate di seguito.

- L'autorità di controllo può avere accesso a dati riguardanti le opinioni o le attività religiose, filosofiche, politiche o sindacali di una persona. È quanto potrebbe accadere, ad esempio, se il controllo riguardasse una fondazione religiosa, un sindacato organizzato in forma di associazione o un'associazione politica; in tal caso, l'identificazione dell'avente economicamente diritto di questa fondazione o associazione permetterebbe di trarre determinate conclusioni sulle sue opinioni religiose, politiche o sindacali. Se, ad esempio, l'autorità di controllo si informa su un procedimento penale avviato contestualmente a fatti di finanziamento del terrorismo, dei quali è sospettata un'organizzazione caritatevole o religiosa, potrà ricevere a tale titolo dati personali degni di particolare protezione sulle opinioni religiose o politiche di persone legate a questa organizzazione, compreso l'avente economicamente diritto.
- L'autorità di controllo può avere accesso a dati riguardanti la salute, la sfera intima o l'appartenenza a una razza o a un'etnia. In particolare, l'identificazione dell'avente economicamente diritto può comportare l'esame dei legami esistenti tra diverse persone che sono organi della società o che sono a questa collegate, ad esempio per stabilire se l'azionista comunicato al registro per la trasparenza opera come prestanome o se diversi azionisti sono collegati in modo sufficientemente stretto da lasciar presumere l'esistenza

di un patto tra azionisti o di un gruppo, ad esempio familiare, che giustifichi l'ipotesi di un controllo in altro modo. L'autorità di controllo potrà dunque avere accesso a dati che potrebbero in particolare rivelare i legami intimi tra diverse persone o la loro origine.

- L'autorità di controllo dovrà verificare regolarmente l'identità delle persone iscritte nel registro per la trasparenza. A tal fine potrà ottenere, segnatamente, le copie dei documenti d'identità, compreso il passaporto, ciò che può comportare la comunicazione di dati biometrici.
- L'autorità di controllo dovrà verificare la credibilità di un'iscrizione o di una comunicazione per stabilire se la persona iscritta nel registro per la trasparenza è realmente l'avente economicamente diritto. A tale scopo, potrà essere indotta a stabilire se questa persona è già stata oggetto di procedimenti penali o amministrativi e ottenere dati in merito da parte di altre autorità. Ad esempio, una persona condannata più volte per bancarotta fraudolenta potrebbe voler dissimulare gli attivi in una società di domicilio senza notificare di esserne l'avente economicamente diritto. L'autorità di controllo potrebbe anche essere indotta a verificare se un amministratore fiduciario annunciato come intermediario finanziario è stato oggetto di sanzioni amministrative. Questa potrebbe inoltre chiedere all'autorità di esecuzione misure coercitive basate sulla LEmb, qualora tale persona o società sia stata oggetto di un'indagine per stabilire se i beni controllati dalla società appartengono a una persona che figura in un elenco.
- L'autorità di controllo può avere accesso a dati riguardanti misure sociali. Per stabilire se un'iscrizione nel registro per la trasparenza è credibile, può infatti informarsi sulla situazione finanziaria di una persona, ad esempio per accertare il motivo per cui questa persona avrebbe potuto voler dissimulare i propri legami con un ente.
- L'autorità di controllo può richiedere dati riguardanti perseguimenti o sanzioni penali o amministrative di persone giuridiche, per motivi analoghi a quelli summenzionati a proposito di persone fisiche.
- L'autorità di controllo può richiedere dati riguardanti persone giuridiche relativamente al segreto professionale o al segreto d'affari. Può ad esempio informarsi sull'attività di un trustee o di una società che operano in qualità di fiduciari o di un revisore sottoposto al segreto professionale

Il capoverso 4 disciplina una forma particolare di assistenza: per verificare se le persone giuridiche di diritto estero la cui amministrazione effettiva è in Svizzera hanno rispettato il proprio obbligo di notifica al registro per la trasparenza, l'autorità di controllo può rivolgersi alle autorità fiscali competenti per avere un elenco degli enti di questo tipo che sono stati identificati da tali autorità. L'autorità di controllo può richiedere questo elenco in particolare all'AFC, la quale può tenere un elenco a livello centrale delle persone giuridiche estere che hanno la direzione effettiva in Svizzera ai sensi dell'articolo 9 della legge federale del 13 ottobre 1965²²² sull'imposta preventiva (LIP). Infatti, le persone giuridiche o le società commerciali senza personalità

giuridica con sede statutaria all'estero, ma che hanno di fatto la direzione in Svizzera e vi esercitano un'attività commerciale (cfr. art. 9 cpv. 1 LIP), sono anch'esse considerate domiciliate in Svizzera ai sensi della LIP. L'AFC potrà quindi trasmettere un elenco di società che al momento della richiesta dell'autorità di controllo risultano società con sede statutaria all'estero e sono considerate domiciliate in Svizzera ai sensi dell'articolo 9 LIP (il loro numero è verosimilmente molto esiguo). Tale elenco non sarà probabilmente esaustivo di tutte le società con direzione effettiva in Svizzera ai sensi dell'articolo 9 LIP e non verrà rivisto o controllato in tal senso dall'AFC, la quale non applica la LTPG e non sempre è a conoscenza della reale forma giuridica della società. Sarà uno strumento utile per il lavoro dell'autorità di controllo. Quest'ultima potrà pertanto, su tali basi, rivolgersi all'autorità fiscale cantonale competente o all'ente per verificarne l'assoggettamento ai sensi della legge federale del 14 dicembre 1990.²²³ sull'imposta federale diretta (LIFD) e il rispetto dell'obbligo di iscrizione nel registro per la trasparenza.

Secondo il *capoverso 5*, il segreto fiscale viene meno laddove necessario affinché le autorità fiscali possano partecipare all'assistenza amministrativa.

Art. 50 Violazione degli obblighi di notifica o di collaborazione

L'articolo 50 sanziona la violazione degli obblighi di notifica. Corrisponde all'articolo 153 CP, che sanziona le comunicazioni false al registro di commercio, e 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 notifica previsti dalla nuova legge. Si tratta innanzitutto della persona che, in qualità di azionista o socio, omette di comunicare all'ente di aver acquisito una partecipazione di controllo ai sensi dell'articolo 13 o una modifica di fatti rilevanti. Questa lettera contempla anche gli annunci falsi o incompleti, come pure il fatto di effettuarli dopo la scadenza dei termini previsti dalla legge. Si rende altresì punibile l'avente economicamente diritto che viola l'obbligo di notifica di cui all'articolo 14 o 22 nei confronti dell'ente, dell'azionista o del socio, come pure la persona che opera in qualità di fiduciario e che non comunica alla società il rapporto fiduciario di cui è parte (art. 16). 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.

Si rende punibile in applicazione della *lettera b* la persona che omette una notifica al registro per la trasparenza e di conseguenza viola le disposizioni relative all'obbligo di notifica al registro (art. 9–11 o 21). Sono altresì contemplati i casi in cui una delle persone corrispondenti alla definizione di avente economicamente diritto non è stata notificata al registro (annuncio incompleto) o in cui una persona che ha acquisito la qualità di avente economicamente diritto non è stata notificata (notificazione diventata inesatta o notificazione tardiva dopo la scadenza dei termini legali) nonché i casi di omissione intenzionale della notifica relativa a una modifica dei fatti iscritti nel registro (art. 10). È punibile in linea di principio la persona fisica che è responsabile della

²²³ RS 642.11

notificazione conformemente all'articolo 12, ossia il membro superiore dell'organo direttivo della società. 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, ad esempio il direttore del dipartimento che ha ordinato l'iscrizione nel registro. Anche le stesse persone giuridiche possono essere condannate eccezionalmente al pagamento della multa alle condizioni di cui all'articolo 7 DPA.

Si rende punibile secondo la *lettera c* la persona che fornisce indicazioni false all'autorità di controllo. 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 quale avente economicamente diritto o dati inesatti sullo Stato di domicilio, 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 della notifica al registro per la trasparenza.

L'infrazione prevista dall'articolo 50 deve essere commessa intenzionalmente. Lo scopo è evitare di penalizzare le semplici negligenze nell'adempimento degli obblighi di notifica previsti dalla legge per non sovraccaricare inutilmente l'autorità di perseguimento penale. Pertanto la persona che effettua la notifica deve sia sapere di trasmettere un'indicazione inesatta sia, quantomeno, accettare scientemente il rischio di trasmettere un'indicazione inesatta (dolo eventuale). Sussiste dolo eventuale ad esempio quando una società non ottempera al proprio obbligo di identificare e verificare l'identità dei suoi aventi economicamente diritto (art. 7 segg.) e accetta quindi consapevolmente di violare i propri obblighi di notifica al registro per la trasparenza.

La multa applicabile è allineata a quella dell'articolo 37 LRD, che sanziona la violazione dell'obbligo di comunicare a MROS previsto dalla LRD. È inferiore alle pene prescritte dall'articolo 45 della legge del 22 giugno 2007.²²⁴ sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA) o 53 CP, che sono delitti sanzionati con una pena detentiva o una pena pecuniaria.

Art. 51 Inosservanza delle decisioni

L'articolo 51 punisce l'inosservanza di 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 fino a 100 000 franchi, e di una norma speciale rispetto all'infrazione prevista dall'articolo 292 CP. L'infrazione deve essere intenzionale (come prevede anche l'art. 292 CP o 48 LFINMA).

Art. 52 Competenza e perseguimento

Ai sensi dell'articolo 52, si applica la DPA (*cpv. I*). Tale normativa contiene le disposizioni necessarie alla conduzione di una procedura penale amministrativa. 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 50 e 51 (*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. 42 *segg.*). Tali infrazioni sono previste dall'articolo 327a CP, che punisce chiunque intenzionalmente non tiene uno degli elenchi prescritti dal diritto societario (SA: libro delle azioni; Sagl: libro delle quote; società cooperativa: elenco dei soci; SICAV: registro delle azioni d'imprenditore) o viola gli obblighi che ne derivano.

Il *capoverso* 3 è necessario poiché l'articolo 327a CP si basa su una contravvenzione ai sensi dell'articolo 103 CP e l'obbligo di denuncia previsto dall'articolo 22a della legge del 24 marzo 2000.²²⁵ sul personale federale è limitato ai crimini e delitti perseguibili d'ufficio.

Il *capoverso* 4 prevede un termine di prescrizione di sette anni per il perseguimento penale. Tale termine è giustificato dal fatto che il Servizio di diritto penale del DFF sarà incaricato su base regolare del perseguimento penale soltanto al termine della procedura amministrativa preliminare dell'autorità di controllo, probabilmente lunga e complessa. Accade spesso che soltanto all'esito di tale procedura amministrativa svolta dall'autorità di controllo è possibile identificare il vero avente economicamente diritto e sapere se le notificazioni effettuate in precedenza dall'ente erano inesatte e quindi potenzialmente punibili. Dato che, conformemente all'articolo 11 *capoverso* 3 lettera a DPA, la prescrizione è sospesa soltanto da un procedimento giudiziario, ossia un ricorso contro la decisione dell'autorità di controllo, un termine più breve potrebbe avere come conseguenza che le contravvenzioni resterebbero impuniti, in quanto verrebbero prescritte prima che possa essere condotta o portata a termine l'azione penale. Disposizioni identiche in materia di prescrizione per le contravvenzioni sono già previste dagli articoli 24 *capoverso* 4 della legge del 3 ottobre 2003.²²⁶ sulla Banca nazionale (LBN), 56 *capoverso* 1 LCart, 39 *capoverso* 4 della legge del 16 dicembre 2005.²²⁷ sui revisori (LSR) e 52 LFINMA, in parte espressamente per motivi analoghi.²²⁸

I *capoversi* 5 e 6 si basano sulle disposizioni analoghe in materia di infrazioni delle leggi sui mercati finanziari (art. 50 *cpv.* 2 e 3 LFINMA).

Art. 53 *Protezione dei dati*

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 LPD). Le informazioni sull'avente economicamente diritto di una società trasmesse in virtù degli articoli 9–

²²⁵ RS 172.220.1

²²⁶ RS 951.11

²²⁷ RS 221.302

²²⁸ Cfr. FF 2006 2625, 2686 *segg.*

11 o 21 sono dati personali ma non degni di particolare protezione (dati d'identificazione e informazioni sulla natura e l'estensione del controllo). Il registro non contiene quindi dati degni di particolare protezione ai sensi della LPD (cfr. art. 29). È tuttavia possibile che l'autorità o l'intermediario finanziario che effettua una comunicazione, ad esempio per motivarla, indichi dati degni di particolare protezione (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, questi dati non figurano nell'annotazione dell'iscrizione, che conterrà soltanto una motivazione in forma standardizzata, e sono visibili esclusivamente all'autorità di controllo, che potrà utilizzarli nell'ambito dei compiti previsti dalla nuova legge. Analogamente, l'autorità di controllo potrà essere chiamata a trattare dati degni di particolare protezione quando avvia un procedimento 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 49 siano rispettate. I dati trasmessi da queste altre autorità o ottenuti direttamente dall'avente economicamente diritto, dall'ente o da terzi possono essere elaborati dall'autorità di controllo nella misura necessaria alla sua attività di controllo. Tale autorità può pertanto elaborare dati personali degni di particolare protezione delle categorie illustrate di seguito.

- L'autorità di controllo può elaborare dati riguardanti le opinioni o le attività religiose, filosofiche, politiche o sindacali di una persona. È quanto potrebbe accadere, ad esempio, se il controllo riguardasse una fondazione religiosa, un sindacato organizzato in forma di associazione o un'associazione politica oppure a scopo ideale; in tale ipotesi, l'identificazione dell'avente economicamente diritto permette di trarre determinate conclusioni sulla sua religione o sulle sue opinioni. Il controllo può quindi puntare anche sull'identificazione di altre persone strettamente collegate a tale fondazione o associazione per verificare se ne controllano le decisioni. Tale compito induce l'autorità di controllo a raccogliere o elaborare dati personali degni di particolare protezione. È per contro escluso che l'autorità di controllo effettui la profilazione delle persone in base alle loro opinioni politiche e alla loro religione per accrescere o diminuire la probabilità di un controllo che le riguardi.
- L'autorità di controllo può elaborare i dati concernenti la salute, la sfera intima o l'appartenenza a una razza o a un'etnia. In particolare, l'identificazione dell'avente economicamente diritto può comportare l'esame dei legami esistenti tra diverse persone organi della società o che sono a questa collegate, ad esempio per stabilire se l'azionista annunciato nel registro per la trasparenza opera come prestanome o se diversi azionisti sono collegati in modo sufficientemente stretto da lasciar presumere l'esistenza di un patto tra azionisti o di un gruppo, ad esempio familiare, che giustifichi l'ipotesi di un controllo in altro modo. L'autorità di controllo potrà dunque elaborare successivamente dati che potrebbero in particolare rivelare i legami intimi tra diverse persone o la loro origine. Può ad esempio essere importante per questa comprendere le partecipazioni detenute dai diversi membri di una famiglia o da un gruppo di familiari, come pure i legami esistenti tra tali

persone, per identificare chi è l'avente economicamente diritto dell'ente (p. es. se il vero avente economicamente diritto utilizza il suo o la sua partner come prestanome in una società). È per contro escluso che l'autorità di controllo effettui la profilazione delle persone in base ai loro legami familiari per accrescere o diminuire la probabilità di un controllo che le riguardi.

- L'autorità di controllo dovrà verificare regolarmente l'identità delle persone iscritte nel registro per la trasparenza. A tal fine, potrà elaborare in particolare le copie dei documenti d'identità, compreso il passaporto, ciò che può comportare la comunicazione di dati biometrici.
- L'autorità di controllo dovrà verificare la credibilità di un'iscrizione o di una comunicazione per stabilire se la persona iscritta nel registro per la trasparenza è realmente l'avente economicamente diritto. A tale scopo, potrà essere indotta a stabilire se questa persona è già stata oggetto di procedimenti penali o amministrativi e ottenere dati in merito da parte di altre autorità. Ad esempio, una persona condannata più volte per bancarotta fraudolenta potrebbe voler dissimulare gli attivi in una società di domicilio senza annunciare di esserne l'avente economicamente diritto. L'autorità di controllo potrebbe quindi essere indotta a verificare se un amministratore fiduciario, notificato come intermediario finanziario, è stato oggetto di sanzioni amministrative. Questa potrebbe inoltre chiedere all'autorità di esecuzione misure coercitive basate sulla LEmb qualora tale persona o società siano state oggetto di un'indagine per stabilire se i beni controllati dalla società appartengono a una persona che figura in un elenco.
- L'autorità di controllo può elaborare dati riguardanti misure sociali. Per stabilire se un'iscrizione nel registro per la trasparenza è credibile, può infatti informarsi sulla situazione finanziaria di una persona, ad esempio per stabilire per quale motivo questa persona avrebbe potuto voler dissimulare i propri legami con un ente o per verificare se sia sostenibile che questa ha acquistato o è proprietaria di una partecipazione del valore indicato nel registro (p. es. nel caso in cui una persona operi come «seppellitore» di un'impresa ed è iscritta come azionista e avente economicamente diritto al posto di un'altra).
- L'autorità di controllo può elaborare dati riguardanti perseguimenti o sanzioni penali o amministrative di persone giuridiche, per motivi analoghi a quelli summenzionati a proposito di persone fisiche.
- L'autorità di controllo può elaborare dati riguardanti persone giuridiche relativamente al segreto professionale o al segreto d'affari. Può ad esempio informarsi sull'attività di un trustee o di una società che operano in qualità di fiduciari o di un revisore sottoposto al segreto professionale.

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. 958fCO).

Il *capoverso 4* specifica che la LTras.²²⁹ non si applica ai dati del registro per la trasparenza riguardanti persone fisiche e persone giuridiche. Ai sensi dell'articolo 4 LTras si tratta di una disposizione speciale. Ha l'obiettivo di chiarire la portata della LTras rispetto alla presente legge. La LTras mira a consentire il controllo dell'attività dell'Amministrazione da parte dei cittadini e non a creare un diritto d'accesso alle informazioni riguardanti i cittadini privati.²³⁰ Le domande fondate sulla LTras consentono di ottenere informazioni sulle attività dell'autorità del registro e dell'autorità di controllo, così come altre informazioni, quali ad esempio il numero di persone di una certa nazionalità iscritte nel registro, il numero di fondazioni iscritte, il termine di elaborazione delle notificazioni di iscrizione. Queste attività permettono in tal modo di controllare l'attività dell'Amministrazione. Il *capoverso 4* esclude invece l'accesso ai dati del registro per la trasparenza riguardanti le persone fisiche e le persone giuridiche. Tale eccezione si applica ai dati iscritti nel registro in virtù dell'articolo 29. Si applica anche se tali dati sono contenuti in altri documenti ufficiali dell'autorità del registro o dell'autorità di controllo. L'eccezione riguarda i dati riguardanti le persone fisiche e giuridiche ma non le informazioni di natura non personale contenute in tali documenti. Questa disposizione permette di proteggere la confidenzialità del registro per la trasparenza. Soltanto determinate autorità, così come gli intermediari finanziari e i consulenti assoggettati alla LRD, possono consultare i dati del registro, purché nel rispetto delle condizioni poste dagli articoli 33–35. Tale restrizione è conforme all'obiettivo della legge (cfr. art. 1 cpv. 3), ossia garantire alle autorità competenti l'accesso alle informazioni sull'avente economicamente diritto.

Art. 54 Disposizioni di esecuzione

Il Consiglio federale adotta le disposizioni necessarie all'esecuzione della presente legge. Potrà dunque precisare alcune definizioni o condizioni legali, ad esempio sull'obbligo di comunicazione delle autorità o sulle modalità di accesso al registro.

Art. 55 Modifica di altri atti normativi

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

Art. 56 Disposizione transitoria relativa agli obblighi degli azionisti e dei soci

L'articolo 56 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 13 e 14. La disposizione è intesa a evitare che gli azionisti e i soci che si sono già notificati e hanno già trasmesso alla società tutte le informazioni pertinenti debbano effettuare una nuova notifica.

²²⁹ RS 152.3

²³⁰ Cfr. sentenza del Tribunale federale 1C_272/2022 del 15 novembre 2023, consid. 4.

La disposizione prevede che l'azionista che ha comunicato 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 comunicazione a una Sagi in applicazione dell'art. 790a CO) è ritenuto aver soddisfatto l'obbligo di notifica previsto dall'articolo 14 capoverso 1. Occorre tuttavia tenere conto del fatto che la definizione di avente economicamente diritto stabilita dagli articoli 4 e 5 è ormai allineata a quella sancita nella LRD e non corrisponde interamente a quella del CO, segnatamente in caso di controllo indiretto o in altro modo. L'articolo 56 precisa quindi che la notificazione è ritenuta effettuata soltanto se la persona notificata è effettivamente l'avente economicamente diritto dell'ente interessato ai sensi della nuova legge. In caso contrario, è necessario effettuare una nuova notificazione o una notificazione complementare.

La nuova legge 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 secondo le 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. 57 Disposizione transitoria relativa alla conservazione dell'elenco degli aventi economicamente diritto e dei documenti giustificativi

L'articolo 57 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 697l CO e l'articolo 9 della nuova legge. Stabilisce che le società che hanno predisposto un tale elenco devono conservarlo per dieci anni a partire dall'entrata in vigore della nuova legge, unitamente ai documenti giustificativi delle notificazioni ricevute in applicazione del diritto vigente. La disposizione evita un «azzeramento» delle informazioni sull'avente economicamente diritto delle società svizzere a seguito dell'entrata in vigore della nuova legge.

Art. 58 Disposizione transitoria relativa all'obbligo di annuncio da parte delle persone giuridiche di diritto privato svizzero

L'articolo 58 disciplina la disposizione transitoria relativa agli obblighi di notifica al registro introdotti dalla nuova legge per le persone giuridiche di diritto privato svizzero. Mira a scaglionare le iscrizioni nel tempo, per evitare un blocco del registro negli ultimi giorni del termine d'iscrizione. È completato dall'articolo 59, che punta a facilitare l'adempimento di tali obblighi, informando le società dei loro obblighi.

Il *capoverso 1* prevede quindi che le persone giuridiche di diritto privato svizzero notificano 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, congiuntamente all'informazione delle autorità del registro di commercio prevista dall'articolo 59, consente di assicurare che tutte le società, in particolare le PMI, abbiano la consapevolezza dei propri obblighi e la pos-

sibilità di adempiervi agevolmente attraverso una procedura amministrativa raggrupata. 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 suscettibili ad avere una struttura complessa e a essere controllate da 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 questi obblighi della nuova legge. 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 massimo di sei mesi previsto dall'articolo 58 capoverso 2 lettera d 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 dall'articolo 58 decorreranno a partire dall'entrata in vigore della nuova legge, che sarà fissata dal Consiglio federale tenendo conto dell'effettivo funzionamento del sistema informatico sul quale si basa il registro elettronico.

Art. 59 Disposizione transitoria relativa all'informazione delle autorità del registro di commercio

A completamento del dispositivo dell'articolo 58, l'articolo 59 prevede che l'ufficio cantonale del registro di commercio competente informi le persone giuridiche di diritto privato svizzero, prima della decorrenza dei termini previsti dall'articolo 58, del loro nuovo obbligo di notifica quando queste modificano la propria iscrizione nel registro di commercio per la prima volta dopo l'entrata in vigore della legge. Notifica poi tale modifica del registro di commercio all'autorità del registro. In tal modo, l'autorità del registro può vigilare sul rispetto dei termini stabiliti dall'articolo 59. Se una società non si iscrive nel registro entro tali termini, riceve una diffida dall'autorità del registro che la invita a ottemperare al nuovo obbligo.

Art. 60 Disposizione transitoria relativa all'obbligo di notifica da parte delle persone giuridiche di diritto estero

L'articolo 60 disciplina il diritto transitorio relativo al nuovo obbligo di notifica a carico degli enti giuridici di diritto estero (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. c). A tali enti sarà accordato un termine di sei mesi a partire dall'entrata in vigore della legge per notificarsi al registro conformemente all'articolo 25 in combinato disposto con l'articolo 9.

Art. 61 Disposizione transitoria relativa all'obbligo di comunicazione delle differenze da parte degli intermediari finanziari

Ai sensi del *capoverso 1*, l'obbligo di comunicare le differenze secondo l'articolo 38 si applica sei mesi dopo dell'entrata in vigore del nuovo diritto. Questo termine permette di semplificare il lavoro degli intermediari finanziari e delle autorità in considerazione dei diversi termini transitori previsti dalla legge e di evitare le comunicazioni di differenze dovute esclusivamente ai termini transitori in corso. Scaduto il termine di sei mesi, se l'intermediario finanziario constata che una società non è iscritta al registro, le chiede se beneficia del termine più lungo previsto all'articolo 58 capoverso 2. Se la società lo conferma, l'intermediario non è tenuto a effettuare la comunicazione della differenza al registro sino alla scadenza del termine di due anni.

Art. 62 Disposizione transitoria relativa all'obbligo di notifica dei rapporti fiduciari

L'articolo 62 stabilisce il termine di notificazione per i rapporti fiduciari creati prima dell'entrata in vigore della presente legge. Le società sono tenute a effettuare la comunicazione prevista dall'articolo 16 al momento della prossima modifica della propria iscrizione nel registro di commercio, ma al più tardi entro il termine di due anni a partire dall'entrata in vigore del nuovo diritto. Il termine di due anni è in linea con quello previsto dall'articolo 58 capoverso 2, quale termine massimo per la notificazione al registro per la trasparenza.

5.2 Modifica di altri atti normativi

5.2.1 Legge federale del 20 giugno 2003²³¹ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo

Art. 9 cpv. 1 lett. q e 2 lett. p

La disposizione è modificata in modo da riflettere l'accesso accordato all'autorità di controllo in virtù dell'articolo 43 capoverso 2 lettera c D-LTPG.

5.2.2 Codice delle obbligazioni²³²

Le disposizioni del CO sono state adeguate in modo da tenere conto 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 economica) 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.

²³¹ RS 142.51

²³² RS 220

Art. 656b cpv. 4 n. 3, 697j, 697l e 697m

Le attuali disposizioni che prevedono l'obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto o l'obbligo di tenere un elenco delle società sono abrogate in quanto sostituite dalle disposizioni equivalenti del presente disegno di legge (cfr. art. 7 e 13 D-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 avrà più accesso all'elenco degli aventi economicamente diritto ai sensi dell'articolo 697l CO, che verrà abrogato. L'accesso alle informazioni sugli aventi economicamente diritto registrate secondo la nuova normativa è ora disciplinato dall'articolo 8 capoverso 4 D-LTPG.

Art. 731b cpv. 1 n. 3

La disposizione consente all'azionista o al creditore di adire un giudice se l'elenco degli aventi economicamente diritto di una società anonima annunciati secondo l'articolo 697l CO non è tenuto conformemente alle prescrizioni della legge. La disposizione mira a garantire l'attuazione dell'obbligo previsto dall'articolo 697l CO. Dal momento che questa disposizione è abrogata, l'articolo 731b capoverso 1 numero 3 non è più necessario. Le nuove norme, che rientrano nel campo d'applicazione del diritto pubblico, prevedono altri meccanismi di controllo e sanzionatori per garantire l'attuazione dei nuovi obblighi previsti.

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 disposizioni 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. 8 cpv. 1 e 3 D-LTPG).

Art. 790a

La disposizione corrisponde, per le Sagl, all'articolo 697j CO applicabile alle SA. Anch'essa può essere abrogata, poiché le nuove norme prevedono ora trasversalmente gli obblighi delle società (cfr. art. 8 D-LTPG).

Art. 814 cpv. 3, terzo periodo

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

5.2.3 Legge del 16 dicembre 2005²³³ sui revisori

Art. 9a cpv. 1 lett. c

L'articolo 9a LSR 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 di autorizzazione ai sensi delle leggi sui mercati finanziari e rimanda all'articolo 1 capoverso 1 LFINMA, che tra le leggi sui mercati finanziari menziona anche la LRD.

I fiduciari e le altre imprese che operano in ambito contabile saranno d'ora in poi assoggettati alla LRD nella misura in cui esercitano una delle attività elencate all'articolo 2 capoversi 3^{bis} e 3^{ter} D-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. Il regime di incompatibilità dei mandati di verifica di cui all'articolo 7 dell'ordinanza del 5 novembre 2014²³⁴ sugli audit dei mercati finanziari resta comunque applicabile.

5.2.4 Codice penale svizzero²³⁵

Art. 327 e 327a

L'articolo 327 CP è abrogato, perché serviva a garantire l'attuazione dell'articolo 697j CO, ugualmente abrogato.

L'articolo 327a CP è modificato laddove rimanda all'obbligo di tenere un elenco degli aventi economicamente diritto secondo il CO, ora integrato nel presente disegno di LTPG.

L'attuazione degli obblighi equivalenti previsti dalla nuova legge sarà regolata da altri meccanismi. Le sanzioni penali sono disciplinate dagli articoli 50 e 51 D-LTPG, che rientrano nel campo d'applicazione del diritto amministrativo e saranno sottoposte alla DPA.

Inoltre il Forum globale ha raccomandato alla Svizzera di introdurre misure di applicazione efficaci volte a garantire che per gli enti giuridici con sede principale all'estero e che hanno la loro amministrazione effettiva in Svizzera siano comunque sempre disponibili informazioni aggiornate sui rispettivi proprietari²³⁶.

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

²³³ RS 221.302

²³⁴ RS 956.161

²³⁵ RS 311.0

²³⁶ www.sif.admin.ch > Relazioni multilaterali > Organismi > Forum globale > Rapport d'examen par les pairs sur l'échange de renseignements sur demande, Suisse, 2020 (Deuxième cycle), par. 126

multa chiunque, intenzionalmente, non tiene conformemente alle prescrizioni l'elenco dei titolari ai sensi dell'articolo 26 D-LTPG o viola gli obblighi legali afferente (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.

5.2.5 Legge federale del 17 giugno 2016²³⁷ sul casellario giudiziale

Art. 46 lett. p

La disposizione è modificata in modo da riflettere l'accesso accordato all'autorità di controllo in virtù dell'articolo 43 capoversi 2 e 3 lettera b D-LTPG.

5.2.6 Legge federale del 13 giugno 2008²³⁸ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione

Art. 17 cpv. 4 lett. o

L'autorità di controllo è aggiunta all'elenco delle autorità che possono accedere online al registro nazionale di polizia (cfr. anche art. 43 cpv. 2 lett. a D-LTPG).

5.2.7 Legge del 28 settembre 2012²³⁹ sull'assistenza amministrativa fiscale

Art. 22i^{bis}

L'articolo 22i^{bis} LAAF è abrogato, poiché la disposizione figura ora all'articolo 26 D-LTPG. Il suo contenuto rientra, infatti, materialmente in questa nuova legge, più che nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale.

5.2.8 Legge del 15 giugno 2018²⁴⁰ sui servizi finanziari

Art. 88 Scambio di informazioni

La formulazione dell'articolo 88 D-LSerFi è modificata per essere allineata a quella dell'articolo 61a LIsFi e dell'articolo 29c D-LRD, che disciplinano anch'essi lo scambio di informazioni con la FINMA.

237 RS 330

238 RS 361

239 RS 651.1

240 RS 950.1

5.2.9 Legge del 23 giugno 2006.²⁴¹ sugli investimenti collettivi

Art. 46 cpv. 3

L'articolo 46 capoverso 3 LICol 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 è 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 D-LTPG tiene debitamente conto delle specificità della SICAV.

Art. 46a

L'articolo 46a è abrogato, poiché l'obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto è previsto ora, in maniera uniforme per tutte le forme di società, dall'articolo 13 D-LTPG. Gli azionisti imprenditori della SICAV quindi soggetti all'obbligo d'annuncio previsto da questa nuova legge.

5.2.10 Legge dell'8 novembre 1934.²⁴² sulle banche

Art. 14b

L'articolo 14b LBCR, 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, è 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 (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. a. n. 4 D-LTPG).

5.2.11 Legge del 15 giugno 2018.²⁴³ sugli istituti finanziari

Art. 61a Scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza

La formulazione del nuovo articolo 61a D-LiFi ricalca quella degli articoli 88 D-LSerFi e 29c D-LRD, che a loro volta disciplinano lo scambio di informazioni con la FINMA.

5.2.12 Legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro

Art. 1 Oggetto

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 essere precisato leggermente: la diligenza richiesta alle persone assoggettate alla LRD in materia di operazioni finanziarie deve, tra l'altro, servire espressamente anche

²⁴¹ RS 951.31

²⁴² RS 952.0

²⁴³ RS 954.1

a prevenire la violazione delle misure coercitive secondo la LEmb. Tale modifica serve come base per il nuovo obbligo posto in materia dagli articoli 8 e 8d D-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'autorità competente per vigilare sull'esecuzione delle ordinanze e, fatta salva la competenza del MPC, per istruire e a giudicare gli eventuali reati. Le autorità di vigilanza ai sensi della LRD avranno quindi una competenza parallela per vigilare sull'adempimento da parte degli intermediari finanziari o dei consulenti del loro obbligo di prendere provvedimenti organizzativi tesi a prevenire la violazione delle misure coercitive secondo la LEmb. Tale verifica è giustificata in virtù degli sviluppi recenti ed è in linea con la revisione prevista dalla legislazione contro il riciclaggio di denaro prevista dall'UE. La verifica consente inoltre di attuare la Raccomandazione 1 rivista del GAFI in materia di lotta contro il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Questa impone ora agli Stati di chiedere agli intermediari finanziari di identificare i propri rischi in tale ambito e di adottare le misure adeguate a 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}, 3^{ter}, 4 lett. f e 5

La modifica dell'articolo 2 D-LRD introduce il nuovo status di consulente. 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 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 (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, dato che né il riciclaggio di denaro né le raccomandazioni internazionali pertinenti né le normative di altre Giurisdizioni fanno questa distinzione. 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 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 antiriciclaggio estere 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}*. D-LRD definiscono le attività svolte dai consulenti ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera c D-LRD.

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

Si tratta, in primo luogo, delle persone che offrono consulenza in ambito giuridico e contabile in relazione a determinate attività. Rientrano in questa categoria, in base al loro settore di specializzazione, le professioni giuridiche indipendenti, ossia gli avvocati (assoggettati o meno alla LLCA), i notai e gli altri giuristi indipendenti, 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 un'operazione (transazione finanziaria o meno) in relazione a una delle attività elencate alle lettere a–e. 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 menzionati.

Per contro, non vi sono annoverati i giuristi o i contabili che esercitano la propria attività nell'ambito di un'impresa e per conto di quest'ultima, senza offrire tale consulenza a terzi esterni, come i collaboratori del servizio giuridico o contabile di una società; le prestazioni infragruppo non sono più contemplate (cfr. per analogia l'art. 2 cpv. 2 lett. a n. 5 ORD; per l'attività di consulente verrà introdotta un'eccezione). 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.

I professionisti di questo primo gruppo non sono assoggettati alla LRD in modo generale, per tutte le attività professionali da essi svolte, ma solo qualora assistano i propri clienti a titolo professionale, ovvero con una certa regolarità e ampiezza, in relazione a determinate attività specifiche, elencate esaustivamente alle lettere a–e. 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).

La LRD non è per contro applicabile alle altre attività esercitate dai medesimi professionisti. Ad esempio, non vi rientra l'attività giuridica: l'avvocato che rappresenta il proprio cliente nell'ambito di un procedimento non è tenuto a rispettare gli obblighi di diligenza previsti dal D-LRD. L'eccezione non è limitata al solo monopolio dell'avvocato ai sensi dell'articolo 1 LLCA, ma si estende alle attività giudiziarie in senso lato, ad esempio alla rappresentanza nell'ambito di un procedimento amministrativo o arbitrale. Analogamente, 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 azien-

dale, di locazione o di lavoro classico – fatte salve eccezioni specifiche (p. es. un divorzio che renderebbe altresì necessario disciplinare la cessione di una società a un terzo).

In linea generale, l'attività assoggettata consiste nell'assistere un cliente nella predisposizione o nell'esecuzione di una transazione. La predisposizione di una transazione comprende in particolare la consulenza (p. es. consulenza sulla scelta di una struttura giuridica), la redazione o la revisione 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 un'attività che rientra tra quelle elencate alle lettere a–e. La transazione può riguardare qualsiasi forma di trasformazione o di trasmissione di valori patrimoniali. È possibile che non comporti alcun flusso finanziario diretto, ma riguardi ad esempio la costituzione di una società alla quale saranno trasferiti 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, in linea generale non è 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 un'attività di cui alle lettere a–e, purché il consulente rientri nel campo di applicazione dell'articolo 2 capoverso 3^{bis}: ed eserciti la sua attività a titolo professionale ai sensi dell'articolo 2 capoverso 5. 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, a partire dall'elaborazione di un semplice 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 suo progetto, le possibili prestazioni e, se del caso, la compensazione finanziaria del consulente. Se nel corso dell'anno un consulente supera la soglia fissata dall'ordinanza in applicazione dell'articolo 2 capoverso 5, per definire l'attività esercitata a titolo professionale esso sarà tenuto a rispettare immediatamente gli obblighi di diligenza, avendo tuttavia a disposizione un certo lasso di tempo per affiliarsi a un OAD.

- *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 penale.²⁴⁴ dimostra che il mercato immobiliare è ampiamente utilizzato dai criminali a scopi di riciclaggio di denaro sul piano internazionale. L'attività di consulenza che consiste nel predisporre o nell'eseguire una transazione immobiliare è pertanto assoggettata a nuovi 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 una cessione di attivi («asset deal») o di una cessione di azioni («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 transazioni 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 stipula 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.

La transazione immobiliare 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 siano effettuate 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 prospettata. 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.

- *Lett. 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 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 cruciali in tale ambito è la diligenza richiesta agli

²⁴⁴ Cfr. GAFI (2019), *Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals*, Parigi, pag. 14, n. marg. 46, consultabile all'indirizzo: www.fatf-gafi.org/publications/documents/Guidance-RBA-legal-professionals.html.

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 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 approvato, 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 (registro IVA, registro per la trasparenza ecc.). Sono contemplate, in linea generale, l'attività relativa a transazioni o quella relativa al settore di acquisizioni e fusioni (M&A) di uno studio legale o di un ufficio di consulenza, compresa la fornitura di pareri legali («legal opinions»), allorché siano correlati 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.

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

Il consulente è assoggettato anche quando predispone 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 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 predispone un'operazione collegata alla «vita della società», alla designazione o alle competenze degli organi della società o delle persone che svolgono una funzione equivalente. A titolo esemplificativo, può trattarsi 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 della società, non rientra fra le attività assoggettate.

In secondo luogo, l'attività assoggettata deve essere collegata a una transazione e a un flusso finanziario, un trasferimento di valori patrimoniali o un atto che comporti una modifica della struttura giuridica della società, della fondazione o del trust consigliato.

Il solo fatto di designare un amministratore o un procuratore (nomina, iscrizione nel registro di commercio ecc.) non è quindi contemplato in linea di massima. Analogamente, l'assistenza fornita in relazione alla stipulazione di patti parasociali può essere pertinente se accompagnata da un trasferimento di valori patrimoniali o da una ristrutturazione della società. Per contro, la consulenza giuridica che riguarda la mera conclusione di un accordo relativo alla gestione della società non è contemplata.

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 transazione prospettata. In assenza di tali istruzioni, la redazione di un parere legale sulla prescrizione applicabile alle azioni di responsabilità contro il consiglio di amministrazione non è ad esempio assoggettata.

La lettera c non contempla neanche l'attività di organo di una società in quanto tale. Il mandato esercitato in seno a una società di domicilio corrisponde effettivamente, secondo il diritto attuale, 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 dell'articolo 2 capoverso 3^{bis}. L'attività non è quindi assoggettata neanche se l'amministratore o il socio-gerente è al tempo stesso un professionista del diritto o un contabile.

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

L'organizzazione dei conferimenti comprende il finanziamento di una società mediante fondi propri o capitali esteri. L'attività assoggettata può dunque consistere nel fornire consulenza o nell'assistere un cliente nell'apertura di conti bancari destinati al deposito del capitale o per organizzare un prestito o un aumento di 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 comunque essere considerata come l'acquisto o la vendita di un'impresa commerciale.

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

Il secondo gruppo di consulenti assoggettati comprende tutti i fornitori di servizi che offrono determinati servizi ai propri clienti, 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 dalla legge 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 in modo esaustivo al capoverso 3^{er} sono strettamente legate alla trasparenza delle persone giuridiche. Si tratta delle attività indicate di seguito.

- *Lett. 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 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.

- *Lett. b: fornitura 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 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.

- *Lett. c: azionisti che operano in qualità di fiduciari*

L'attività quivi assoggettata consiste nell'offrire i propri servizi in qualità di azionista fiduciario ai sensi dell'articolo 15 D-LTPG (v. anche il commento a tale disposizione). 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 dall'articolo 16 D-LTPG impongono ora all'azionista che opera in qualità di fiduciario la comunicazione alla società. È inoltre assoggettato alla LRD il consulente che offre tali servizi e opera in qualità di azionista fiduciario, il che lo obbliga a identificare il proprio cliente e l'avente economicamente diritto.

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. Nell'ordinanza verranno definiti altresì 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.

Il *capoverso 5* stabilisce che il Consiglio federale precisa le attività relative all'intermediazione finanziaria e alla consulenza. Il Consiglio federale definisce altresì i criteri determinanti per l'esercizio di un'attività a titolo professionale ai sensi dell'articolo 2 capoversi 3 (intermediari finanziari), 3^{bis} e 3^{ter} (consulenti). Per quanto concerne gli intermediari finanziari, questa delega è già attuata dagli articoli 3-9 ORD. Per i consulenti dovranno essere adottate le norme corrispondenti, tenendo conto delle specificità delle loro attività e dei rischi correlati.

L'attività di consulenza ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3^{bis} D-LRD esclude quella di rappresentanza nei procedimenti giudiziari, penali, amministrativi o arbitrali (cfr. art. 2 cpv. 4 lett. f). L'ordinanza preciserà inoltre l'esclusione di determinate attività, in quanto i rischi correlati di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo sono estremamente ridotti e vengono disciplinati in modo adeguato da altre misure. Le attività in questione sono elencate di seguito:

- attività svolte da persone che lavorano in seno a un servizio contabile o giuridico interno all'impresa;
- attività svolte da dipendenti di diritto pubblico, compreso il notariato statale;
- attività di consulenza esercitate esclusivamente all'interno di una cerchia familiare, a favore di familiari.

Saranno peraltro precisate le attività assoggettate, anche in applicazione dell'approccio basato sul rischio. L'ordinanza può quindi stabilire i seguenti limiti:

- la consulenza giuridica non è assoggettata quando si limita alla redazione di un parere legale su determinati aspetti specifici della transazione prospettata, ad esempio l'ammissibilità di una clausola di garanzia o la prescrizione applicabile a un obbligo previsto dal contratto, oppure quando verte su una questione teorica o non comporta l'analisi di alcun elemento concreto legato alla potenziale transazione prospettata, ad esempio la descrizione di varie forme di società di diritto svizzero oppure il primo confronto con un cliente per chiarire le possibili prestazioni dell'avvocato;
- la consulenza giuridica non è assoggettata quando non riguarda la predisposizione o l'esecuzione di una transazione, bensì le controversie posteriori a questa (comprese quelle potenziali), ad esempio l'esame di diverse pretese che una parte potrebbe far valere in virtù di un accordo di fusione.

L'ordinanza dovrà altresì precisare il campo di applicazione delle diverse attività menzionate alle lettere a-e, come illustrato di seguito:

- vendita o acquisto di un bene immobile: è assoggettata la consulenza legata alla vendita o all'acquisto di un bene immobile, ma non quella legata a un diritto reale limitato o a un pegno immobiliare. È escluso il trasferimento di proprietà su fondi effettuato a titolo gratuito, al pari di quello effettuato tra coniugi nell'ambito di un divorzio o tra le parti di un patto successorio;
- costituzione di una società, di una fondazione o di un trust: non è assoggettata la creazione di una fondazione o di un trust prevista per via testamentaria;
- gestione o amministrazione di una società, di una fondazione o di un trust: le attività di consulenza correlate alla gestione o all'amministrazione di una società non sono assoggettate se riguardano le attività operative della società, mentre lo sono se riguardano una transazione legata alla struttura giuridica in quanto tale. Sono quindi escluse, ad esempio, la redazione di contratti legati ai prodotti o ai servizi venduti dalla società, l'analisi strategica delle attività della società o la consulenza in materia di diritto del lavoro o delle assicurazioni sociali. È altresì esclusa l'attività di organo di una società operativa (al contrario dei mandati esercitati in una società di domicilio, che sono assoggettati a titolo dell'intermediazione finanziaria);
- vendita o acquisto di una società: non è assoggettata la vendita o l'acquisto di una società, come pure il trasferimento di una quota di maggioranza di azioni, se questo è effettuato tra coniugi o se avviene nell'ambito di una successione familiare.

L'ordinanza dovrà inoltre sancire i valori soglia adeguati a partire dai quali l'attività di consulenza è considerata esercitata a titolo professionale ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3^{bis} o 3^{ter} D-LRD. I valori soglia stabiliti dovranno tenere conto dei rischi legati a questa attività.

In generale, l'ordinanza preciserà che il consulente esercita a titolo professionale se da tale attività trae un determinato rendimento nell'arco di un anno civile oppure se accetta un dato numero di mandati di consulenza nell'arco di un anno civile. Il consulente che nel corso dell'anno oltrepassa il valore soglia per la prima volta, avrà a disposizione un termine ragionevole per affiliarsi a un OAD. Gli obblighi di diligenza che il consulente dovrà rispettare a partire da questo momento non hanno effetto retroattivo sulle transazioni o sui clienti per i quali ha già chiuso il mandato.

L'ordinanza definirà altresì valori soglia specifici per determinate attività, ad esempio nel campo della contabilità o dei servizi alle società. Ad esempio, l'ordinanza potrà prevedere che l'attività che consiste nel tenere la contabilità di una società sia assoggettata soltanto se il contabile è incaricato anche di ordinare i trasferimenti finanziari corrispondenti o se supera un certo volume, in termini di clientela o di valori di bilancio. Si intende escludere così l'attività esercitata da una piccola fiduciaria che tiene soltanto la contabilità di PMI. Anche le attività legate alla domiciliazione di società o all'esercizio di mandati di azionisti, soci o amministratori fiduciari saranno assoggettate soltanto se vengono oltrepassati determinati valori soglia, indicativi dell'esercizio di un'attività a titolo professionale. Lo stesso vale nel settore immobiliare, dove, per essere assoggettato ai sensi della LRD, il consulente dovrà assistere i propri clienti nelle transazioni che superano importi specifici.

Art. 2b Coordinamento secondo il diritto materiale

Data l'introduzione del regime dei consulenti parallelamente a quello applicabile agli intermediari finanziari, occorre disciplinare le questioni di coordinamento. L'articolo 2*b* stabilisce le disposizioni necessarie a tale coordinamento dal punto di vista dell'assoggettamento materiale, mentre l'articolo 12*a* disciplina il coordinamento della 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 corrisponde sia all'intermediazione finanziaria ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 o 3, sia alla consulenza ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3^{bis} o 3^{ter}, è 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, anche se possono essere qualificate pure come attività di consulenza ai sensi delle disposizioni di nuova introduzione. 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 cofirmatario 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 D-LRD.

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. 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 la persona assoggettata 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 gli articoli 12 e 12*a* D-LRD e valere soltanto per il futuro.

Art. 8 Provvedimenti organizzativi

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.

I provvedimenti organizzativi necessari saranno concretizzati, per gli intermediari finanziari ad essa sottoposti, nel titolo 1 capitolo 7 dell'ordinanza FINMA del 3 giugno 2015.²⁴⁵ sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA). Occorrerà in primo luogo analizzare i rischi di violazione delle misure rette dalla LEmb, il che comprende anche i rischi legati al finanziamento della proliferazione di armi collegati all'attività dell'intermediario finanziario o del consulente. Una volta identificati tali rischi bisognerà limitarli e controllarli in modo adeguato nell'ambito della gestione dei rischi. I provvedimenti organizzativi comprendono in particolare l'obbligo di adottare direttive interne e quello di istituire un processo, ossia secondo la dimensione e il tipo di attività dell'istituto, un sistema informatizzato di screening delle relazioni d'affari, dei disponenti e dei beneficiari delle transazioni a fronte delle sanzioni. Quest'analisi dei rischi deve essere eseguita periodicamente e può essere inclusa nell'analisi dei rischi in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo.

L'adempimento dell'obbligo previsto dall'articolo 8 sarà controllato dalle autorità di vigilanza e dagli organismi di autodisciplina (art. 12 LRD).

Art. 8a cpv. 2^{bis}, 2^{ter}, 3, 4 e 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 raccomandazioni formulate dal GAFI nel quarto rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla 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. 2^{bis}). 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 secondo periodo*. Esso prevede che il Consiglio federale determini i metalli preziosi e le pietre preziose contemplati dal capoverso 2^{bis}. La loro descrizione dovrà figurare nell'ORD. Non si tratta di una nuova definizione di tali termini, ma di una descrizione dei prodotti contemplati da tale disposizione. Per quanto concerne i metalli preziosi, il disegno di legge si basa sulla definizione legale riportata nell'articolo 1 capoverso 1 della legge del 20 giugno 1933.²⁴⁶ 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 1934.²⁴⁷ sul controllo dei metalli preziosi (OCMP), 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;

²⁴⁵ RS 955.033.0

²⁴⁶ RS 941.31

²⁴⁷ RS 941.311

- 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 recupero di metalli preziosi; materiali contenenti metalli preziosi, che possono essere usati per il recupero 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 2^{bis} 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. I metalli preziosi bancari, così come definiti dall'articolo 178 capoverso 2 OCOMP, rientrano nella definizione di metalli preziosi ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 LCMP. Pertanto, chiunque commercia a titolo professionale tali metalli e riceve in pagamento più di 15 000 franchi in contanti dovrebbe essere sottoposto al regime dei commercianti e applicare gli obblighi di diligenza previsti dai capoversi 1 e 2. Tuttavia, il commercio a titolo professionale di metalli preziosi bancari rappresenta già un'attività di intermediario finanziario ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 o 3 LRD. In tale contesto, gli intermediari finanziari sono altresì tenuti ad applicare gli obblighi di diligenza in caso di operazioni di cassa a partire da 15 000 franchi, ossia in caso di transazioni in contanti che non sono collegate ad alcun rapporto d'affari duraturo. Questi sono inoltre oggetto di vigilanza ai sensi della LRD da parte di un'autorità di vigilanza o di un OAD sulla base dell'articolo 12 LRD. In aggiunta a tale vigilanza, non sarebbe sensato sottoporli all'obbligo di verifica per i commercianti previsto dall'articolo 15 LRD. Il *capoverso 2^{ter}* prevede pertanto che non siano assoggettati al regime dei commercianti gli intermediari finanziari che commerciano metalli preziosi bancari a titolo professionale.

Le pietre preziose non sono definite nel diritto federale. Conformemente all'approccio basato sui rischi, si tratta di applicare la nuova disposizione alle pietre più costose che sono quelle più frequentemente commerciate in Svizzera. Sulla base delle conclusioni emerse dagli scambi con i rappresentanti del settore a tal riguardo, le pietre che si propone 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 doganale²⁴⁸, 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

²⁴⁸ www.bazg.admin.ch > Servizi > Servizi per ditte > Importazione, esportazione e transito > Tariffa doganale – Tares

dell'articolo 8a capoverso 2^{bis} D-LRD, le persone che commerciano rubini, zaffiri, smeraldi o diamanti non infilati, non montati e non incastonati.

La *capoverso 4* si applica al commercio di beni immobili. Alla luce dei rischi di riciclaggio di denaro nel settore immobiliare e delle raccomandazioni formulate dal GAFI nel quarto rapporto sulla valutazione tra pari relativa alla Svizzera in relazione al settore immobiliare, si propone di abolire il valore soglia applicabile per l'adempimento degli obblighi di diligenza nel commercio di beni immobili. Il disegno 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).

Art. 8b Obblighi di diligenza

La nuova sezione *1b* definisce gli obblighi di diligenza dei consulenti. L'articolo *8b* disciplina gli obblighi illustrati di seguito.

In primo luogo, il consulente deve verificare l'identità del 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 con la diligenza richiesta dalle circostanze. 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, il consulente deve documentare adeguatamente le verifiche effettuate. 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 secondo la LRD. Nella fattispecie, si tratta principalmente delle persone che effettuano i controlli per conto dell'OAD. La documentazione deve inoltre essere tenuta e organizzata in modo tale che il consulente possa dare seguito, entro un termine ragionevole, alle richieste di informazioni di un'autorità di perseguimento penale o di un'altra autorità competente (come per gli intermediari finanziari, cfr. art. 22 ORD-FINMA). Se il consulente è un avvocato o un notaio che esercita un'attività sottoposta al segreto professionale, deve comunque accertarsi di separare minuziosamente la documentazione sottoposta al segreto professionale da quella che non lo è, per evitare di divulgare fatti coperti dal segreto.²⁴⁹ Una volta concluso il mandato, il consulente deve conservare i documenti relativi ai propri obblighi per un periodo di dieci anni. Per ciascuno degli obblighi di diligenza di cui al *capoverso 1*, si rimanda per analogia alle disposizioni corrispondenti della LRD riguardanti gli intermediari finanziari.

²⁴⁹ Cfr. DTF 114 III 105, consid. 3d; sulla questione dei mandati misti e l'organizzazione richiesta da un avvocato in un tale caso di specie cfr. sentenza del TB, 1B 85/2016, consid. 6.1. In merito a questa problematica cfr. anche il parere legale redatto dal prof. Chapuis concernente il disegno della legge sulla trasparenza delle persone giuridiche e le modifiche della LRD dal punto di vista del segreto professionale degli avvocati, pag. 13.

I *capoversi 2 e 3* disciplinano gli obblighi di diligenza del consulente riguardo alla transazione o alla prestazione di servizi auspicate dal cliente. Il consulente, in ogni caso, deve identificarne l'oggetto e lo scopo. Qualora presenti dei rischi elevati, deve adottare misure supplementari per chiarire lo scopo e le circostanze di tale transazione o prestazione di servizi. L'entità delle informazioni da raccogliere dipende dal rischio rappresentato dalla transazione, dalla prestazione di servizi e dal cliente.

Il consulente può delegare a terzi l'identificazione dell'avente economicamente diritto o il chiarimento delle circostanze richiesto. Le condizioni per la delega saranno definite per mezzo di ordinanza in conformità alle raccomandazioni internazionali pertinenti (Raccomandazioni 17 e 22 del GAFI; per gli intermediari finanziari cfr. le condizioni fissate dall'art. 28 ORD-FINMA).

Art. 8c Obblighi di diligenza semplificati o più elevati

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 presentati dalla transazione o dalla prestazione di servizi auspicate 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 o alla prestazione di servizi. 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 fondato 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 o di una prestazione di servizi 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 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 imprenditore asseritamente facoltoso, originario di un Paese ad alto rischio e con contatti con una PEP, che richieda la creazione di una struttura di trust complessa in cui siano coinvolte diverse Giurisdizioni offshore 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 obblighi di diligenza più elevati considerato che la situazione presenta un rischio nettamente più elevato.

Conformemente al *capoverso 2*, il Consiglio federale deve concretizzare tale principio tramite ordinanza, definendo obblighi di diligenza semplificati o più elevati. Questa delega gli consente di concretizzare gli obblighi di diligenza previsti dall'articolo 8b, ma non di sancirne di nuovi, comprese le situazioni di maggior rischio. In altre parole, il Consiglio federale definisce le misure da adottare per rispettare gli obblighi legali di identificazione del cliente, dell'avente economicamente diritto e dello scopo della transazione o della prestazione di servizi, persino di chiarimento del proprio obiettivo o delle circostanze nei casi ad alto rischio, e di documentare tali obblighi, ma non può aggiungere alcun ulteriore obbligo di diligenza mediante ordinanza. La determina-

zione di questi principi generali nell'ordinanza mira a facilitare l'attuazione dell'approccio basato sui rischi, sulla base di criteri la cui applicazione sia più agevole per i consulenti.

Il Consiglio federale definirà, in particolare, i criteri che permettono di applicare obblighi di diligenza semplificati o, al contrario, che esigono una maggiore diligenza da parte del consulente. Tali criteri possono accrescere o ridurre il rischio derivante da un cliente, una transazione o una prestazione di servizi e comprendono in particolare i punti seguenti:

- 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 il finanziamento del terrorismo presenta rischi più limitati;
- l'origine geografica delle parti coinvolte nella transazione o nella prestazione di servizi, compresi i legami con un Paese sulla lista grigia o nera del GAFI, come pure della familiarità del consulente con la normativa del Paese interessato;
- la reputazione del cliente e le informazioni disponibili pubblicamente su di esso; 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 insolvenza o di liquidazione;
- la regolarità e la durata della relazione con il cliente, nonché la conoscenza che il consulente ha del proprio cliente e dell'attività da questi esercitata;
- la struttura del cliente o della transazione; le strutture o le transazioni che non hanno apparenti motivazioni giuridiche, economiche o commerciali meritano una maggiore attenzione nonché di essere sufficientemente comprese dal consulente che partecipa alla predisposizione o all'esecuzione della transazione.

Gli obblighi di diligenza semplificati sono applicabili quando il consulente constata, sulla base di fattori di rischio pertinenti, che una transazione, una prestazione di servizi o un cliente presentano rischi limitati in materia di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Pertanto, il consulente 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 o della prestazione di servizi, ridurre la frequenza di aggiornamento dei dati o il grado e la portata della vigilanza sui rischi.

Per contro, la presenza di elementi che indichino un maggiore rischio deve indurre il consulente 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 per 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. 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. 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, accertandosi, in particolare, di formare sufficientemente il proprio personale e di 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 che segue da tempo. 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 controlli interni devono altresì essere adeguati di conseguenza.

In generale, al fine di rispettare tale obbligo, il consulente 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 a essi correlati, potrà essere necessario che il consulente emani direttive interne, ad esempio sull'accettazione dei mandati. Se un consulente esercita contemporaneamente attività tipiche, coperte dal segreto professionale, e attività atipiche, deve organizzarsi in modo da garantire sia il rispetto della normativa contro il riciclaggio di denaro che di quella applicabile alla professione di consulente. Questa diversità di compiti presuppone regole chiare e adeguate sulla tenuta dei dossier e la comunicazione con il cliente.²⁵⁰

Infine, il consulente deve anche adottare adeguate misure 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 del suo personale.

Art. 9 cpv. 1^{ter}-1^{sexies} e 2

²⁵⁰ Cfr. TF, 1B_85/2016, consid. 6.1; TF, 1B_509/2022, consid. 3.1.4.

Il nuovo capoverso 1^{ter} disciplina l'obbligo di comunicazione dei consulenti. In linea generale, il consulente deve comunicare i propri sospetti alle medesime condizioni di un intermediario finanziario, adeguandole tuttavia alla propria attività. Deve, quindi, comunicare i propri sospetti a MROS se sa o ha il sospetto fondato che valori patrimoniali interessati dalla transazione per la quale assiste il cliente nella rispettiva predisposizione o esecuzione (art. 2 cpv. 3^{bis}) o la prestazione di servizi che effettua per il proprio cliente (art. 2 cpv. 3^{ter}) (1) sono in relazione con il riciclaggio di denaro, (2) provengono da un crimine o da un delitto fiscale qualificato, (3) sottostanno alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale o terroristica o (4) 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^{quinquies}* 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 applicabile al consulente è la stessa 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 o nella prestazione di servizi potrebbero essere adempiuti i criteri definiti dal capoverso 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 essere assoggettati o meno alla LLCA ed esercitare un'attività sottoposta al segreto professionale).

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. Il segreto professionale è protetto indirettamente da diverse disposizioni costituzionali (in particolare art. 13 Cost.²⁵¹) e convenzionali (in

²⁵¹ DTF 117 Ia 341, consid. 4; TF 1P.32/2005, consid. 3.3; TF 2P.313/1999, consid. 2a; Petit Comm. Cst.-MAHON, art 13 N 13 ; BOHNET/MARTENET, N 1700.

particolare art. 6 e 8 della Convenzione del 4 novembre 1950.²⁵² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU]). Può pertanto essere limitato soltanto nell'interesse pubblico e posto che tale misura sia indispensabile e proporzionata all'obiettivo perseguito (cfr. art. 36 Cost.). La normativa proposta tiene pienamente conto di tali esigenze. Secondo la giurisprudenza della CEDU.²⁵³, parimenti ripresa dalla CGUE.²⁵⁴, l'obbligo di informazione imposto agli avvocati dalla direttiva europea in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro è conforme agli articoli 6 e 8 CEDU, dato che è giustificato dagli imperativi della lotta contro le attività che rappresentano una grave minaccia alla democrazia ed è previsto in modo proporzionale; la protezione prevista dall'articolo 9 capoverso 2 D-LRD è garantita più ampiamente rispetto alla normativa europea attuale o proposta. In primo luogo, l'avvocato o il notaio deve solo comunicare i propri sospetti qualora effettuati a una transazione finanziaria in nome o 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. Per contro, l'avvocato che non è coinvolto in una transazione finanziaria non deve comunicare informazioni 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.

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. Questo limite è importante per proteggere la fiducia legittima che il cliente può riporre nel proprio avvocato.

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 federale di lunga data. Il rinvio all'articolo 321 CP permette di

²⁵² RS 0.101

²⁵³ Cfr. Corte EDU, sentenza n. 12323/11 del 6 dicembre 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.

²⁵⁴ Cfr. CGUE, sentenza dell'8 dicembre 2022, causa C-694/20, Orde van Vlaamse Balies e a. c. Vlaamse Regering, par. 27 segg.; nonché sentenza del 26 giugno 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.

garantire ampiamente tale protezione, che non è limitata ai soli avvocati assoggettati alla LLCA.²⁵⁵

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 legale.²⁵⁶ Al contrario, le attività cosiddette atipiche, in particolare la gestione patrimoniale, l'amministrazione o la gestione di società non sono coperte dal segreto professionale. Le attività di intermediario finanziario rientrano in questa seconda categoria.²⁵⁷, 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 prevista dal capoverso 6 (tutela dei propri interessi) è applicabile anche al consulente.

²⁵⁵ Il campo di applicazione dell'articolo 321 CP è discusso dalla dottrina per determinate categorie di avvocati o giuristi d'impresa. Secondo la dottrina prevalente non è applicabile ai giuristi aziendali, anche se sono avvocati, ma la sua protezione si estende agli avvocati esteri.

²⁵⁶ 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.

²⁵⁷ Cfr. p. es. TF, 1B_85/2016, consid. 4.2.

Il consulente è sottoposto alla vigilanza di un'autorità. È quindi opportuno specificare 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.

Art. 11a cpv. 1–4

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 relazione d'affari, una transazione, un'operazione o una prestazione di servizi che è stata oggetto di una comunicazione. Tuttavia, il consulente deve poter opporre a tale richiesta le medesime eccezioni che all'obbligo di comunicazione. Un avvocato o un notaio non è quindi 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. a–d

Le precisazioni apportate alla lettera a–c riguardano soltanto il testo tedesco. 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 corrisponde a quella presa per gli 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.

Art. 12a Coordinamento della vigilanza

La vigilanza in materia della 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 insieme di fatti,

non sono assoggettati alla 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 della vigilanza sia ripartita 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 OAD riconosciuto ed esercitano anche un'attività di consulente sono sottoposte alla vigilanza di tale OAD 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 di cui all'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 e lett. a–d (concerne soltanto il testo tedesco)

Il sistema di vigilanza dei consulenti ricalca quello degli intermediari finanziari del sistema parabancario al fine di beneficiare al massimo delle possibilità di autodisciplina. Tale conformità è ragionevole dato che i notai, gli avvocati e i fiduciari dispongono sin d'ora di OAD per le attività che rientrano in quella dell'intermediazione finanziaria; gli stessi OAD potranno 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 necessari nel caso in cui il consulente non adempia ai propri obblighi, compresa la pronuncia di sanzioni adeguate. 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. Gli adeguamenti redazionali apportati alle lettere a–d concernono soltanto il testo tedesco.

Art. 17 cpv. 1, frase introduttiva

La delega di competenza prevista dall'articolo 17 LRD è concretizzata ai fini della certezza giuridica. Si tratta degli obblighi di diligenza disciplinati nel capitolo 2 della

sezione 1 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. 18 cpv. 1, frase introduttiva, 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.

I capoversi 3 e 4 sono abrogati. Il loro contenuto è trasposto infatti nel nuovo articolo 18a.

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 realtà tali capoversi non definiscono i compiti della FINMA, come annunciato dalla rubrica dell'articolo 18, ma garantiscono il segreto professionale nella vigilanza sugli avvocati e i notai che esercitano attività di intermediazione finanziaria ai sensi della LRD o attività di consulenza ai sensi del D-LRD.

Conformemente al *capoverso 1*, soltanto un avvocato o un notaio può controllare il rispetto delle disposizioni della LRD da parte di un altro avvocato o notaio. L'avvocato o il notaio incaricato del controllo deve inoltre rispettare le condizioni del *capoverso 2*: oltre al brevetto di avvocato o di notaio, deve disporre di tutte le garanzie di un'attività irreprensibile (cfr. art. 43e LFINMA e gli art. 4 cpv. 1 e 5 cpv. 1 LSR), disporre di adeguate conoscenze della normativa contro il riciclaggio di denaro nonché dimostrare la propria indipendenza rispetto al membro oggetto del controllo.

Il *capoverso 3* 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.

Il *capoverso 4* sancisce le norme necessarie per garantire il rispetto del segreto professionale nell'organizzazione e nell'esecuzione dei controlli secondo la LRD, prevedendo innanzitutto che l'avvocato o il notaio incaricato del controllo sia sottoposto al segreto professionale nell'esecuzione di tale compito. In quest'ottica la sua posizione è assimilabile a quella di un ausiliario dell'avvocato. Il controllo deve peraltro essere organizzato nel rispetto del segreto professionale: l'avvocato che deve tenere separati i casi legati alle attività tipiche o atipiche (v. commento all'art. 8), non deve dare accesso ai dati dei propri clienti se non nella misura necessaria alla verifica degli obblighi previsti dalla LRD. Inoltre l'avvocato incaricato del controllo deve redigere il suo rapporto in modo da limitare allo stretto necessario qualsiasi divulgazione di informazioni protette dal segreto professionale. Essendo il controllo incentrato sugli obblighi di diligenza dell'avvocato e non sull'attività del cliente, i dati personali del cliente – come il nome – non sono rilevanti ai fini della verifica del rispetto da parte dell'avvocato dei propri obblighi di diligenza. Non è indispensabile neanche citare il nome di

una PEP, se coperto dal segreto professionale e se per il controllore può essere sufficiente indicare la qualità di PEP del cliente in questione. È infine esclusa per definizione la comunicazione a MROS di informazioni coperte dal segreto professionale, ossia in relazione a un'attività tipica di avvocato (cfr. art. 9 cpv. 2). È pertanto analogamente escluso che il controllore incaricato da un OAD, o l'OAD stesso, debba effettuare una tale comunicazione in applicazione dell'articolo 27 capoverso 4.

Art. 18b Elenco pubblico

L'articolo 18b riprende l'ex articolo 18a LRD. È stato 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. 22a cpv. 2 lett. c

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 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^{ter} 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 comunicazione in formato cartaceo. Il contenuto minimo e i dati richiesti per la comunicazione di sospetto sono già attualmente previsti dall'articolo 3 OURD. Il secondo periodo del capoverso 7 prevede che la competenza di stabilire le norme concernenti il contenuto e la portata dei dati da comunicare sia conferita al Consiglio federale. Il terzo periodo dello stesso capoverso precisa che fedpol può emanare direttive concernenti lo standard per i dati (in quale modo e in quale formato devono essere registrate le informazioni nel sistema). Queste precisazioni si concretizzeranno in un'ordinanza tecnica, che non potrà andare oltre le prescrizioni dell'articolo 3 OURD. Già oggi MROS indica nel manuale di utilizzo di goAML Web e del formato XML 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, non sarà possibile utilizzare efficacemente un sistema di informazione. 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 informazione possa essere utilizzato in modo corretto ed efficace.

In generale, 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. I dati inseriti in modo corretto e completo all'interno di goAML permettono peraltro di ridurre notevolmente il carico di lavoro di MROS, che potrà elaborare le comunicazioni in tempi più rapidi e guadagnare quindi in termini 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, è già necessario, e lo sarà anche in futuro, che i dati siano completi ma anche di qualità sufficiente, in modo tale che le comunicazioni possano essere registrate ed elaborate correttamente. Come data di ricezione farà quindi stato la data in cui sono stati inviati tutti i documenti, e non quella in cui è stata inviata per la prima volta la comunicazione (potenzialmente incompleta). Questa norma può effettivamente far sì che le comunicazioni non siano considerate trasmesse senza indugio ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 LRD.

Il fatto di rendere vincolante lo standard di fedpol per i dati permetterà di rispondere ancora meglio a questa problematica, dato che l'aspetto vincolante riguarda i dati da trasmettere e la qualità degli stessi al fine di evitare ritardi indesiderati. Infine, anche la certezza giuridica per quanto riguarda i termini e la completezza delle comunicazioni ne risulterà rafforzata.

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 comunicazioni 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, 25 cpv. 2 e 3 lett. a, 26 cpv. 1, 27 cpv. 5 e 28 cpv. 2

La formulazione degli articoli 24 capoverso 1 lettera b, 25 capoversi 2 e 3 lettera a, 26 capoverso 1, 27 capoverso 5 e 28 capoverso 2 è stata modificata per tenere conto del fatto 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. 27, rubrica, e cpv. 1 e 5

Il capoverso 1 può essere abrogato in quanto lo scambio di informazioni tra la FINMA, gli organismi di vigilanza e gli OAD è ora oggetto di una disposizione ad hoc (art. 29c). La rubrica della disposizione è stata modificata di conseguenza. Al capoverso 5, il termine «intermediario finanziario» è sostituito da «affiliato», poiché in

futuro gli OAD conterranno tra i loro membri anche i consulenti e non più soltanto gli intermediari finanziari.

Art. 29 cpv. 1, 1^{bis} e 2^{ter}

Fra le autorità che possono scambiarsi tutte le informazioni e i raggugli necessari all'applicazione della LRD devono ora essere annoverate anche l'autorità che tiene il registro e l'autorità di controllo secondo il D-LTPG. Tenuto conto del nuovo D-LTPG, che deve servire tra l'altro 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 capoverso 2^{bis}. Affinché l'assistenza amministrativa tra le autorità di vigilanza e l'ufficio di comunicazione sia efficace, è opportuno prevedere che i documenti (e non soltanto il loro contenuto) possano essere scambiati conformemente alle disposizioni dell'articolo 29 capoverso 1 LRD. Nel complesso, tale possibilità di scambio di informazioni intende garantire il funzionamento efficace e armonizzato dell'assistenza amministrativa tra le diverse autorità di vigilanza. La modifica non ha alcuna ripercussione sul contenuto delle informazioni che possono essere scambiate in virtù della legge attuale, né sul modo in cui tali informazioni devono essere trasmesse. Infatti la legge attuale non sottopone lo scambio di informazioni nazionali al formato del rapporto. Il diritto vigente non è modificato neanche per quanto concerne la trasmissione di informazioni provenienti dagli uffici di comunicazione esteri ai sensi dell'articolo 29 capoverso 2^{ter} LRD: ai sensi dell'articolo 29 capoverso 1 LRD, in caso di comunicazioni provenienti dagli uffici esteri, a MROS e alle autorità di vigilanza sono applicabili le restrizioni di cui all'articolo 30 capoversi 2–5 LRD.

Il nuovo capoverso 1^{bis} introduce lo scambio di informazioni tra MROS e la SECO, nella sua qualità di autorità di esecuzione delle ordinanze basate sulla LEmb. Secondo il diritto vigente, MROS può chiedere informazioni alla SECO (art. 29 cpv. 2), mentre quest'ultima può farlo solo limitatamente. Considerati i recenti sviluppi in materia di sanzioni, sembra importante rafforzare la corretta attuazione delle misure coercitive secondo la LEmb e consentire alla SECO di poter meglio identificare o sanzionare i casi di violazione. Per tale attività possono essere rilevanti le informazioni che MROS ottiene, in particolare attraverso le comunicazioni degli intermediari finanziari. La violazione grave delle misure coercitive è infatti un crimine e, dunque, un reato preliminare ai sensi dell'articolo 305^{bis} CP, cosicché, gli intermediari finanziari sono in tal caso tenuti a comunicare i propri sospetti fondati a MROS. Se MROS riceve una tale comunicazione, è necessario che possa a sua volta trasmetterla alla SECO, quale autorità di esecuzione della LEmb. Il capoverso 2^{ter} è modificato al fine di tenere conto dell'introduzione del nuovo capoverso 1^{bis}.

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 ai sensi del la LSerFi. Lo scambio di informazioni tra la FINMA e gli organismi di vigilanza deve riguardare anche i fatti e i documenti relativi ai trustee e ai gestori patrimoniali indipendenti che rientrano nell'ambito della LIsFi, della LRD, nonché dell'assistenza giudiziaria e amministrativa e del whistleblowing. Queste informazioni sono necessarie affinché la FINMA e gli organismi di vigilanza possano esercitare il proprio mandato. Lo stesso vale per le informazioni e documenti relativi 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 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. L'introduzione dei nuovi articoli 29c LRD e 61a LIsFi colma tali lacune.

Art. 29a cpv. 4, primo periodo, 30 cpv. 2 lett. a, 32 cpv. 3 e 34 cpv. 1

La formulazione degli articoli 29a capoverso 4 primo periodo, 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 che tiene il registro (art. 28 e 46 D-LTPG) e la SECO (cfr. art. 29 cpv. 1^{bis}) vanno ad aggiungersi alle autorità con le quali MROS, mediante una procedura di richiamo, può scambiare informazioni.

Art. 37 cpv. 2

L'articolo 37 sanziona la violazione dell'obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 9. Secondo il suo tenore attuale, punisce sia la violazione intenzionale di tale obbligo (cpv. 1) sia quella commessa per negligenza (cpv. 2). La punibilità di tale inadempienza commessa per negligenza è criticata da una parte della dottrina, come pure da numerosi esponenti del settore finanziario. Il collaboratore di una banca attiva nella compliance deve prendere molto spesso decisioni sul fatto di approfondire i chiarimenti o di comunicare un sospetto a MROS, sebbene il concetto di sospetto fondato non sia sempre evidente nei casi concreti. In caso di negligenza, il fatto di essere sanzionato penalmente può tradursi, nella pratica, in un divieto di esercitare nel settore finanziario.

Si propone quindi una modifica del capoverso 2 per limitare i casi in cui potrà essere pronunciata una sanzione penale contro il collaboratore che ha agito per negligenza. L'autorità di perseguimento penale, ossia il Servizio diritto penale del DFF o il Tribunale penale federale, dovrà ora rinunciare al perseguimento e alla condanna dei casi di lieve gravità. Si può immaginare ad esempio un ritardo nella comunicazione a

MROS, seppur minimo, in violazione dell'articolo 9, per via del sovraccarico di lavoro di un collaboratore del servizio compliance o del malfunzionamento di un sistema informatico, laddove i fatti siano di modesta importanza e il ritardo non abbia conseguenze concrete per il perseguimento penale. La nuova norma deve permettere di evitare perseguimenti o sanzioni nei casi di scarsa entità, in particolare per i collaboratori che non ricoprono una funzione di quadro.

Inoltre l'articolo 49 LFINMA è applicabile al perseguimento di un'infrazione ai sensi dell'articolo 37. L'autorità di perseguimento può quindi decidere di rinunciare a perseguire il collaboratore e sanzionare piuttosto l'intermediario finanziario se sono soddisfatte le condizioni di tale norma, in particolare se l'importo della multa considerata è inferiore a 50 000 franchi.

5.2.13 Legge del 3 ottobre 2008.²⁵⁸ 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 portatore.²⁵⁹ 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.

6 Ripercussioni

Le seguenti spiegazioni si basano, in particolare, sull'analisi d'impatto della regolamentazione (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 politica sociale Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS SA, Berna) per quanto concerne le ripercussioni economiche.²⁶⁰

²⁵⁸ RS 957.1

²⁵⁹ Cfr. le spiegazioni del messaggio del 13 dicembre 2013 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) rivedute nel 2012, FF 2014 563, in particolare 651 segg.

²⁶⁰ www.sif.admin.ch > Politica e strategia dei mercati finanziari > Integrità della piazza finanziaria > Rapporti > Regulierungsfolgeabschätzung zur Schaffung eines Registers der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

Per lo sviluppo del registro fino alla messa in servizio, la durata del progetto informatico è stimata a quattro anni a partire dal 2024. I costi di sviluppo sono quantificati in 10,8 milioni di franchi.

Per l'esercizio del registro a partire dal 2027, si calcola che saranno necessari nove posti a tempo pieno nell'UFG e che i costi di esercizio, manutenzione e sviluppo ammonteranno a 2,52 milioni di franchi all'anno. Per il periodo d'introduzione l'UFG avrà bisogno di personale supplementare, pari a cinque posti a tempo pieno temporanei per il primo anno e tre posti a tempo pieno temporanei per il secondo anno, e prevede costi per un totale di 3,42 milioni (primo anno) e 3,06 milioni di franchi (secondo anno).

L'entrata in vigore della legge e la messa in funzione del registro per la trasparenza comporteranno nuovi compiti per il DFF (autorità di controllo; disposizioni penali con competenza di perseguimento da parte del Servizio di diritto penale) e per fedpol. Il fabbisogno di risorse dell'autorità di controllo e del Servizio di diritto penale è stato valutato a un massimo di 21 posti a tempo pieno (20 per l'autorità di controllo e uno per il Servizio di diritto penale), di cui 10 sarebbero necessari per la fase di avviamento del registro. Durante questa fase, oltre alla realizzazione di analisi e allo svolgimento di procedure amministrative, l'autorità di controllo dovrà elaborare le direttive per l'esecuzione e l'attuazione della LTPG nonché definire i criteri pertinenti per la classificazione dei rischi. Dopo la fase iniziale, il numero totale di posti salirà a 11 posti a tempo pieno, uno dei quali sarà attribuito al Servizio di diritto penale e 10 all'autorità di controllo). A ciò si aggiungono i costi, non ancora quantificabili, delle soluzioni informatiche per l'adempimento dei compiti dell'autorità di controllo. Il costo che dovrà sostenere il DFF per sviluppare lo strumento di analisi per l'autorità di controllo è di circa 1 milione di franchi.

Fedpol assumerà nuovi obblighi in relazione con l'assistenza nazionale. Un nuovo obbligo di prestare assistenza scaturisce, da un lato, dall'accesso dell'autorità di controllo all'indice nazionale di polizia e, dall'altro, dalle domande di assistenza da parte dell'autorità di controllo. Inoltre, MROS dovrà prestare assistenza all'autorità che tiene il registro per la trasparenza, all'autorità di controllo e alla SECO. Nella fase iniziale il fabbisogno di risorse di fedpol corrisponde a 12 posti a tempo pieno (di cui sette presso MROS e cinque presso fedpol per le richieste relative all'indice nazionale di polizia) e successivamente a sei posti a tempo pieno (di cui tre presso MROS). La riduzione dopo la fase iniziale è motivata dal fatto che il numero di domande di assistenza presentate a fedpol dovrebbe diminuire dopo il primo risanamento del registro per la trasparenza. A ciò si aggiungono cinque posti a tempo pieno per i compiti legati alla revisione parziale della LRD (v. 6.1.2.1).

I costi sono illustrati nella tabella sottostante (in mio. di fr.; arrotondati).

Registro per la trasparenza: uscite per il personale e per beni e servizi				
In mio. di fr.	Sviluppo		Introduzione	Esercizio

	2024	2025	2026	2027	Totale progetto	2027	2028	dal 2029
DFGP (UFG)								
<i>personale</i>	0,7 (4 ETP)	0,7 (4 ETP)	1,3 (7 ETP)	0,4 (2 ETP)	3,1	2,5 (14 ETP)	2,2 (12 ETP)	1,6 (9 ETP)
<i>beni e servizi</i>	1,3	1,3	1,7	0,7	5,0	0,9	0,9	0,9
DFGP (fedpol)								
<i>personale</i>	0,0	0,0	0,0	0		3,1 (17 ETP)	3,1 (17 ETP)	2,0 (13 ETP)
DEFR (SECO)								
<i>beni e servizi</i>	0,0	1,3	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0
DFE (SG)								
<i>personale</i>	0,0	0,0	0,0	0,0		3,8 (21 ETP)	3,8 (21 ETP)	2,0 (11 ETP)
<i>beni e servizi</i>	0,0	0,5	1,0	0,0	1,4	0,2	0,2	0,2
Totale	2,0	3,8	3,9	1,0	10,8	10,5	10,1	6,7

6.1.2 Altre misure proposte per potenziare il dispositivo anticiclaggio (revisione parziale della LRD)

6.1.2.1 Introduzione di obblighi di diligenza per consulenti e avvocati

L'attuazione degli obblighi di diligenza da parte dei consulenti è garantita dagli OAD. L'assoggettamento di una nuova categoria di persone dovrebbe portare a un aumento del numero di comunicazioni in seno a MROS. Aumenterà anche il carico di lavoro della FINMA per esercitare la sua attività di vigilanza sugli OAD, che d'ora in poi avranno un numero maggiore di affiliati. Occorre pertanto considerare un utilizzo maggiore delle risorse di MROS (v. 6.1.1) e della FINMA. Il fabbisogno di risorse presso MROS è stimato a circa 5 posti a tempo pieno per l'analisi e il trattamento delle comunicazioni aggiuntive (v. tabella al n. 6.1.1).

6.1.2.2 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. Questo inasprimento non dovrebbe generare comunicazioni supplementari a MROS. Inoltre, la riduzione della soglia delle transazioni in contanti in alcuni settori dovrebbe avere

effetti esigui 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 ridurre il livello delle spese.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni

6.2.1 Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche

Le autorità cantonali del registro di commercio avranno un ruolo importante da svolgere nell'attuazione dei nuovi obblighi di notifica degli aventi economicamente diritto e dei rapporti fiduciari: in determinati casi, dovranno trasmettere le informazioni al registro per la trasparenza. Tale attività supplementare è in linea di principio sempre collegata a un'iscrizione nel registro di commercio e non implica verifiche aggiuntive. Se i costi supplementari limitati non sono quantificabili, è probabile che la messa in servizio del registro per la trasparenza e lo scadere dei termini transitori comportino temporaneamente un sovraccarico importante per gli uffici cantonali del registro di commercio, considerato che dovranno occuparsi anche delle richieste di informazioni da parte degli enti interessati. L'onere per i Cantoni dipenderà dal numero di notificazioni che saranno effettuate attraverso il registro di commercio: una cifra impossibile da quantificare con precisione al momento attuale. A livello tecnico, sarà necessario adeguare le infrastrutture informatiche di cui si avvalgono i Cantoni, nonché realizzare le interfacce per garantire la trasmissione dei dati degli uffici cantonali del registro di commercio al registro per la trasparenza. I costi di tali adeguamenti dipenderanno dal processo da definire e attualmente non possono essere stimati.

Si sta valutando se modificare l'ordinanza del 6 marzo 2020²⁶¹ sugli emolumenti in materia di registro di commercio per garantire la copertura dei costi delle prestazioni correlati alle iscrizioni nel registro di commercio. Dovranno essere rispettati i principi dell'equivalenza e della copertura dei costi

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

Le altre misure previste dalla revisione parziale della LRD non comportano costi significativi per i Cantoni o i Comuni. In particolare, il disegno non prevede più di far sostenere all'autorità cantonale di sorveglianza della professione di avvocato prevista dalla LLCA i costi derivanti dal controllo degli avvocati nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro.

6.3 Ripercussioni sull'economia

6.3.1 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

²⁶¹ RS 221.411.1

finanziaria ed economica. Contribuisce, inoltre, a ridurre la probabilità di contromisure economiche.

L'introduzione del registro per la trasparenza e di obblighi più ampi per le società dovrebbe 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 notifica. 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). La maggior parte delle SA e delle Sagl ricorrerà alla procedura di notifica 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, la 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 notifica e direttamente assoggettate a tale legge. A ciò si aggiungono costi complessivi per 5–10 milioni di franchi a carico degli aventi economicamente diritto e gli altri terzi interessati (oltre un milione) per l'adempimento dei loro obblighi di collaborazione. 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 comunicazione di differenze, 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 giuridica 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 AIR²⁶². Il rapporto contiene anche

²⁶² www.sif.admin.ch > Politica e strategia dei mercati finanziari > Integrità della piazza finanziaria > Rapporti > Regulierungsfolgeabschätzung zur Schaffung eines Registers der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen

un'analisi di sensibilità nelle quali determinate ipotesi e alcuni parametri di calcolo sono modificate per osservarne l'effetto sulle stime.

6.3.2 Altre misure proposte per potenziare il dispositivo antiriciclaggio

La revisione parziale della LTBG 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 contromisure economiche e accresce l'affidabilità del quadro normativo.

La revisione parziale della LRD prevede diverse misure, 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 annoverava 11 154 membri alla fine del 2018, raggruppati in circa 250 studi. 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 infatti 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 stimava che nel 2020 circa il 22 per cento degli avvocati aveva effettuato un'attività assoggettata alla normativa in materia di riciclaggio di denaro.²⁶³ 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. 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, erano 1978 le imprese di revisione abilitate a fine 2022. Tali dati si aggiungono a quelli delle imprese esercitanti attività contabili o giuridiche secondo la Nomenclatura generale delle attività economiche.²⁶⁴

²⁶³ GAFI, *Mutual Evaluation Report, Germany*, agosto 2022, pag. 31.

²⁶⁴ www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > Industria, servizi > NOGA

(1821 imprese secondo i dati dell'UST). Un determinato numero di consulenti, difficile da quantificare ma verosimilmente modesto, sembrerebbe per di più esercitare in seno a strutture che non sono né studi legali né imprese di revisione abilitate (p. es. «family office»).

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 o della prestazione di servizi. Secondo le informazioni del settore, si tratta di pratiche già 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 un rapporto a lungo termine, cosicché, contrariamente a quanto avviene per gli intermediari finanziari, i consulenti non devono sostenere 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, formazione e controlli interni). Sono difficili da quantificare, poiché dipendono fortemente dai rischi legati all'attività del consulente (clientela, tipo di transazione ecc.) e dalla struttura dello studio legale in questione. Si aggiungono i costi di vigilanza interna e di affiliazione a un OAD.

6.4 Ripercussioni sulla sicurezza e sull'ordine pubblico

Il registro per la trasparenza e gli obblighi per le società che ne accompagnano l'introduzione mirano a rafforzare la trasparenza delle persone giuridiche. Il registro 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 economica in senso ampio, nonché l'attuazione delle misure coercitive secondo la LEmb. 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.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il D-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. Tale 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. 3 D-LTPG) 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 notifica 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. È su questa competenza che si basano le disposizioni della nuova legge, in particolare quelle che riguardano gli intermediari finanziari (cfr. art. 16 cpv. 2 e art. 38).

Le disposizioni che modificano le leggi esistenti, in particolare la LRD, poggiano sulle stesse basi costituzionali delle leggi in questione.

7.2 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 tutti 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 delle norme fondamentali per la solidità del sistema finanziario («Key Standards for Sound Financial Systems») stabilite dal Financial Stability Board.

A marzo 2022, la Svizzera, come tutti gli altri Stati membri del GAFI, ha approvato la 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 dall'Accordo generale sugli scambi di servizi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).²⁶⁵ o dagli altri accordi di libero scambio conclusi dalla Svizzera. La Svizzera notificherà la nuova legge al Consiglio per gli scambi di servizi dell'OMC una volta che sarà entrata in vigore.

²⁶⁵ Accord del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, allegato 1B, RS 0.632.20

Anche per quanto riguarda la trasparenza fiscale, in qualità di membro del Forum globale, la Svizzera è politicamente tenuta ad attuare gli standard internazionali pertinenti. In occasione della valutazione del 2020, il Forum globale ha formulato diverse raccomandazioni all'attenzione della Svizzera, che il presente progetto permette in parte di attuare.

7.3 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 per la trasparenza e dell'obiettivo di interesse pubblico perseguito dalla nuova normativa (cfr. art. 1 cpv. 3 D-LTPG), sembra opportuno estrapolare le norme esistenti in materia di identificazione degli aventi economicamente diritto dal CO e raggrupparle nel nuovo atto.

8 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il presente disegno di legge rispetta il principio di sussidiarietà (art. 5a e 43a cpv. 1 Cost.). La Confederazione non assume infatti alcun nuovo compito che fosse finora di competenza dei Cantoni. L'introduzione di un registro federale per la trasparenza, che sostituisce i 26 registri cantionali, si impone per ragioni di efficacia, sia contestualmente alla creazione del registro e del sistema di gestione corrispondente sia per quanto concerne il suo esercizio (p. es. per evitare che un'autorità penale debba consultare 26 registri cantionali per stabilire se una persona controlla delle società in Svizzera).

È altresì rispettato il principio dell'equivalenza fiscale (art. 43a cpv. 2 Cost.): la Confederazione sviluppa il sistema informatico sul quale si baserà l'esercizio del registro per la trasparenza e stabilisce se l'accesso al registro sarà a pagamento o meno. I Cantoni riceveranno determinate notificazioni dal registro di commercio, che trasmetteranno al registro federale, ma potranno decidere di fatturare gli emolumenti supplementari per le prestazioni corrispondenti del registro di commercio.

9 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto non prevede aiuti finanziari né sussidi.

9.1 Delega di competenze legislative

Il disegno di legge 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.

Disegno di legge sulla trasparenza delle persone giuridiche (LTPG)

Il D-LTPG prevede di delegare le seguenti competenze:

- articolo 2 capoverso 3: il Consiglio federale designa gli enti giuridici di diritto estero che, pur non avendo personalità giuridica, sono tenuti a conservare un elenco dei rispettivi titolari, in applicazione dell'articolo 26, se la loro amministrazione effettiva è in Svizzera;
- articolo 6: il Consiglio federale precisa il concetto di controllo indiretto o di controllo esercitato in altro modo;
- articolo 9 capoverso 5: il Consiglio federale può disciplinare i dettagli della procedura di notifica, in particolare gli eventuali documenti giustificativi da trasmettere e il contenuto delle informazioni relativamente alla natura e all'estensione del controllo da notificare;
- articolo 23 capoverso 2: il Consiglio federale precisa il modo in cui un'altra persona può esercitare il controllo effettivo su un trust;
- articolo 27: il Consiglio federale può prevedere regole semplificate per l'identificazione e la verifica o introdurre una procedura di notifica semplificata per determinate categorie di enti;
- articolo 29 capoverso 2: il Consiglio federale può precisare il contenuto del registro;
- articolo 30 capoverso 2: il Consiglio federale può prescrivere l'utilizzo di una piattaforma di comunicazione elettronica per effettuare le notifiche 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 e indicare i mezzi d'identificazione elettronica che possono essere utilizzati;
- articolo 37 capoverso 1: il Consiglio federale può stabilire i dettagli dell'accesso al registro e definire la natura o la forma dei dati relativi agli accessi che devono essere registrati;
- articolo 39 capoverso 6: il Consiglio federale può disciplinare i dettagli della procedura di comunicazione da parte delle autorità;
- articolo 40 capoverso 1: 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 48 capoverso 4: il Consiglio federale stabilisce l'ammontare degli emolumenti;
- articolo 53 capoverso 3: il Consiglio federale disciplina i dettagli del trattamento dei dati, segnatamente la sicurezza dei dati, nonché l'organizzazione e la tenuta del registro per la trasparenza;
- articolo 63 capoverso 2: il Consiglio federale determina la data di entrata in vigore della legge.

Revisione parziale della LRD

Il progetto di revisione parziale della LRD prevede le seguenti deleghe di competenze:

- articolo 2 capoverso 5: il Consiglio federale precisa le attività di intermediazione finanziaria o di consulenza considerate rilevanti, fissando i valori soglia determinanti;
- articolo 2*b* capoverso 2: 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*a* capoverso 5: il Consiglio federale determina i metalli preziosi e le pietre preziose di cui all'articolo 8*a* capoverso 2^{bis};
- articolo 8*c* capoverso 2: il Consiglio federale può prevedere obblighi di diligenza semplificati o più elevati per tenere conto dei rischi;
- articolo 23 capoverso 7: il Consiglio federale determina il contenuto e la ██████████ delle informazioni che le persone assoggettate alla LRD comunicano a MROS.

9.2 Protezione dei dati

7.7.1 Analisi d'impatto sulla protezione dei dati personali

Conformemente alle direttive del Consiglio federale del 28 giugno 2023 per l'esame preliminare dei rischi e la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati in caso di trattamento di dati personali da parte dell'Amministrazione federale, il DFGP (UFG) ha eseguito l'esame preliminare dei rischi nel quadro dell'analisi del bisogno di protezione del progetto in ambito di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). È emerso che non sussiste un maggiore bisogno di protezione per il registro, tuttavia ciò non è il caso per le attività dell'autorità di controllo. Indipendentemente da tale analisi, è previsto di utilizzare il registro in modo tale da garantire una maggiore protezione. Poiché il trattamento dei dati è stato effettuato usando il metodo agile nel quadro di un progetto HERMES, l'analisi d'impatto sulla protezione dei dati personali sarà realizzata conformemente alle direttive nel quadro della fase di attuazione del registro.

7.7.2 Altre considerazioni

Il D-LTPG rispetta i principi della protezione dei dati.

Il registro per la trasparenza conterrà 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. 53). Le informazioni iscritte nel registro non sono per contro dati personali degni di particolare protezione ai sensi della LPD. Le autorità e le persone che possono consultare il registro non avranno quindi accesso ad alcun dato personale degno di particolare protezione.

L'unica autorità interessata dalla presente legge che potrà elaborare o comunicare dati personali degni di particolare protezione è l'autorità di controllo collegata al DFF. Quest'ultima potrà ricevere dati personali degni di particolare protezione da parte di autorità o intermediari finanziari, se questi scelgono di motivare la propria comunicazione in modo supplementare. Tale motivazione supplementare non sarà accessibile ad altre autorità o ad altri utenti autorizzati del registro; la consultazione di tale motivazione è strettamente limitata all'autorità di controllo. In quest'ottica, l'autorità di controllo potrà elaborare i dati personali degni di particolare protezione, ad esempio se l'intermediario finanziario fa riferimento ai legami familiari della persona che suppone essere l'avente economicamente diritto oppure a un'inchiesta penale in corso nei confronti di questa persona. Infine, se decide di avviare una procedura di controllo, l'autorità di controllo potrà richiedere ad altre autorità, attraverso l'assistenza amministrativa, i dati pertinenti alla condotta di tale inchiesta, compresi i dati personali degni di particolare protezione.

L'accesso al registro è limitato esclusivamente alle autorità elencate nel disegno di legge e non permette loro di consultare dati personali degni di particolare protezione. L'accesso al registro è stato concepito in maniera tale da rispettare il principio di proporzionalità, tenendo conto dell'intensità di utilizzo del registro da parte delle varie autorità designate. Soltanto una parte delle autorità può dunque accedere online ai dati cancellati. Il disegno di legge 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. Il disegno non contempla 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.

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, il disegno di legge permette a una persona iscritta di contestare in qualsiasi momento il contenuto della propria iscrizione (art. 45 cpv. 4). Tale diritto è iscritto esplicitamente nel disegno di legge, ma non abolisce eventuali altre pretese che potrebbero scaturire dalla LPD. La persona iscritta nel registro sarà informata anche qualora un terzo comunica al registro una differenza 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. 41 cpv. 3 e 45 cpv. 4).

I dati del registro vengono cancellati conformemente all'articolo 32. Tale cancellazione avviene decorso un termine di dieci anni, in conformità all'articolo 53.

7.7.3 Parere dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza

L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) ritiene innanzitutto che per la popolazione interessata i rischi legati al progetto sono potenzialmente elevati ai sensi dell'articolo 22 capoverso 1 LPD, soprattutto perché gli accessi online previsti non sono stati sufficientemente giustificati e pertanto risultano sproporzionati e inammissibili nell'ottica della protezione dei dati. L'IFPDT è inoltre del parere che né l'articolo sullo scopo (art. 1) né gli accessi online concessi (art. 34 e 35) rispettano il principio di legalità e gli obblighi di trasparenza (riconoscibilità) in materia di protezione dei dati.

Il Consiglio federale conferma le regole proposte (art. 1, 34 e 35). Lo scopo della legge è garantire alle autorità competenti un accesso a informazioni esatte, complete e aggiornate sugli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche. Ciascuna autorità potrà accedere al registro per la trasparenza soltanto in relazione con un compito legale definito all'articolo 34. L'articolo 35 limita l'accesso degli intermediari finanziari o dei consulenti all'esecuzione dei loro obblighi di diligenza. Gli accessi proposti sono in linea con gli standard internazionali e risultano inferiori, per esempio, a quelli proposti dal diritto dell'UE, che le istituzioni dell'UE ritengono conformi alle esigenze in materia di protezione dei dati.

In secondo luogo, l'IFPDT ritiene che le banche dati o i registri utilizzati dalle autorità per lo svolgimento dei compiti pubblici sono in linea di principio coperti dal diritto di accesso secondo LTPG, ragione per cui l'attuale esclusione della trasparenza dell'amministrazione (cfr. art. 53 cpv. 4) costituisce un'eccezione (non giustificata) che, secondo l'IFPDT, è contraria al sistema o al concetto di trasparenza. Inoltre, l'IFPDT è dell'avviso che l'esclusione della LTras e la sua estensione indeterminata proposta a qualsiasi altro documento con contenuti provenienti dal registro non sono necessarie, visto che la LTPG prevede già all'articolo 7 capoverso 1 lettera g una deroga per la protezione dei segreti professionali, i segreti d'affari e i segreti di fabbricazione e che garantisce la protezione dalla sfera privata come pure dei dati personale e dei dati concernenti persone giuridiche (art. 7 cpv. 2 in combinato disposto con art. 9 LTras). Secondo l'IFPDT gli interessi legittimi di protezione sono sufficientemente protetti e contemplati dalla LTras.

Il Consiglio federale conferma la regola proposta. L'articolo 7 LTras prevede già determinate eccezioni, segnatamente per proteggere i segreti d'affari o la sfera privata di terzi, che richiedono tuttavia una valutazione individuale di ogni singolo caso o una ponderazione degli interessi. Per questo motivo, la regola proposta fornisce una precisazione utile e una certezza del diritto supplementare. Limiterà il numero di richieste che l'autorità del registro dovrà inevitabilmente rifiutare per ragioni legittime di protezione del segreto d'affari o della sfera privata. Tale regola è anche conforme allo scopo della LTras, che non consiste nel concedere l'accesso alle informazioni su privati, ma nel consentire il controllo delle attività dell'amministrazione. Essa renderà possibile questo controllo nella misura necessaria, proteggendo in modo chiaro i dati personali iscritti nel registro per la trasparenza.

Allegati