

13.106

**Messaggio
concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del
Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) rivedute nel 2012**

del 13 dicembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno della legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012.

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

2011 P 10.4061 Revisione della legge sul riciclaggio di denaro (N 18.03.11, Wyss)

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

13 dicembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Le Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), che costituiscono gli standard riconosciuti a livello internazionale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, sono state parzialmente rivedute nel 2012. Il presente progetto propone diverse misure legislative volte a trasporre nel diritto svizzero questi standard riveduti e a evitare che la piazza finanziaria svizzera sia utilizzata per fini criminali.

Situazione iniziale

Gli sforzi intrapresi nella lotta contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e, dal 2012, il finanziamento delle armi di distruzione di massa, si situano in un contesto normativo che evolve in funzione dello sviluppo della criminalità economica e finanziaria internazionale. Le Raccomandazioni del GAFI devono essere regolarmente adeguate a tale evoluzione e ai nuovi metodi, sempre più creativi, ai quali ricorrono i criminali. Oltre all'evoluzione della criminalità economica e finanziaria, altri sviluppi hanno influenzato gli standard del GAFI dalla loro adozione nel 1990. Ad esempio, a seguito degli attentati del 2001, le Raccomandazioni sono state estese al finanziamento del terrorismo in occasione della revisione generale del 2003. Più recentemente, la crisi finanziaria e le pressioni internazionali sul segreto bancario hanno rafforzato il legame tra la lotta contro il riciclaggio di denaro e la lotta alla sottrazione d'imposta, circostanza che ha influenzato in maniera marcata la revisione parziale del 2012. A questo proposito occorre citare, in particolare, l'introduzione dei gravi reati fiscali nell'elenco dei reati preliminari al riciclaggio di denaro oppure la precisazione e il rafforzamento delle norme relative alla trasparenza delle persone giuridiche e dei loro aventi economicamente diritto. Le dichiarazioni del G8 e del G20 in vista di un'attuazione sistematica degli standard internazionali in materia di trasparenza formulati dal GAFI e dal Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (Forum globale) hanno ulteriormente accentuato questa evoluzione, marcata anche dalla problematica relativa all'impiego abusivo di società e costrutti giuridici offshore, rilevata nell'affare «Offshore leaks». La revisione è stata infine caratterizzata dalla definizione sistematica negli standard del GAFI dell'approccio basato sul rischio, da tempo applicato in Svizzera. Tale revisione permette di orientare meglio le risorse, sia degli intermediari finanziari sia delle autorità, ai rischi più importanti e quindi di accrescere l'efficacia della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Le legislazioni interne devono essere regolarmente adeguate all'evoluzione degli standard internazionali. L'ultima revisione della legislazione svizzera in materia è entrata in vigore il 1° febbraio 2009. Un adeguamento del diritto interno è particolarmente importante in quanto il GAFI ne valuta periodicamente la conformità alle sue Raccomandazioni. La Svizzera è stata oggetto di valutazione nel quadro del 3° ciclo del 2005 e sarà nuovamente giudicata a metà del 2015 nel quadro del 4° ciclo. Questo nuovo ciclo porrà per la prima volta un accento particolare sulla

valutazione dell'efficacia dei sistemi di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, oltre alla valutazione della loro conformità sul piano tecnico. Adottare le misure necessarie all'attuazione dei punti fondamentali delle Raccomandazioni rivedute è nell'interesse della piazza finanziaria svizzera, in particolare per tutelarne l'integrità e l'attrattiva. In tal modo si potrà continuare a garantire un sistema stabile, completo e in ampia misura conforme alle Raccomandazioni del GAFI, come rilevato da quest'ultimo in occasione della valutazione del 2005.

Contenuto del progetto

Le proposte di modifica si concentrano su sette tematiche. La prima tematica concerne la trasparenza delle persone giuridiche e delle azioni al portatore. Diverse misure dovrebbero garantire alle autorità l'accesso a informazioni riguardanti gli azionisti e le persone che in definitiva controllano una persona giuridica, in particolare per quanto concerne le società che emettono azioni al portatore. Il progetto permette a queste ultime di scegliere la misura più adatta alla loro struttura o la meno onerosa. La seconda tematica precisa gli obblighi degli intermediari finanziari in occasione dell'accertamento relativo agli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche. La legge sul riciclaggio di denaro (LRD) è stata inoltre adeguata al fine di introdurre formalmente l'obbligo, già esistente nella prassi, di rilevare sistematicamente l'avente economicamente diritto di una relazione d'affari. La terza tematica è volta a estendere la definizione attuale di persone politicamente esposte alle persone politicamente esposte nazionali e presso organizzazioni intergovernative e di ancorare le regole corrispondenti direttamente nella LRD. La quarta tematica riguarda la qualificazione dei gravi reati fiscali come reati preliminari al riciclaggio di denaro. Per quanto concerne le imposte dirette è prevista una modifica del Codice penale relativa all'approccio ai reati preliminari (art. 305^{bis} CP), mentre l'attuale reato di contrabbando doganale è stato esteso a tutte le imposte indirette riscosse dalla Confederazione. La quinta tematica concerne i pagamenti in contanti nelle operazioni di vendita di cose mobili e di fondi. Il pagamento della parte del prezzo eccedente 100 000 franchi dovrà essere effettuato obbligatoriamente per il tramite di un intermediario finanziario sottoposto alla LRD. Questa soluzione permette di evitare di sottoporre alla LRD intere branche dell'economia che non rientrano né nel settore bancario né in quello parabancario, e di mantenere in tal modo il principio dell'intermediazione finanziaria su cui si basa la LRD. La sesta tematica riguarda l'incremento dell'efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto. Da un lato, l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (Ufficio di comunicazione) potrà ottenere da altre autorità svizzere le informazioni necessarie all'analisi delle comunicazioni in caso di sospetto. D'altro lato, esso disporrà di maggiore tempo per le analisi grazie al blocco differito dei beni. Infine, la settima tematica riguarda una migliore attuazione della Raccomandazione del GAFI concernente le sanzioni mirate in relazione al finanziamento del terrorismo basata sulla risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza dell'ONU, attraverso la formalizzazione della prassi attuale.

Indice

Compendio	564
1 Punti essenziali del progetto	569
1.1 Situazione iniziale	569
1.2 La normativa proposta	572
1.2.1 Trasparenza delle persone giuridiche e azioni al portatore	572
1.2.1.1 Situazione iniziale	572
1.2.1.2 Soluzioni proposte	574
1.2.1.3 Panoramica del progetto concernente l'attuazione della Raccomandazione 24 del GAFI	576
1.2.2 Aventi economicamente diritto	577
1.2.2.1 Accertamento relativo all'avente economicamente diritto	577
1.2.2.2 Obbligo di diligenza nell'accertamento relativo all'avente economicamente diritto delle persone giuridiche	577
1.2.3 Definizione di persone politicamente esposte e determinazione dei rispettivi obblighi di diligenza nella LRD	578
1.2.3.1 Estensione della definizione attuale alle persone politicamente esposte nazionali e alle persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative	578
1.2.3.2 Obblighi di diligenza particolari in relazione alle nuove categorie di persone politicamente esposte	579
1.2.3.3 Integrazione delle nuove prescrizioni	580
1.2.4 Qualificazione dei gravi reati fiscali come reati preliminari al riciclaggio di denaro	581
1.2.4.1 Modifica dell'approccio relativo ai reati preliminari per quanto concerne le imposte dirette	581
1.2.4.2 Imposte indirette	582
1.2.4.3 Assistenza giudiziaria internazionale	583
1.2.4.4 Mantenimento del riciclaggio di denaro quale ostacolo alla confisca di valori patrimoniali	584
1.2.5 Estensione del campo d'applicazione della LRD (pagamento in contanti nelle operazioni di vendita)	585
1.2.5.1 Situazione iniziale	585
1.2.5.2 Soluzione proposta: prescrizione in materia di pagamento in contanti nelle operazioni di vendita	587
1.2.6 Adeguamento della LEF (pagamento in contanti agli incanti)	588
1.2.6.1 Diritto vigente	588
1.2.6.2 Soluzione proposta	589
1.2.7 Competenze dell'Ufficio di comunicazione ed efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto	589

1.2.7.1	Attività di analisi dell'Ufficio di comunicazione: miglioramento dell'assistenza amministrativa all'interno dell'Amministrazione	591
1.2.7.2	Modifica del sistema di comunicazione	593
1.2.8	Sanzioni finanziarie mirate in relazione al terrorismo e al finanziamento del terrorismo	594
1.2.8.1	Situazione iniziale	594
1.2.8.2	Soluzione proposta	596
1.3	Valutazione della soluzione proposta	597
1.3.1	Trasparenza delle persone giuridiche e delle azioni al portatore	597
1.3.2	Aventi economicamente diritto	600
1.3.3	Definizione di persone politicamente esposte e determinazione dei rispettivi obblighi di diligenza nella LRD	600
1.3.4	Qualificazione dei gravi reati fiscali come reati preliminari al riciclaggio di denaro	601
1.3.5	Estensione del campo d'applicazione della LRD (pagamento in contanti nelle operazioni di vendita)	603
1.3.6	Adeguamento della LEF (pagamento in contanti agli incanti)	606
1.3.7	Competenze dell'Ufficio di comunicazione ed efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto	607
1.3.8	Sanzioni finanziarie mirate in relazione al terrorismo e al finanziamento del terrorismo	608
1.4	Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	609
1.4.1	Trasparenza delle persone giuridiche e delle azioni al portatore	610
1.4.1.1	Esistenza di azioni al portatore	610
1.4.1.2	Misure per aumentare la trasparenza	610
1.4.1.3	Dati statistici sulle società con azioni al portatore	612
1.4.2	Reati preliminari in materia fiscale	613
1.4.3	Rapporto con il diritto europeo	614
1.4.4	Sanzioni finanziarie mirate in relazione al terrorismo e al finanziamento del terrorismo	614
1.5	Attuazione	615
1.6	Interventi parlamentari	615
2	Commento ai singoli articoli	615
2.1	Codice civile	615
2.2	Codice delle obbligazioni	615
2.3	Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento	625
2.4	Codice penale	626
2.5	Legge federale sul diritto penale amministrativo	628
2.6	Legge sugli investimenti collettivi di capitale	633
2.7	Legge sul riciclaggio di denaro	634
2.8	Legge sui titoli contabili	651

3	Ripercussioni	652
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	652
3.1.1	Ripercussioni riguardo all'elaborazione delle comunicazioni in caso di sospetto	652
3.1.2	Vigilanza sugli intermediari finanziari	654
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	654
3.3	Ripercussioni per l'economia	655
3.3.1	Trasparenza delle persone giuridiche e delle azioni al portatore	655
3.3.2	Accertamento relativo all'avente economicamente diritto	656
3.3.3	Reati fiscali come reati preliminari al riciclaggio di denaro	657
3.3.4	Prescrizione in materia di pagamento in contanti nelle operazioni di vendita	657
3.3.5	Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro	658
3.4	Altre ripercussioni	658
4	Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	658
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	658
4.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	659
5	Aspetti giuridici	659
5.1	Costituzionalità e legalità	659
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	659
5.3	Forma dell'atto	660
5.4	Subordinazione al freno alle spese	660
5.5	Conformità alla legge sui sussidi	660
5.6	Delega di competenze legislative	660
	Legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012 (Disegno)	661

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La Svizzera attribuisce grande importanza al mantenimento di una piazza finanziaria integra. Alla luce di una criminalità in continua evoluzione, essa adegua regolarmente la propria legislazione, introdotta oltre 25 anni fa, per tutelare l'integrità della piazza finanziaria e impedire che quest'ultima venga utilizzata per fini criminali, segnatamente il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Con la sua partecipazione alla definizione degli standard internazionali intesi a garantire l'integrità del mercato finanziario, in particolare ad armonizzare le norme di lotta contro la criminalità finanziaria, la Svizzera fornisce un importante contributo alla strategia del Consiglio federale per una piazza finanziaria integra e florida. La Svizzera partecipa infatti attivamente, sin dalla sua istituzione nel 1989, ai lavori del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI)¹. Il GAFI ha elaborato Raccomandazioni che costituiscono standard riconosciuti a livello internazionale finalizzati alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Tra il 2009 e il 2012, in particolare a causa dell'evoluzione della criminalità finanziaria internazionale, il GAFI ha sottoposto queste Raccomandazioni a un riesame approfondito che ha comportato una revisione parziale delle norme di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nonché un'estensione di tali norme alla lotta contro il finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa. Nel febbraio del 2012 la Svizzera ha approvato le 40 Raccomandazioni rivedute del GAFI. Attualmente la legislazione svizzera soddisfa in ampia misura i nuovi standard. Tuttavia, sono ancora necessari adeguamenti mirati affinché la legislazione svizzera corrisponda alle Raccomandazioni rivedute e perché siano colmate le lacune emerse dalla valutazione effettuata nel 2005 dal GAFI, alle quali non è ancora stato posto rimedio.

La conformità con gli standard internazionali è nell'interesse della Svizzera, poiché permette di tutelare la reputazione e l'attrattiva della sua piazza finanziaria. È per questa ragione che il nostro Paese ha adottato tali standard e prevede di adeguare la propria legislazione nel quadro della presente revisione. Inoltre con l'adozione delle Raccomandazioni del GAFI la Svizzera si assicura il riconoscimento del proprio dispositivo a livello internazionale.

Le nuove Raccomandazioni differiscono in alcuni punti rispetto alla vigente legislazione e all'attuale politica di lotta contro il riciclaggio di denaro:

- il GAFI ha chiarito le proprie esigenze relative alla trasparenza delle persone giuridiche, comprese le società che emettono azioni al portatore. A seguito delle Raccomandazioni formulate dal Forum globale anche le norme svizzere concernenti le società che emettono azioni al portatore necessitano di revisione. Si dovrà procedere ad adeguamenti del Codice delle obbligazioni (CO)², della legge federale del 23 giugno 2006³ sugli investimenti collettivi

1 In inglese: *Financial Action Task Force* (FATF).

2 RS 220

3 RS 951.31

di capitale (LlCol) e del Codice penale (CP)⁴ che sanciscono un obbligo di annunciare dell'azionista nei confronti della società, riguardante anche gli aventi economicamente diritto alle azioni. A seguito della consultazione svoltasi dal 27 febbraio al 1° luglio 2013⁵ è stata introdotta un'alternativa supplementare che consiste nell'esonerare l'azionista dal suo obbligo di annunciare se le azioni al portatore sono emesse sotto forma di titoli contabili conformemente alla legge del 3 ottobre 2008⁶ sui titoli contabili (LTCO). Per garantire la trasparenza richiesta dagli standard internazionali, è tuttavia necessaria una lieve modifica della LTCO. Sono inoltre previste disposizioni per le società con azioni nominative. Con una modifica del Codice civile (CC)⁷ l'obbligo d'iscrizione nel registro di commercio viene esteso a tutte le fondazioni, comprese le fondazioni di famiglia e le fondazioni ecclesiastiche;

- nel quadro degli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari è stato precisato lo standard del GAFI sull'accertamento relativo all'avente economicamente diritto. Si tratta di misure adeguate che devono essere prese per accertare la persona fisica che in definitiva controlla a maggioranza la persona giuridica. La legge federale del 10 ottobre 1997⁸ relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (LRD) dovrà essere modificata su questo punto;
- il GAFI ha esteso le sue Raccomandazioni, secondo un approccio basato sul rischio, alle relazioni d'affari con persone politicamente esposte nazionali e persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative. In quest'ultima categoria rientrano le persone che esercitano o hanno esercitato una funzione principale in seno o per conto di un'organizzazione intergovernativa. La LRD è modificata mediante l'introduzione di un obbligo generale di identificare le persone politicamente esposte, di definizioni e particolari obblighi di diligenza concernenti le persone politicamente esposte svizzere e le persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative;
- il GAFI ha esteso l'elenco dei reati preliminari al riciclaggio di denaro ai «reati fiscali». Alla luce dei risultati della consultazione, il nostro Collegio rinuncia a introdurre un reato preliminare nella legislazione in materia di imposte dirette per non interferire nella revisione del diritto penale fiscale. La Raccomandazione può essere attuata, da un lato, mediante una modifica del Codice penale che preveda l'introduzione di un reato preliminare in materia di imposte dirette e, d'altro lato, attraverso una revisione limitata della legislazione in materia di imposte indirette (legge federale del 22 marzo 1974⁹ sul diritto penale amministrativo, DPA);

4 **RS 311.0**

5 Il rapporto sui risultati della consultazione è disponibile su www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2013 > Dipartimento federale delle finanze > Attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria.

6 **RS 957.1**

7 **RS 210**

8 **RS 955.0**

9 **RS 313.0**

- è prevista inoltre un'estensione puntuale del campo d'applicazione della LRD alle vendite di fondi e di cose mobili sebbene le Raccomandazioni rivedute del GAFI non lo esigano esplicitamente. La LRD sarà modificata in modo che le operazioni di vendita di fondi o di cose mobili che superano un determinato importo dovranno essere effettuate per il tramite di un intermediario finanziario. Una soluzione analoga sotto il profilo del risultato verrà introdotta nella legge federale dell'11 aprile 1889¹⁰ sull'esecuzione e sul fallimento (LEF);
- il GAFI ha esteso le competenze degli uffici di comunicazione (in Svizzera: Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro, qui di seguito «Ufficio di comunicazione») che potranno ottenere informazioni supplementari dagli intermediari finanziari e precisato lo standard concernente lo scambio di informazioni finanziarie tra uffici di comunicazione. Questi punti sono già stati attuati mediante una modifica della LRD del 21 giugno 2013, entrata in vigore con effetto al 1° novembre 2013¹¹. Nel quadro di tale progetto vengono introdotte diverse misure volte a migliorare l'efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto di riciclaggio di denaro e a facilitare le procedure per gli intermediari finanziari. In primo luogo viene completata la disposizione in materia di assistenza amministrativa della LRD che permette all'Ufficio di comunicazione di procurarsi, su richiesta, presso altre autorità svizzere le informazioni che gli servono per analizzare le comunicazioni effettuate in caso di sospetto. Questa disposizione consente quindi di ottimizzare le analisi dell'Ufficio di comunicazione. In secondo luogo, grazie a un'applicazione differita del blocco automatico previsto dalla LRD, a seconda del caso, l'Ufficio di comunicazione avrà più tempo a disposizione per effettuare le analisi. Sulla base della consultazione si propone di introdurre nella legge un periodo massimo per effettuare le analisi e di mantenere il diritto di comunicazione previsto dal CP;
- per quanto concerne l'attuazione della Raccomandazione del GAFI concernente sanzioni finanziarie mirate in relazione al terrorismo e al finanziamento del terrorismo, sono previste modifiche della LRD al fine di formalizzare la prassi attuale secondo cui le autorità federali interessate devono esaminare le liste dei terroristi pubblicate all'estero e trasmetterle agli intermediari finanziari. A seguito della decisione del nostro Collegio del 4 settembre 2013, le suddette modifiche di legge sono state integrate nel progetto.

Alcune importanti Raccomandazioni del GAFI – rivedute o nuove – non richiedono modifiche legislative. Conformemente alla nuova Raccomandazione 1 relativa all'approccio basato sul rischio, i Paesi devono innanzi tutto effettuare una valutazione nazionale del rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Le valutazioni si baseranno essenzialmente sugli strumenti esistenti (analisi dei rischi di diverse autorità, coordinamento tra le autorità interessate). La Svizzera soddisfa già pienamente lo standard riveduto riguardante la trasparenza dei trust e altri istituti giuridici. Infine, il nuovo standard del GAFI concernente la lotta contro il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa esige sostanzialmente l'attuazione di sanzioni finanziarie mirate del Consiglio di sicurezza

¹⁰ RS 281.1

¹¹ RU 2013 3493

dell'ONU. Già oggi la Svizzera applica queste sanzioni in base alla legge federale del 22 marzo 2002¹² sull'applicazione di sanzioni internazionali (LEmb).

In conclusione si può asserire che la Svizzera dispone già oggi di un dispositivo di lotta contro la criminalità finanziaria generalmente efficace e completo. Tuttavia, come accade per altri Paesi, l'evoluzione della criminalità e le sfide che si dovranno affrontare per combatterla non risparmiano neppure la Svizzera. Nel quadro della presente revisione occorre pertanto adeguare la legislazione svizzera affinché i punti di forza dell'attuale sistema possano essere preservati e la sua efficacia, laddove necessario, migliorata. Una protezione efficace contro l'uso a fini criminali è fondamentale per una piazza finanziaria importante come quella svizzera.

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Trasparenza delle persone giuridiche e azioni al portatore

1.2.1.1 Situazione iniziale

Nel 2005 il GAFI ha effettuato una valutazione del dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Nell'ambito di questo esame la Svizzera è risultata «non conforme» per quanto attiene alla questione della trasparenza delle persone giuridiche. Secondo il GAFI, le azioni al portatore, che garantiscono l'anonimato dell'azionista poiché non sono emesse a nome di una determinata persona e ogni portatore è riconosciuto come l'avente economicamente diritto, non soddisfano la Raccomandazione 33 (2003). Quest'ultima prevedeva che i Paesi garantissero alle autorità competenti in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo la possibilità di ottenere e consultare a tempo debito informazioni adeguate, pertinenti e aggiornate sui beneficiari effettivi e sul controllo delle persone giuridiche (*«les pays devraient s'assurer que des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales puissent être obtenues et consultées en temps voulu par les autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme»*). Il GAFI si aspetta quindi che i Paesi che consentono l'emissione di azioni al portatore adottino misure adeguate (*«mesures appropriées»*) affinché le società emittenti di siffatte azioni non possano essere utilizzate impropriamente per riciclare denaro (*«ne puissent pas être utilisées à mauvais escient pour blanchir des capitaux»*). Ha pertanto raccomandato alla Svizzera di migliorare le misure di trasparenza per le società che emettono azioni al portatore, ma non ha chiesto l'abrogazione di questo tipo di azioni. Dal 2005 il nostro Collegio è impegnato a trovare una soluzione legislativa che permetta di risolvere in modo soddisfacente il problema della mancanza di trasparenza delle società emittenti di azioni al portatore.

Nel febbraio del 2012 il GAFI ha adottato le sue Raccomandazioni rivedute, segnatamente uno standard riveduto (nota esplicativa della Raccomandazione 24) concernente la trasparenza delle persone giuridiche precisandone le regole. In particolare, le norme rivedute specificano le esigenze poste alle società che emettono azioni nominative e al portatore al fine di garantire la disponibilità di informazioni sui

¹² RS 946.231

proprietari legali e sull'avente economicamente diritto delle persone giuridiche come pure l'accesso delle autorità competenti a queste informazioni. Il GAFI ha inoltre precisato la definizione di avente economicamente diritto¹³ delle persone giuridiche. Tale definizione riguarda le persone fisiche che in definitiva esercitano il controllo effettivo su una persona giuridica, in particolare detenendo una partecipazione maggioritaria nella persona giuridica. La nota esplicativa prevede, a titolo di esempio, una partecipazione maggioritaria fondata su una quota del 25 per cento. Per le società che emettono azioni al portatore e bollettini di sottoscrizione di azioni al portatore, la Raccomandazione 24 del GAFI stabilisce che un Paese deve, ad esempio, applicare uno o più dei seguenti meccanismi¹⁴: (i) vietare le azioni al portatore; (ii) convertirle in azioni nominative; (iii) immobilizzarle, nel senso che devono essere depositate presso un intermediario finanziario oppure (iv) imporre agli azionisti che detengono una partecipazione maggioritaria di informare la società sulla loro identità e alla società di registrare l'identità degli azionisti. Le Raccomandazioni rivedute offrono oggi nuove possibilità per armonizzare il dispositivo svizzero con le esigenze in materia di trasparenza del GAFI.

Negli ultimi anni la pressione da parte del GAFI per una maggiore trasparenza nell'ambito delle persone giuridiche si è fatta particolarmente forte da quando nel 2009 il Forum globale ha introdotto la valutazione tra pari (*peer review*). Una di queste norme principali stabilisce che i membri devono garantire che le autorità nazionali competenti abbiano accesso alle informazioni che permettono loro di identificare i proprietari di società di capitali e altre persone giuridiche.

Secondo il Forum globale la nozione di proprietario comprende il proprietario legale e, se questi agisce per conto di un'altra persona in qualità di mandatario oppure in base a una disposizione analoga, anche la persona che agisce a favore del proprietario nonché le persone che fanno parte della catena di proprietà (criterio A.1.1). Dai Paesi che autorizzano azioni al portatore si esige la messa in atto di meccanismi adeguati che consentano di identificare i proprietari di queste azioni (A.1.2). Non si propone di sopprimere le azioni al portatore, ma si chiede di approntare un meccanismo affidabile che garantisca l'identificazione dei proprietari di queste azioni. Una delle tante possibilità potrebbe essere, ad esempio, la conclusione di un accordo con un ufficiale del registro fondiario (*custodial arrangement*) o di un accordo simile allo scopo di immobilizzare le azioni interessate. Il Forum globale sottolinea la necessità di adottare misure «complete» e proporzionate alle dimensioni del problema (prevalenza di azioni al portatore in una determinata giurisdizione). Per soddisfare lo standard del Forum globale, un Paese la cui legislazione permette l'emissione di azioni al portatore deve prevedere uno o più meccanismi che garantiscono l'identificazione di ogni proprietario di azioni al portatore.

Il Forum globale pone dunque esigenze più stringenti di quelle del GAFI.

La maggior parte dei Paesi europei ha adeguato o perlomeno sta adeguando la propria legislazione ai nuovi standard del GAFI e del Forum globale. Tra gli esempi recenti si citano la Germania, l'Austria e il Principato del Liechtenstein (cfr. n. 1.4.1). Negli ultimi anni si è registrato un aumento in Svizzera delle società anonime che emettono azioni al portatore; al momento se ne contano oltre 50 000. Per quanto riguarda l'ammontare della quota di questa forma di azioni ci sono grandi differenze fra un Cantone e l'altro. La Svizzera deve attivarsi e procedere agli ade-

¹³ Le Raccomandazioni del GAFI utilizzano il termine «*bénéficiaire effectif*».

¹⁴ Cfr. n. 14 lett. d della nota esplicativa della Raccomandazione 24.

guamenti legislativi volti a creare la necessaria trasparenza. Altrimenti vi è il rischio che le azioni al portatore di società svizzere vengano utilizzate per eludere la legislazione di altri Stati.

1.2.1.2 Soluzioni proposte

Azioni al portatore

Al fine di attuare le esigenze di trasparenza delle persone giuridiche citate nel paragrafo precedente, il progetto prevede che una società che emette azioni al portatore possa ricorrere a una delle quattro seguenti misure alternative:

1) Obbligo di annunciare dell'azionista alla società al momento dell'acquisto di azioni

Il disegno introduce un obbligo di annunciare al momento dell'acquisto di azioni, secondo il quale l'acquirente di azioni al portatore deve annunciare tale acquisto e rendere nota la propria identità. Se nelle sue Raccomandazioni il GAFI si limita all'introduzione di un obbligo di annunciare soltanto per le partecipazioni superiori al 25 per cento (cfr. n. 14 lett. d della nota esplicativa della Raccomandazione 24), il Forum globale ritiene tale misura insufficiente. Con una soluzione che prevede un obbligo di annunciare per tutti i detentori (titolari legali) di azioni al portatore, la Svizzera potrebbe soddisfare lo standard del Forum globale. Inoltre, per i titolari di azioni al portatore che raggiungono o superano una soglia di partecipazione del 25 per cento nella società, il progetto prevede l'obbligo di annunciare l'identità dell'avente economicamente diritto delle azioni. Tali misure sono completate dall'obbligo per la società di tenere un elenco dei titolari e degli aventi economicamente diritto alle azioni. Per essere efficaci, i suddetti obblighi dovrebbero essere vincolati a sanzioni sufficientemente dissuasive.

Occorre considerare che se l'obbligo di annunciare fosse limitato al momento della partecipazione all'assemblea generale, l'annuncio alla società riguarderebbe solo le persone che hanno acquistato azioni al portatore e che intendono esercitare il diritto di voto legato alle azioni. Pertanto, il rischio di riciclaggio di denaro e le esigenze del GAFI relative a informazioni «adeguate e aggiornate» sarebbero presi in considerazione soltanto in parte. Infatti, in caso di eventuali trasferimenti di azioni al portatore tra due assemblee generali non sarebbe possibile identificare gli azionisti che non intendono partecipare alle assemblee. Per questo motivo l'obbligo di annunciare dei titolari di azioni al portatore dovrebbe sorgere al momento del trasferimento delle azioni, ovvero in occasione dell'acquisto.

Occorre tenere presente che questa proposta riguarda esclusivamente le società non quotate in borsa dato che la trasparenza delle società le cui azioni sono quotate in borsa è già garantita dagli obblighi di dichiarazione stabiliti nella legge federale del 24 marzo 1995¹⁵ sulle borse e il commercio di valori mobiliari (LBVM). Quest'ultima prevede infatti che chi detiene direttamente, indirettamente, da solo o d'intesa con terzi una determinata percentuale dei diritti di voto di una società deve dichiarare la sua partecipazione alla società e alle borse presso le quali la società è quotata. L'obbligo di dichiarazione sancito nella legislazione sulle borse sorge nel

¹⁵ RS 954.1

momento in cui la persona detiene una partecipazione di almeno il 3 per cento dei diritti di voto.

2) Possibilità di annunciare a un intermediario finanziario anziché alla società

La società può stabilire che l'acquisto di azioni al portatore non debba essere annunciato ad essa stessa, bensì a un intermediario finanziario secondo la LRD. In questo caso la società delega a un terzo la tenuta dell'elenco concernente l'identità dei titolari e degli aventi economicamente diritto alle azioni. Tale delega permette di mantenere l'anonimato dei detentori e degli aventi economicamente diritto di azioni al portatore nei confronti della società nonché di garantire la trasparenza. Conformemente all'accordo di delega, l'intermediario finanziario designato deve fornire alla società informazioni sul contenuto dell'elenco.

3) Azioni al portatore emesse quali titoli contabili («dematerializzazione»)

Il progetto disciplina inoltre il caso delle azioni al portatore dematerializzate. Se sono emesse quali titoli contabili, le azioni al portatore sono depositate presso un ente di custodia ai sensi della LTCo o iscritte quali diritti valori nel registro principale e accreditate su un conto (art. 6 LTCo). Tuttavia, i titolari di questi conti non sono generalmente gli azionisti stessi e pertanto possono anche non essere identificati direttamente dall'ente di custodia. Il conto titoli personale dell'azionista è tenuto solitamente dalla sua banca, che a sua volta dispone di un conto titoli o presso il suddetto ente di custodia o presso un altro ente di custodia (interposto). Dato che sulla base degli obblighi derivanti dalla legge sul riciclaggio di denaro, la banca di un azionista deve ora conoscere l'identità della sua controparte (ovvero dell'azionista) come pure dell'avente economicamente diritto, un ulteriore obbligo di annunciare dell'azionista al fine di rendere nota la propria identità non appare necessario. In definitiva questa informazione può essere ottenuta presso la banca dell'azionista.

4) Conversione semplificata in azioni nominative

È prevista una conversione semplificata delle azioni al portatore in azioni nominative.

Azioni nominative

L'introduzione dell'obbligo di annunciare riguardo ai titolari di azioni al portatore deve essere associata all'adozione di misure volte a migliorare la trasparenza delle azioni nominative di una società anonima e delle quote sociali della società a garanzia limitata (qui di seguito «Sagl»). Di conseguenza, come nel caso delle azioni al portatore, si propone che l'acquirente di azioni nominative annuncii l'identità dell'avente economicamente diritto alle azioni se quest'ultimo raggiunge o supera una soglia di partecipazione del 25 per cento nella società.

1.2.1.3

Panoramica del progetto concernente l'attuazione della Raccomandazione 24 del GAFI

Il progetto, che richiede principalmente adeguamenti del diritto societario, può essere riassunto come segue.

Società anonima

L'azionista di una società non quotata in borsa deve annunciare alla società – o all'intermediario finanziario da essa designato – l'acquisto di azioni al portatore. Inoltre, sia i titolari di azioni nominative sia i titolari di azioni al portatore devono annunciare alla società non quotata o all'intermediario finanziario l'avente economicamente diritto alle azioni quando acquisiscono una partecipazione che raggiunge almeno il 25 per cento. La società (o l'intermediario finanziario designato) deve tenere un elenco dei titolari di azioni al portatore soggetti all'obbligo di annunciare e degli aventi economicamente diritto a queste azioni. Il libro delle azioni e l'elenco dei titolari di azioni soggetti all'obbligo di annunciare e degli aventi economicamente diritto alle azioni devono essere accessibili in Svizzera. I documenti che sono serviti all'annuncio devono essere conservati per dieci anni dopo la cancellazione della persona annunciata dall'elenco. Inoltre, il libro delle azioni e l'elenco devono essere conservati per dieci anni dopo la cancellazione della società.

Il consiglio d'amministrazione o un rappresentante autorizzato domiciliato in Svizzera deve avere accesso al libro delle azioni e all'elenco dei titolari di azioni soggetti all'obbligo di annunciare e degli aventi economicamente diritto alle azioni.

Una violazione degli obblighi può comportare diverse sanzioni. Da un canto, esistono sanzioni sotto il profilo del diritto societario secondo cui i diritti sociali (ad es. i diritti di voto) e i relativi diritti patrimoniali (ad es. i dividendi), che sono legati alle azioni, non possono essere esercitati fintanto che non viene ottemperato all'obbligo di annunciare. D'altro canto, grazie a nuove disposizioni penali nel CP (violazione dell'obbligo di annunciare e tenuta non corretta dell'elenco) è possibile applicare ulteriori sanzioni penali.

La conversione di azioni al portatore in azioni nominative viene semplificata.

Le prescrizioni in materia di trasparenza che figurano nella Raccomandazione 24 del GAFI sono applicabili non solo alle società anonime ai sensi del CO, bensì anche alle società di investimento a capitale variabile (SICAV) secondo gli articoli 36 e seguenti della LICol. È pertanto necessaria una modifica corrispondente della LICol.

Società a garanzia limitata

Il libro delle quote sociali deve essere accessibile in Svizzera. Anche in questo caso, i documenti che sono serviti all'iscrizione nel libro sociale devono essere conservati per dieci anni.

I soci che raggiungono una partecipazione di almeno il 25 per cento hanno l'obbligo di annunciare alla società l'avente economicamente diritto.

Le sanzioni corrispondono a quelle previste nel diritto della società anonima.

Società cooperativa

Il progetto stabilisce un obbligo generale di tenere in Svizzera un elenco completo dei soci. Anche nel caso della società cooperativa i documenti che sono serviti all'iscrizione nell'elenco devono essere conservati per dieci anni.

Una disposizione penale prevede una sanzione per la tenuta non corretta dell'elenco dei soci.

Fondazione

Il progetto prevede l'obbligo d'iscrizione nel registro di commercio per tutte le fondazioni. In futuro il registro di commercio comprenderà anche le fondazioni di famiglia e le fondazioni ecclesiastiche.

1.2.2 Aventi economicamente diritto

1.2.2.1 Accertamento relativo all'avente economicamente diritto

L'obbligo di accertare l'avente economicamente diritto secondo la Raccomandazione 10 del GAFI si applica a tutti gli intermediari finanziari sottoposti alla LRD e riguarda le persone fisiche e giuridiche, ad eccezione delle società quotate in borsa o delle loro filiali controllate a maggioranza. Da questo obbligo discende che l'avente economicamente diritto di una relazione d'affari deve sempre essere noto all'intermediario finanziario. Sebbene non sia formalmente sancita nella LRD, tale esigenza è in linea di principio riconosciuta e applicata da tempo in Svizzera. Si propone pertanto di precisare la legge introducendo un obbligo generale di accertamento relativo all'avente economicamente diritto. In tal modo le condizioni poste dal GAFI sarebbero soddisfatte anche a livello formale.

1.2.2.2 Obbligo di diligenza nell'accertamento relativo all'avente economicamente diritto delle persone giuridiche

Nell'ambito della revisione della Raccomandazione 10 del GAFI, sono state precisate le prescrizioni sull'accertamento relativo all'avente economicamente diritto delle persone giuridiche. Le nuove misure previste dagli standard del GAFI si basano sul principio generale di accertare le persone fisiche che in definitiva controllano la controparte di una relazione d'affari. Il GAFI precisa che questa definizione comprende le persone fisiche che in definitiva esercitano il controllo effettivo su una persona giuridica, in particolare detenendo una partecipazione qualificata nella persona giuridica¹⁶. La legislazione svizzera vigente non soddisfa tale principio. Le informazioni necessarie sull'avente economicamente diritto delle persone giuridiche sono «la ragione sociale e l'indirizzo della sede» per le società attive (art. 39 cpv. 1 lett. b ordinanza dell'8 dicembre 2010¹⁷ dell'Autorità federale di vigilanza sui

¹⁶ Questa definizione corrisponde a quella prevista nella Raccomandazione 24 del GAFI per quanto concerne la trasparenza delle persone giuridiche e le regole applicabili alle società (cfr. n. 1.2.1.1).

¹⁷ RS 955.033.0

mercati finanziari sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, ORD-FINMA), a meno che la relazione d'affari non comporti un rischio elevato. In tal caso, l'intermediario finanziario deve accertare chi controlla a maggioranza la persona giuridica (art. 12 cpv. 2 lett. h e art. 14 cpv. 2 lett. h ORD-FINMA). Le strutture complesse come le società di sede non possono essere l'avente economicamente diritto (art. 50 cpv. 1 ORD-FINMA). Secondo l'attuale prassi è tuttavia possibile che l'avente economicamente diritto di una società di sede sia una persona giuridica che esercita un'attività commerciale.

Il progetto propone pertanto di colmare questa lacuna completando l'articolo 4 LRD (in combinato disposto con l'art. 2a cpv. 3 D-LRD). In attuazione della Raccomandazione 10 del GAFI, la nuova disposizione prevede che in futuro l'intermediario finanziario adotti misure adeguate per accertare le persone fisiche che in definitiva controllano a maggioranza una persona giuridica. Il disegno di legge prevede misure graduali che consentono di applicare la disposizione in funzione della necessità.

1.2.3 Definizione di persone politicamente esposte e determinazione dei rispettivi obblighi di diligenza nella LRD

1.2.3.1 Estensione della definizione attuale alle persone politicamente esposte nazionali e alle persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative

In virtù della Raccomandazione 12 del GAFI gli obblighi di diligenza vigenti nei confronti delle persone politicamente esposte straniere vengono estesi alla cerchia delle persone politicamente esposte nazionali e delle persone politicamente esposte presso organizzazioni internazionali. Nella propria definizione il GAFI non fa distinzione tra persone politicamente esposte nazionali e persone politicamente esposte straniere, ma si basa per entrambe le categorie sulla stessa cerchia di persone. Secondo il glossario delle Raccomandazioni del GAFI, le persone politicamente esposte, sia nazionali sia straniere, sono persone con funzioni pubbliche direttive come capi di Stato e di governo, politici di alto rango, alti funzionari dell'amministrazione, della giustizia, dell'esercito e dei partiti, organi superiori delle imprese pubbliche. La caratteristica distintiva è costituita dal Paese che ha affidato alla persona la funzione pubblica direttiva. Il fatto che per le persone politicamente esposte nazionali e per quelle straniere la definizione sia la stessa garantisce che le funzioni che a livello nazionale sono considerate funzioni affidate a persone politicamente esposte vengano ritenute tali anche all'estero.

Nelle sue spiegazioni il GAFI afferma esplicitamente che a seconda del contesto le funzioni pubbliche direttive possono essere esercitate a livello subnazionale. La definizione formale di persone politicamente esposte a livello subnazionale non è tuttavia una prescrizione obbligatoria. Agli Stati viene lasciata la libertà di decidere quali persone politicamente esposte nazionali presentano un rischio elevato. Di conseguenza il progetto prevede di estendere la definizione solamente alle persone politicamente esposte con funzione pubblica direttiva a livello nazionale (e non cantonale e comunale).

Per persone politicamente esposte presso organizzazioni internazionali si intendono persone che esercitano o hanno esercitato un mandato al livello più alto di organizzazioni intergovernative, che sono soggetti di diritto internazionale. Tra queste rientrano, ad esempio, l'ONU e le sue agenzie oppure il Fondo monetario internazionale. Ne sono invece escluse tutte le organizzazioni internazionali di diritto privato (ad es. FIFA, CIO ecc.). A questo proposito occorre sottolineare che l'intermediario finanziario deve adempiere obblighi di diligenza particolari a prescindere dall'appartenenza del cliente alla categoria delle persone politicamente esposte, se in considerazione della valutazione complessiva della relazione con il cliente i criteri di rischio di cui all'articolo 12 capoverso 2 lettere a-h e all'articolo 13 capoversi 2 e 3 ORD-FINMA sono soddisfatti. Ciò vale anche per le persone che prestano servizio presso organizzazioni internazionali di diritto privato.

Secondo la Raccomandazione 12 del GAFI gli obblighi di diligenza vanno adempiuti anche nel caso di persone legate alle persone politicamente esposte.

Attualmente le prescrizioni relative alle persone politicamente esposte sono disciplinate nell'ORD-FINMA. Anche l'ordinanza della CFCG¹⁸ del 12 giugno 2007¹⁹ sulla lotta contro il riciclaggio di denaro (ORD-CFCG) contiene determinate disposizioni al riguardo. Questa situazione non è soddisfacente dal momento che l'ORD-FINMA è rivolta esclusivamente a banche, direzioni di fondi, società di investimento ai sensi della LICol, gerenti patrimoniali ai sensi della LICol, istituti d'assicurazione e commercianti di valori mobiliari (intermediari finanziari secondo l'art. 2 cpv. 2 lett. a-d LRD) e ai cosiddetti intermediari finanziari direttamente sottoposti secondo l'articolo 2 capoverso 3 LRD. L'ORD-CFCG, dal canto suo, è applicabile solo alle case da gioco (art. 2 cpv. 2 lett. e LRD). Per contro, le prescrizioni relative alle persone politicamente esposte nell'ORD-FINMA e nell'ORD-CFCG non sono applicabili ai membri degli organismi di autodisciplina, dato che questi non rientrano nel campo d'applicazione dell'ORD-FINMA e dell'ORD-CFCG. Per garantire la certezza del diritto e per evitare disparità di trattamento rispetto alle persone politicamente esposte si consiglia di uniformare le prescrizioni concernenti le persone politicamente esposte. Una regolamentazione a livello legislativo garantisce che le prescrizioni imperative relative alle suddette persone valgano allo stesso modo per tutti gli intermediari finanziari.

Il progetto prevede pertanto di estendere la cerchia delle persone politicamente esposte straniere definite attualmente nell'ORD-FINMA e nell'ORD-CFCG alle persone politicamente esposte svizzere e a quelle presso organizzazioni intergovernative secondo il nuovo standard del GAFI e di ancorare ora le pertinenti regolamentazioni a livello di legge.

1.2.3.2 Obblighi di diligenza particolari in relazione alle nuove categorie di persone politicamente esposte

Secondo la Raccomandazione 12 del GAFI, contrariamente alle relazioni d'affari con persone politicamente esposte straniere, quelle con persone politicamente esposte nazionali e persone politicamente esposte presso organizzazioni internazionali non devono essere imperativamente classificate come relazioni d'affari comportanti

¹⁸ Commissione federale delle case da gioco

¹⁹ RS 955.021

un rischio elevato. Il presente disegno di legge prevede quindi, in linea con lo standard del GAFI, di qualificare le relazioni d'affari con persone politicamente esposte svizzere e con persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative come relazioni d'affari comportanti un rischio elevato soltanto se esse sono connesse con altri fattori di rischio. Già oggi gli intermediari finanziari devono tenere conto di eventuali rischi legati a una relazione d'affari con una persona politicamente esposta nazionale, anche se questa persona non è identificata come tale. A seconda delle circostanze, la relazione d'affari deve già essere considerata a rischio elevato. Lo stesso vale per tutte le relazioni d'affari con clienti che non sono persone politicamente esposte ma che comportano rischi particolari in funzione, ad esempio, del loro Paese di origine o del tipo della loro attività (cfr. art. 12 ORD-FINMA o art. 10 cpv. 2 ORD-CFCG). In altre parole, l'approccio basato sul rischio previsto nel progetto per le relazioni d'affari con persone politicamente esposte nazionali costituisce già la prassi.

Se una persona rientra nelle nuove categorie di persone politicamente esposte e una relazione d'affari con essa è considerata a rischio elevato, occorre rispettare i medesimi obblighi di diligenza previsti per le persone politicamente esposte straniere. Il progetto prevede altresì che gli intermediari finanziari debbano eventualmente applicare gli obblighi di diligenza particolari anche alle relazioni d'affari con persone manifestamente legate alle persone politicamente esposte svizzere e a quelle presso organizzazioni intergovernative.

1.2.3.3 Integrazione delle nuove prescrizioni

Il rischio elevato che le relazioni d'affari con persone politicamente esposte straniere comportano si fonda attualmente sulla regolamentazione di cui all'articolo 12 capoverso 3 ORD-FINMA e all'articolo 10 capoverso 3 ORD-CFCG. Per garantire un trattamento uniforme delle persone politicamente esposte su tutta la piazza finanziaria e in tutti i settori dell'intermediazione finanziaria è opportuno regolamentare a livello legislativo anche gli obblighi di diligenza particolari in relazione alle persone politicamente esposte. Il disegno prevede quindi di trasferire la disposizione corrispondente dalle ordinanze alla legge. Secondo la Raccomandazione 12 del GAFI le relazioni d'affari con le due nuove categorie di persone politicamente esposte non devono comunque essere necessariamente qualificate come comportanti un rischio elevato e possono essere regolamentate separatamente. Il disegno contiene dunque capoversi corrispondenti distinti, tanto più che le nuove categorie di persone politicamente esposte sono considerate simili alla categoria già esistente di persone politicamente esposte straniere.

I criteri di rischio di cui all'articolo 12 capoverso 2 ORD-FINMA e all'articolo 10 capoverso 2 ORD-CFCG costituiscono anche in futuro la base per la valutazione dei rischi di una relazione d'affari, eventualmente anche per classificare una relazione d'affari con una persona politicamente esposta svizzera o una persona politicamente esposta presso un'organizzazione intergovernativa come relazione d'affari comportante un rischio elevato.

1.2.4 Qualificazione dei gravi reati fiscali come reati preliminari al riciclaggio di denaro

1.2.4.1 Modifica dell'approccio relativo ai reati preliminari per quanto concerne le imposte dirette

In base alla Raccomandazione 3 del GAFI, la fattispecie del riciclaggio di denaro deve essere applicata a tutti i reati gravi al fine di estendere il più possibile la gamma dei reati preliminari al riciclaggio di denaro. Per la definizione dei reati preliminari i Paesi hanno diverse possibilità (vedi nota interpretativa della Raccomandazione 3). Essi possono:

- considerare l'insieme dei reati come reati preliminari al riciclaggio di denaro (il cosiddetto approccio «*all crimes*»);
- definire la nozione di reato preliminare rispetto a una soglia legata sia a una categoria di reati gravi, sia alla pena detentiva di cui è passibile il reato preliminare (metodo della soglia);
- adottare un elenco di reati preliminari (cosiddetto approccio dell'«elenco»).

È anche possibile combinare questi approcci.

Qualunque sia l'approccio prescelto, ogni Paese deve inserire almeno una gamma di reati gravi in ciascuna delle categorie di reati definite nel glossario generale allegato alle 40 Raccomandazioni e che ne costituisce parte integrante. Nel quadro della revisione parziale del 2012 questo elenco minimo è stato esteso e comprende ora i gravi reati fiscali (connessi alle imposte dirette e indirette).

La questione dell'introduzione negli standard del GAFI dei reati preliminari in ambito fiscale non è nuova. Questa è stata posta già in occasione della revisione generale del 2003 e ha portato allora all'introduzione in tali standard del contrabbando in ambito doganale, che, a seconda della legislazione – in particolare nel diritto svizzero –, può già riguardare le imposte indirette (tributi doganali, IVA ecc.). Il contrabbando si riferisce specificamente ai tributi doganali e alle imposte di consumo e costituisce, nelle Raccomandazioni rivedute nel 2012, una categoria di reati preliminari distinta da quella dei reati fiscali. Tale reato preliminare è stato introdotto nel diritto svizzero con la legge federale del 3 ottobre 2008²⁰ concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), entrata in vigore il 1° febbraio 2009. Si tratta del contrabbando organizzato o «truffa qualificata in materia fiscale» ai sensi dell'articolo 14 capoverso 4 DPA.

Come per le altre 20 categorie, che secondo le Raccomandazioni costituiscono imperativamente reato preliminare, il GAFI non definisce cosa si debba intendere per reati fiscali. Precisa soltanto che la categoria deve includere sia le imposte dirette sia quelle indirette. È lasciato alla discrezionalità dei singoli Stati di stabilire, in conformità con il proprio diritto nazionale, come definire questi reati fiscali e la natura di qualsiasi loro particolare elemento che li rende reati gravi²¹. Nel diritto svizzero i reati «gravi» che costituiscono reato preliminare sono i crimini ai sensi

²⁰ RU 2009 361

²¹ Vedi nel glossario delle Raccomandazioni del GAFI la voce riguardante le categorie designate di reati, ultimo paragrafo, in cui si stabilisce che al momento di determinare la gamma di reati che costituiscono reati preliminari in ognuna delle categorie sotto enumerate, ogni Paese può decidere, conformemente al proprio diritto interno, come definire tali reati e la natura di qualsiasi loro particolare elemento che li rende reati gravi.

dell'articolo 10 capoverso 2 CP (art. 305^{bis} CP), ovvero i reati per cui è comminata una pena detentiva di oltre tre anni. Infatti la Svizzera finora ha applicato il metodo della soglia legata a una categoria di reati gravi. Dal momento che questo metodo ha dato buoni risultati ed è conforme agli standard del GAFI, l'avamprogetto prevedeva di mantenerlo, introducendo inoltre un crimine in ambito di imposte dirette. Al fine di considerare i pareri espressi in occasione della consultazione (cfr. n. 1.3.4), il nostro Collegio propone ora di modificare il suo approccio in materia di reati preliminari al riciclaggio di denaro, ma solo per le imposte dirette. Anziché introdurre un crimine in questo ambito, esso propone di modificare l'articolo 305^{bis} CP. In tal modo, oltre ai crimini, anche la frode fiscale secondo l'attuale articolo 186 della legge federale del 14 dicembre 1990²² sull'imposta federale diretta (LIFD) e secondo l'attuale articolo 59 capoverso 1 primo comma della legge federale del 14 dicembre 1990²³ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID), considerata un delitto, costituirà un reato preliminare al riciclaggio di denaro se le imposte così sottratte ammontano almeno a 200 000 franchi per periodo fiscale. Questa soluzione riprende a grandi linee la proposta avanzata dal Cantone di Berna nel quadro della consultazione²⁴.

1.2.4.2 Imposte indirette²⁵

Come citato nel paragrafo precedente, dal 1° febbraio 2009 il diritto svizzero comprende la tipologia di reato preliminare nell'ambito delle imposte indirette (truffa qualificata in materia fiscale ai sensi dell'art. 14 cpv. 4 DPA). Dato che tale disposizione è stata introdotta in special modo per precisare il reato preliminare al contrabbando doganale, la sua portata è limitata al traffico transfrontaliero di merci. Essa concerne pertanto esclusivamente l'IVA all'importazione, i dazi doganali e le imposte speciali di consumo, quali l'imposta sul tabacco o sulla birra. Nonostante si tratti di imposte indirette, negli standard del GAFI la categoria designata di reati di contrabbando ha per oggetto proprio questo tipo di imposte. Nella revisione del 2012 questa categoria è stata precisata in modo da comprendere tasse e dazi doganali e imposte di consumo²⁶. È quindi probabile che nel quadro del 4° ciclo di valutazione del GAFI, l'attuale articolo 14 capoverso 4 DPA venga valutato soltanto nell'ottica della categoria «contrabbando» e non in quella della categoria «reati fiscali (legati alle imposte dirette e indirette)».

Il Tribunale federale è inoltre del parere che la cosiddetta frode carosello nell'ambito dell'IVA costituisca una truffa ai sensi del diritto comune (art. 146 CP) e quindi un reato preliminare al riciclaggio di denaro. Secondo il GAFI un reato del genere rientrerebbe nella categoria «frode», che costituisce una delle 21 categorie di reato conformemente agli standard del GAFI, o nella categoria «contrabbando» piuttosto che in quella dei reati fiscali.

²² RS 642.11

²³ RS 642.14

²⁴ Cfr. rapporto sui risultati della procedura di consultazione n. 4.4.3 Proposte alternative, pag. 52.

²⁵ Nel presente rapporto per «imposte indirette» si intendono imposte, tasse e altri emolumenti prelevati dalla Confederazione in ambito fiscale e doganale (IVA, dazi doganali, imposte speciali di consumo, tasse di bollo, imposta preventiva ecc.).

²⁶ Cfr. nel glossario generale la voce riguardante le categorie designate di reati.

La legislazione svizzera non comprende dunque reati preliminari sufficientemente estesi nell'ambito delle imposte indirette. Per porvi rimedio si propone di estendere l'articolo 14 capoverso 4 DPA al di là del contrabbando doganale, in modo che questa disposizione sia applicabile anche ai reati commessi in ambito fiscale in territorio svizzero. La disposizione sarà pertanto applicabile anche all'imposta preventiva o alle tasse di bollo. Questa disposizione riguarderà anche l'IVA dovuta sulle forniture effettuate sul territorio svizzero e sulle prestazioni di servizio nonché l'imposta sull'alcool, sulla birra e sul tabacco riscosse sulla produzione nazionale e via di seguito. Dato che è finalizzata a introdurre un reato preliminare più esteso in materia di imposte indirette, ma deve anche rimanere applicabile al contrabbando doganale, la disposizione troverà applicazione specifica in materia di tasse e doganale.

Al pari della truffa qualificata in materia fiscale di cui all'attuale articolo 14 capoverso 4 DPA, costituisce un crimine anche la nuova truffa qualificata proposta in materia di tasse e doganale. La pena applicata resta la stessa, ovvero una pena detentiva sino a cinque anni oppure una pena pecuniaria. Affinché sia considerato truffa qualificata, un reato deve soddisfare le condizioni relative alla truffa in materia di prestazioni (cpv. 1) o di tasse (cpv. 2) dell'articolo 14 DPA. A ciò si aggiungono elementi supplementari che la qualificano, ovvero che le conferiscono la gravità di un crimine (indebito profitto di entità particolarmente considerevole, danno importante al patrimonio o ad altri diritti degli enti pubblici, nonché mestiere o concorso di terzi). Tali elementi sono stati modificati rispetto a quelli previsti nell'attuale articolo 14 capoverso 4 DPA.

1.2.4.3 Assistenza giudiziaria internazionale

Le rivedute Raccomandazioni del GAFI esigono che venga prestata assistenza giudiziaria per i reati preliminari e per il riciclaggio dei proventi di reati preliminari (cfr. Raccomandazioni 37 e 38). Inoltre dovrebbe essere concessa l'estradizione per il riciclaggio dei proventi di reati preliminari o, eventualmente, la possibilità del perseguimento penale in via sostitutiva (cfr. Raccomandazione 39).

L'articolo 3 capoverso 3 lettera a della legge federale del 30 marzo 1981²⁷ sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) permette di concedere assistenza giudiziaria in caso di truffa in materia fiscale. Questa disposizione vale per tutti i tipi di tasse, imposte e dazi doganali (ovvero per le imposte dirette e indirette). È di norma data truffa in materia fiscale se il contribuente inganna il fisco per sottrarre tributi fornendo indicazioni false, alterate o contenutisticamente inesatte. Occorre provare in particolare l'astuzia. Un inganno subdolo delle autorità fiscali non prevede necessariamente l'impiego di documenti falsificati; sono possibili anche altri casi di inganno subdolo. Solitamente servono manovre, stratagemmi particolari o la costruzione di un intero castello di menzogne²⁸. L'assistenza in caso di truffa in materia fiscale è limitata agli atti previsti nella parte terza dell'AIMP (cosiddetta altra assistenza penale che permette, ad esempio, la notificazione di documenti, l'assunzione di mezzi di prova o la consegna di documenti) ed esclude pertanto l'estradizione e il perseguimento penale in via sostitutiva.

²⁷ RS 351.1

²⁸ Cfr. DTF 125 II 250, consid. 3a e b.

Il nuovo reato preliminare proposto in ambito di imposte dirette dovrebbe basarsi sulla frode fiscale ai sensi dell'articolo 186 LIFD e dell'articolo 59 capoverso 1 primo comma LAID. Secondo la giurisprudenza un simile reato costituisce di norma una truffa in materia fiscale ai sensi dell'AIMP. Infatti, in linea di massima è dato inganno subdolo dell'autorità fiscale se con la dichiarazione d'imposta vengono consegnati documenti falsi o alterati²⁹. Di conseguenza, l'assistenza giudiziaria può già essere concessa per il futuro reato preliminare in ambito di imposte dirette sulla base del diritto esistente. Anche se tale assistenza è limitata, il GAFI esige l'extradizione o il perseguimento penale in via sostitutiva solo per il riciclaggio dei proventi di reati preliminari, ma non per i reati preliminari in quanto tali. Il diritto esistente soddisfa già lo standard del GAFI al riguardo e pertanto non necessita di una modifica legislativa.

Per quanto concerne le imposte indirette, l'articolo 3 capoverso 3 lettera b AIMP permette di concedere assistenza secondo tutte le parti della legge, ovvero compresa l'extradizione e il perseguimento penale in via sostitutiva, in caso di truffa qualificata in materia fiscale ai sensi dell'attuale articolo 14 capoverso 4 DPA (contrabbando doganale). Il nuovo reato preliminare esteso alle altre imposte riscosse dalla Confederazione (art. 14 cpv. 4 D-DPA) costituisce anch'esso una truffa qualificata in materia fiscale ai sensi dell'articolo 3 capoverso 3 lettera b AIMP. L'assistenza giudiziaria potrà dunque essere parimenti concessa senza che sia necessaria una modifica dell'AIMP.

1.2.4.4 Mantenimento del riciclaggio di denaro quale ostacolo alla confisca di valori patrimoniali

Il nostro Collegio si è chiesto se l'introduzione di gravi reati fiscali come reati preliminari al riciclaggio di denaro renda necessaria una precisazione della norma penale relativa al riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP). La questione sorge dall'inconciliabilità tra il concetto di base di riciclaggio di denaro e il reato preliminare in materia fiscale. Mentre la nozione classica di riciclaggio di denaro designa un reato preliminare che genera valori patrimoniali direttamente contaminati (di provenienza delittuosa, ad es. denaro rubato), diverso è il caso dei reati preliminari in materia fiscale. Infatti, questi reati non generano valori patrimoniali direttamente contaminati, bensì hanno per effetto di evitare (in maniera criminale o delittuosa) spese al contribuente. È solo tramite una tassazione erronea o una mancata tassazione a seguito dell'astuzia del contribuente e quindi tramite il profitto patrimoniale così realizzato in ragione del mancato «deflusso fiscale» che valori patrimoniali inizialmente legali si trasformano in patrimoni di origine criminale o delittuosa. Bisogna partire dal presupposto che questo caso può essere fondamentalmente sussunto nell'articolo 305^{bis} CP, ciò significa che anche le spese eluse «provengono da un crimine» o, in futuro, anche da un «delitto fiscale qualificato» e che la loro confisca può essere vanificata. Tra l'altro neppure una definizione diversa di riciclaggio di denaro modificherebbe il fatto che i reati preliminari (in particolare in ambito di imposta sul reddito, sulla sostanza e sull'utile) non producono valori patrimoniali direttamente contaminati. D'altra parte deve essere chiaro che l'introduzione di reati preliminari in materia fiscale non contamina l'intero patrimonio del

²⁹ Cfr. la suddetta DTF.

contribuente e che solo i valori patrimoniali sottratti al fisco tramite un reato preliminare criminoso o delittuoso (ovvero le imposte eluse) possono costituire successivamente oggetto di riciclaggio di denaro. Da un lato, questo è garantito sufficientemente dalla condizione posta nell'articolo 305^{bis} CP, secondo cui i valori patrimoniali devono «provenire» da un crimine (in questo caso da una truffa qualificata in materia di tasse o doganale a livello di imposte indirette) o, d'ora in avanti, da un delitto fiscale qualificato (truffa qualificata in materia fiscale a livello di imposte dirette). Dall'altro, nel diritto svizzero il reato è concepito come atto suscettibile di vanificare la confisca del patrimonio. Pertanto sono considerati oggetto di riciclaggio di denaro solamente i valori patrimoniali che potrebbero essere confiscati secondo l'articolo 70 CP. La confisca del patrimonio presuppone inoltre che i valori patrimoniali delittuosi siano ancora reperibili e sufficientemente localizzabili. Nel caso in cui non fosse così, ovvero se i valori patrimoniali sottostanti a confisca non fossero più reperibili, il diritto prevede un risarcimento in favore dello Stato secondo l'articolo 71 CP. Vanificare questo risarcimento non è più riconosciuto come un atto finalizzato al riciclaggio di denaro.

Per i motivi che precedono non è necessario modificare l'attuale concezione del riciclaggio di denaro di cui all'articolo 305^{bis} CP quale atto suscettibile di vanificare la confisca.

1.2.5 Estensione del campo d'applicazione della LRD (pagamento in contanti nelle operazioni di vendita)

1.2.5.1 Situazione iniziale

Assoggettamento del commercio di beni immobili

La LRD in vigore non è applicabile all'attività del commercio di beni immobili né agli stessi agenti immobiliari. Sono esclusi dal suo campo d'applicazione pure i notai e gli avvocati che non esercitano l'attività di intermediari finanziari a titolo professionale (*e contrario* art. 2 cpv. 3 e art. 14 LRD).

L'Ufficio federale di polizia (fedpol) ha esaminato la problematica della LRD nel settore immobiliare. Dai risultati emerge che il mercato immobiliare svizzero non viene sistematicamente utilizzato ai fini del riciclaggio di denaro. Esistono tuttavia diversi casi di riciclaggio di denaro nel commercio di beni immobili, in parte anche in relazione alla criminalità organizzata. Fornire la prova del reato preliminare commesso prevalentemente all'estero si rivela la difficoltà maggiore per le autorità di perseguimento penale.

GAFI

La Raccomandazione 12 del GAFI del 2003 esige che gli obblighi di diligenza e di conservazione dovessero essere applicati anche alle cosiddette «imprese e professioni non finanziarie designate». Sono considerate imprese e professioni non finanziarie designate segnatamente gli agenti immobiliari, i notai, gli avvocati e gli appartenenti ad altre professioni giuridiche. Sulla base di questa Raccomandazione, nel 2005 il GAFI ha effettuato una valutazione della Svizzera criticando in questo contesto il fatto che la LRD non sia applicabile a determinate attività commerciali e persone, in particolare agli agenti immobiliari. Il GAFI ha inoltre evidenziato la necessità di rivedere la situazione giuridica di avvocati, notai e di appartenenti ad

altre professioni giuridiche; in tal modo la preparazione di un'operazione di vendita di beni immobili è sufficiente ai fini dell'applicazione degli obblighi derivanti dalla LRD (ovvero senza limitazione agli aspetti finanziari dell'operazione)³⁰.

In seguito alla revisione generale delle Raccomandazioni del GAFI effettuata nel 2003, la LRD è stata sottoposta a una revisione in vista dell'attuazione di tali Raccomandazioni. Secondo il rapporto esplicativo del 13 gennaio 2005³¹ elaborato per la procedura di consultazione, le persone che commerciano immobili in nome proprio dovrebbero essere sottoposte a determinati obblighi di diligenza della LRD, purché esercitino l'attività a titolo professionale e accettino denaro in contanti di importo rilevante. Si trattava dell'obbligo di identificazione, dell'obbligo di accertamento relativo all'avente economicamente diritto, dell'obbligo di allestire e conservare documenti e dell'obbligo di comunicazione (art. 2a AP-LRD). A seguito della qualificazione del commercio di beni immobili quale attività commerciale (e non quale intermediazione finanziaria), la LRD dovrebbe includere un nuovo regime in materia di riciclaggio di denaro (regime in materia di LRD) per le attività commerciali (oltre al sistema esistente dell'intermediazione finanziaria). Questa proposta è stata tuttavia respinta nella procedura di consultazione³².

Nel mese di febbraio del 2012 il GAFI ha rivisto le sue Raccomandazioni del 2003 senza mettere materialmente in discussione la questione concernente l'assoggettamento delle imprese e professioni non finanziarie designate. In base alla Raccomandazione 22, gli obblighi di diligenza e di conservazione (Raccomandazioni 10, 11, 12, 15 e 17) sono applicabili anche alle imprese e professioni non finanziarie designate. Gli agenti immobiliari sono sottoposti agli obblighi di diligenza e di conservazione, purché siano coinvolti nell'operazione di acquisto o di vendita immobiliare per conto dei loro clienti. Gli avvocati, i notai e gli appartenenti ad altre professioni giuridiche devono adempiere tali obblighi segnatamente quando preparano o effettuano operazioni immobiliari per i loro clienti.

Interventi parlamentari

Nel 2010 e 2011 sono stati depositati i seguenti interventi sul riciclaggio di denaro e sul commercio di beni immobili:

- 10.4061 – Postulato Wyss Birgit: Revisione della legge sul riciclaggio di denaro (trasmesso);
- 10.4048 – Interpellanza Sommaruga Carlo: Riciclaggio di denaro nel settore immobiliare. Estensione del campo di applicazione della LRD? (liquidato);
- 10.5545 – Ora delle domande. Domanda Wyss Birgit: Immobilienhandel und Geldwäscherei (liquidato);
- 11.414 – Iniziativa parlamentare Thanei Anita: Estensione del campo di applicazione della legge sul riciclaggio di denaro (liquidato);

³⁰ Cfr. 3° Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme de la Suisse (nov. 2005); § 48, pag. 15.

³¹ www.admin.ch> Pagina iniziale > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2005 > Dipartimento federale delle finanze > Rapporto esplicativo sull'attuazione delle raccomandazioni rivedute del Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di capitali (vedi rapporto, pag. 39).

³² Si veda il messaggio del 15 giugno 2007 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) (FF 2007 5687).

- 11.3119 – Mozione Thanei Anita: Estensione del campo di applicazione della legge sul riciclaggio di denaro (liquidato);
- 11.1095 – Interrogazione Barthassat Luc: Fondi del Kazakistan in Svizzera (liquidato);
- 11.3711 – Interpellanza Schwander Pirmin: Commercio di immobili e riciclaggio di denaro (liquidato);
- 11.3841 – Mozione Hiltbold Hugues: Per farla finita con il rischio di riciclaggio di denaro nel settore immobiliare (liquidato);
- 13.309 – Iv.Ct. (Iniziativa cantonale) – Lucerna: Estendere la legge sul riciclaggio di denaro al commercio immobiliare (non ancora trattato).

Quattro degli interventi succitati chiedono un riesame dell'assoggettamento alla LRD degli agenti immobiliari o del commercio di beni immobili (10.4048, 10.5545, 10.4061, 13.309), tre esigono l'assoggettamento dei notai alla LRD (10.4048, 11.414, 11.3119), un intervento chiede che gli acquisti di fondi possano essere effettuati solo mediante versamenti da parte di istituti bancari sottoposti alla vigilanza svizzera (11.3841) mentre altri due esigono informazioni e misure in un caso concreto di acquisto di immobili (11.1095, 11.3711).

1.2.5.2 Soluzione proposta: prescrizione in materia di pagamento in contanti nelle operazioni di vendita

La soluzione proposta è legata direttamente al negozio giuridico. Essa parte dalla constatazione che oggigiorno nell'attività economica i pagamenti in contanti di una certa entità sono inusuali nelle operazioni di vendita e che dovrebbero destare sospetti per quanto riguarda il riciclaggio di denaro. Questa constatazione non vale soltanto per la vendita di beni immobili, ma anche per la vendita di cose mobili. Il GAFI ha infatti già chiesto misure nei confronti dei commercianti di metalli preziosi e di pietre preziose, qualora questi siano coinvolti in operazioni in contanti a partire da 15 000 euro o dollari americani. In base alla regolamentazione proposta, per tutti i contratti di vendita ai sensi del CO i pagamenti in contanti non possono superare 100 000 franchi. I pagamenti eccedenti tale importo devono essere effettuati per il tramite di un intermediario finanziario secondo la LRD. Ad esempio, se nella vendita di una casa il prezzo di vendita ammonta a 1 000 000 franchi, può essere effettuato un anticipo di 100 000 franchi in contanti. I rimanenti 900 000 franchi possono essere versati al venditore soltanto ricorrendo a un intermediario finanziario soggetto agli obblighi di diligenza stabiliti nella LRD.

Questa nuova prescrizione in materia di pagamento in contanti rientra nel diritto pubblico e deve pertanto essere inserita nella LRD. Si è rinunciato invece a introdurre una regolamentazione di diritto privato nelle disposizioni del CO concernenti la vendita. Poiché attualmente la LRD riguarda solo gli intermediari finanziari, ma la nuova prescrizione deve essere applicata a tutti, occorre adeguare in modo corrispondente il titolo e il campo d'applicazione della legge. Viene dunque inserito un nuovo capitolo sui pagamenti in contanti nelle operazioni di vendita (cap. 1a). Gli altri capitoli applicabili agli intermediari finanziari rimangono invariati (cap. 2–6).

1.2.6 **Adeguamento della LEF (pagamento in contanti agli incanti)**

1.2.6.1 **Diritto vigente**

La regolamentazione illustrata del pagamento in contanti nelle operazioni di vendita fornisce l'occasione di trovare una soluzione per la LEF equivalente nel risultato. La necessità di intervenire nella LEF è giustificata dal fatto che nell'ambito di un incanto forzato di beni mobili e crediti il deliberatario deve pagare il prezzo di vendita in linea di principio in contanti (art. 129 cpv. 1 LEF). Dal punto di vista della lotta contro il riciclaggio di denaro questo obbligo di pagamento in contanti è problematico poiché, in virtù del loro rapporto esclusivo con il cliente, gli uffici d'esecuzione e dei fallimenti non sono sottoposti³³ alla LRD e pertanto, in occasione di incanti, è possibile che vengano immesse nel circuito finanziario importanti somme di denaro in contanti senza il controllo previsto dalla LRD. L'obbligo di pagare in contanti crea però anche altre difficoltà nella prassi:

- i potenziali acquirenti devono portare con sé elevate somme di denaro in contanti prima dell'incanto ed eventualmente anche dopo, qualora l'aggiudicazione non avesse luogo. Anche i collaboratori degli uffici d'esecuzione sono obbligati a portare con sé elevate somme in contanti. La giurisprudenza ha invero equiparato il pagamento tramite assegno bancario al pagamento in contanti, per quanto sia possibile accertarne subito la copertura presso la banca emittente³⁴. Lo stesso vale per la promessa irrevocabile di pagamento di una banca, purché si tratti di un istituto di credito riconosciuto, la cui solvibilità sia indubbia³⁵. Queste possibilità di pagamento non conducono a una semplificazione sostanziale delle procedure, dato che vengono impiegate quasi esclusivamente nell'incanto di fondi;
- la possibilità offerta da alcuni uffici d'esecuzione di prendere in consegna somme di denaro di una certa entità prima dell'incanto e di restituirle in seguito, se l'aggiudicazione non avesse luogo, comporta un notevole dispendio per tutti gli interessati;
- l'obbligo di pagare in contanti può far sì che un potenziale acquirente non possa aumentare la sua offerta, superata da quella di un terzo, perché non porta con sé denaro in contanti a sufficienza. Una diminuzione della somma ricavata dalla realizzazione è a carico dei creditori.

Per la realizzazione di immobili tramite un incanto forzato, l'articolo 136 LEF prevede che l'aggiudicazione si faccia contro pagamento in contanti o dietro concessione di un termine di sei mesi al massimo. In linea di principio sorgono gli stessi problemi come per la realizzazione di beni mobili e crediti.

L'obbligo di pagare in contanti non è più attuale e deve pertanto essere soppresso. I problemi illustrati si possono in gran parte eliminare introducendo la possibilità del pagamento senza contanti. Dato che diverse disposizioni del Regolamento del Tribunale federale del 23 aprile 1920³⁶ concernente la realizzazione forzata dei fondi

³³ Cfr. al riguardo la comunicazione dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro, BISchK 2003, 147 seg.

³⁴ DTF 91 III 66, 68

³⁵ DTF 128 III 468, 470

³⁶ RS 281.42

(RFF) richiedono espressamente il pagamento in contanti, quale conseguenza della soppressione di tale obbligo, il nostro Collegio dovrà adeguare anche questo regolamento.

1.2.6.2 Soluzione proposta

L'obbligo del pagamento in contanti previsto nella LEF va abrogato. Come finora, l'acquirente ha tuttavia il diritto di pagare in contanti importi fino a 100 000 franchi. Sia per quel che riguarda beni mobili e crediti, sia per i fondi, i pagamenti superiori a 100 000 franchi non potranno invece più essere effettuati in contanti, ma dovranno imperativamente aver luogo per il tramite di un intermediario finanziario sottoposto alla LRD. Inoltre, l'ufficiale deve poter determinare il modo di pagamento.

1.2.7 Competenze dell'Ufficio di comunicazione ed efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto

La Raccomandazione 29 relativa alle UIF (Unità di intelligence finanziaria; *Financial Intelligence Unit*) e la Raccomandazione 40 concernente la cooperazione internazionale (compresa quella tra le UIF) sono state riviste e precisate in particolari note interpretative. Gli elementi principali di questa revisione sono i seguenti:

- a. la Raccomandazione 29 esige che le UIF debbano potersi procurare attivamente dagli intermediari finanziari le informazioni supplementari di cui hanno bisogno per esercitare correttamente la loro funzione e poterle utilizzare di conseguenza. Non sono ammissibili riserve nel diritto nazionale;
- b. secondo la Raccomandazione 40 e la sua nota interpretativa, le UIF devono essere in grado sia di procurarsi informazioni per conto di omologhi stranieri sia di scambiare con questi ultimi tutte le informazioni che potrebbero ottenere se le richieste fossero fatte a livello nazionale. Pertanto le UIF devono potersi scambiare tutte le informazioni cui possono accedere o che possono ottenere, direttamente o indirettamente, in virtù delle Raccomandazioni del GAFI, in particolare della Raccomandazione 29 (principio di disponibilità). Questo riguarda soprattutto le informazioni finanziarie, segnatamente quelle provenienti dalle comunicazioni degli intermediari finanziari;
- c. vi sono autorità che per collaborare con i loro omologhi devono concludere un accordo («Memorandum of Understanding», MoU). La Raccomandazione 40 riveduta del GAFI esige che, laddove la collaborazione tra autorità equivalenti richiede la conclusione di un accordo, i relativi negoziati siano avviati il più rapidamente possibile. Per quel che concerne la collaborazione tra UIF, la nota interpretativa della Raccomandazione 29 va oltre quella della Raccomandazione 40 e chiede che la conclusione di tali accordi di collaborazione sia di competenza delle UIF;
- d. la UIF deve servire da centro nazionale per il ricevimento e l'analisi delle comunicazioni in caso di sospetto. Secondo la nota interpretativa della Raccomandazione 29, l'analisi effettuata dalla UIF deve aggiungere valore alle informazioni che riceve o detiene. Al fine di produrre analisi soddisfacenti,

la UIF deve avere accesso a uno spettro per quanto possibile ampio di informazioni finanziarie, amministrative e provenienti da autorità di perseguimento penale. Inoltre, deve disporre di tempo sufficiente per approfondire le sue analisi, al fine di poter garantire pienamente la sua funzione di filtro per le autorità di perseguimento penale e migliorare l'efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto. In questo contesto, nel quadro della valutazione 2005 e 2009 della Svizzera il GAFI ha rilevato che il sistema nazionale di comunicazione in caso di sospetto presenta delle lacune quanto alla sua efficacia³⁷.

L'attuazione delle lettere a-c è già oggetto di una modifica della LRD del 21 giugno 2013, con cui si dà seguito a una minaccia di sospensione del Gruppo Egmont nei confronti dell'Ufficio di comunicazione. Fino al 1° novembre 2013 (data dell'entrata in vigore della modifica³⁸), l'Ufficio di comunicazione era infatti l'unica UIF di questo Gruppo a non poter scambiare informazioni finanziarie con i suoi omologhi esteri nel quadro dell'assistenza amministrativa, perché queste informazioni sono protette dal segreto bancario o dal segreto d'ufficio dell'Ufficio di comunicazione. Considerando che quanto precede era contrario ai suoi principi relativi allo scambio di informazioni tra UIF e alle Raccomandazioni del GAFI, nel mese di luglio del 2011, il Gruppo Egmont aveva formalmente minacciato di sospendere l'Ufficio di comunicazione dal suo Gruppo. Questa minaccia era accompagnata dalla condizione posta alla Svizzera di dimostrare, al più tardi entro il mese di luglio del 2012, di aver avviato il processo legislativo richiesto affinché anche il suo Ufficio di comunicazione possa scambiare informazioni finanziarie. Nel 1995 13 UIF si sono riunite nel cosiddetto Gruppo Egmont, che nel frattempo conta 139 UIF di tutte le regioni del mondo, tra cui gli uffici di comunicazione di tutti gli Stati con piazze finanziarie di rilevanza internazionale. In linea con gli standard del GAFI il Gruppo mira a promuovere la collaborazione internazionale tra i suoi membri UIF tramite uno scambio di informazioni diretto, informale e pertanto efficiente. L'Ufficio di comunicazione è membro di questo Gruppo dal 1998.

L'obiettivo principale della modifica della LRD del 21 giugno 2013 è consentire all'Ufficio di comunicazione di scambiare le informazioni finanziarie di cui dispone con altre UIF. La modifica prevede pure due altre novità, che derivano dalle Raccomandazioni rivedute del GAFI e materialmente legate allo scambio di informazioni finanziarie. Innanzi tutto la competenza dell'Ufficio di comunicazione di richiedere informazioni agli intermediari finanziari per completare comunicazioni già trasmesse viene puntualmente estesa. L'Ufficio di comunicazione può richiedere informazioni anche agli intermediari finanziari che non hanno comunicato operazioni finanziarie sospette. Tuttavia, ciò è possibile soltanto se esiste un legame con elementi di una comunicazione di sospetto già trasmessa all'Ufficio di comunicazione. In seguito all'Ufficio di comunicazione è pure attribuita la competenza di concludere autonomamente accordi di collaborazione (MoU) con UIF estere che ne hanno bisogno per collaborare con detto Ufficio.

La lettera d viene trattata nel quadro del presente disegno di legge concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria (cfr.

³⁷ I rapporti di valutazione sono disponibili all'indirizzo: www.sif.admin.ch > Documentazione > Rapporti > Lotta contro la criminalità finanziaria.

³⁸ RU 2013 3493; cfr. anche messaggio del Consiglio federale del 27 giugno 2012, FF 2012 6199.

n. 1.2.7.1 e 1.2.7.2). Nell'ambito della revisione delle Raccomandazioni del GAFI nella nota interpretativa della Raccomandazione 29 (B.b.3) viene esplicitamente chiesto per la prima volta alla UIF di effettuare un'analisi sia operativa, sia strategica. Mentre l'analisi operativa rientra nell'attività principale (segnatamente l'elaborazione delle comunicazioni di sospetto) di una UIF, l'analisi strategica è un compito molto più ampio. Essa comprende l'analisi sistematica di tendenze generali e di modelli nel settore del riciclaggio di denaro e in quello del finanziamento del terrorismo e l'elaborazione di informazioni, affinché le autorità statali e la piazza finanziaria possano identificare precocemente e combattere minacce e punti deboli. Riguardo all'analisi operativa dell'Ufficio di comunicazione si rimanda al numero 1.2.7.1 qui appresso.

Né la LRD né l'ordinanza del 25 agosto 2004³⁹ sull'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (OURD) menzionano esplicitamente l'analisi strategica. L'articolo 1 capoverso 1 lettera d e capoverso 2 lettera f OURD stabilisce tuttavia che per adempiere i suoi compiti l'Ufficio di comunicazione analizza i dati sul riciclaggio di denaro, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo e allestisce statistiche anonimizzate. *De iure* questo rimando è sufficiente perché l'Ufficio di comunicazione sia autorizzato ad effettuare analisi strategiche. Non servono pertanto adeguamenti legislativi. *De facto* l'analisi strategica si concentra attualmente sulla pubblicazione della statistica anonimizzata annuale dell'Ufficio di comunicazione con tipologie di casi e sentenze di tribunali. Ciò non soddisfa però le esigenze del GAFI relative a un'analisi strategica di una UIF, dato che il rapporto annuale non esamina in modo mirato modelli e tendenze in materia di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo. Al momento, in seno alla fedpol i rapporti di analisi strategica concernenti il riciclaggio di denaro in Svizzera non vengono redatti primariamente dall'Ufficio di comunicazione, ma dal settore Analisi della divisione principale Polizia giudiziaria federale. Questi rapporti di analisi riguardanti il riciclaggio di denaro non vengono elaborati regolarmente, ma soltanto in funzione di priorità annuali predefinite. L'analisi strategica dell'Ufficio di comunicazione (fedpol) deve pertanto essere migliorata. Per renderla conforme alle Raccomandazioni del GAFI, sono necessarie risorse di personale supplementari (vedi n. 3.1).

1.2.7.1 Attività di analisi dell'Ufficio di comunicazione: miglioramento dell'assistenza amministrativa all'interno dell'Amministrazione

L'analisi operativa dell'Ufficio di comunicazione è disciplinata all'articolo 23 LRD. Per ottenere valore aggiunto dall'analisi delle comunicazioni di sospetto, l'Ufficio di comunicazione necessita di numerose fonti di informazione supplementari.

L'Ufficio di comunicazione ha accesso a un determinato numero di informazioni supplementari in due modi. In primo luogo dispone dell'accesso online a numerose banche dati. In secondo luogo può ottenere informazioni su richiesta da determinate autorità nazionali ed estere.

³⁹ RS 955.23

Accesso alle banche dati

Oltre alla propria banca dati GEWA (art. 23 cpv. 3 LRD), l'Ufficio di comunicazione ha a disposizione le seguenti banche dati mediante procedura di richiamo (art. 35a LRD):

- a. registro nazionale di polizia (RIPOL, JANUS, PAGIRUS);
- b. sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC);
- c. casellario giudiziale informatizzato (VOSTRA);
- d. sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ISIS);
- e. sistema di gestione delle persone, degli atti e delle pratiche nel settore dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale (IPAS).

Inoltre, l'Ufficio di comunicazione utilizza fonti di informazioni pubbliche, ad esempio FACTIVA, Dun&Bradstreet, Teledata, il registro di commercio e Internet.

Assistenza amministrativa nazionale e internazionale

Gli articoli 23 e 35 LRD costituiscono la base legale per lo scambio di informazioni nell'ambito dell'assistenza amministrativa con autorità di polizia e ministeri pubblici. Il fondamento giuridico per l'assistenza amministrativa con la FINMA e la Commissione federale delle case da gioco (CFCG) è dato dall'articolo 29 capoverso 1 LRD.

Nell'articolo 31a la LRD rimanda alla legge federale del 7 ottobre 1994⁴⁰ sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (LUC). L'articolo 4 LUC disciplina la collaborazione dell'Ufficio di comunicazione con altre autorità e servizi. L'Ufficio di comunicazione dispone anche dell'assistenza amministrativa ai sensi dell'articolo 19 capoverso 1 della legge federale del 19 giugno 1992⁴¹ sulla protezione dei dati (LPD), secondo cui, in casi specifici motivati, può richiedere a un'autorità nazionale informazioni che sono indispensabili per l'adempimento del suo compito legale di analisi.

L'Ufficio di comunicazione può inoltre scambiare informazioni – dal 1° novembre 2013 anche di carattere finanziario – con tutte le UIF in virtù dell'articolo 30 LRD.

Lo scambio di informazioni tra l'Ufficio di comunicazione e altre autorità nazionali poggia su basi legali differenti a seconda delle autorità (LRD, LUC o LPD) e sottosta a condizioni diverse. Dato che per elaborare le richieste che si basano sulla LPD solitamente occorre molto tempo, l'Ufficio di comunicazione spesso rinuncia a procurarsi le informazioni tramite questa base legale.

La molteplicità delle basi legali applicabili determina una mancanza di trasparenza quanto alle possibilità di cooperazione interne e non garantisce una sufficiente certezza del diritto. Non è neppure certo che le basi legali attuali permettano all'Ufficio di comunicazione di collaborare con tutte le autorità svizzere che potrebbero detenere informazioni pertinenti per le sue analisi (ad es. con le autorità fiscali nei Cantoni la cui legislazione non prevede che gli estratti fiscali siano resi pubblici). Sarebbe pertanto auspicabile che l'assistenza amministrativa tra l'Ufficio di comunicazione e determinate autorità con cui quest'ultimo collabora più strettamente fosse disciplinata direttamente nella LRD. Per questo motivo si propone di

⁴⁰ RS 360

⁴¹ RS 235.1

aggiungere un nuovo capoverso 2 all'articolo 29 LRD relativo allo scambio di informazioni tra autorità nazionali per permettere all'Ufficio di comunicazione di chiedere ad altre autorità federali, cantonali e comunali tutte le informazioni necessarie alle sue analisi.

1.2.7.2 Modifica del sistema di comunicazione

Il sistema svizzero attuale di lotta contro il riciclaggio di denaro suddivide in base alla loro gravità i sospetti che è opportuno segnalare all'Ufficio di comunicazione. Questi sospetti possono essere raggruppati in due categorie, ossia i sospetti fondati e i sospetti semplici. Alle due categorie corrispondono due disposizioni di legge – l'articolo 9 LRD e l'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP – con conseguenze differenti per l'intermediario finanziario e le autorità.

La conseguenza più importante è il blocco dei beni automatico e obbligatorio applicato dopo una comunicazione di sospetto di cui all'articolo 9 LRD. Questo blocco dei beni di cinque giorni (art. 10 LRD) obbliga le autorità – in primo luogo l'Ufficio di comunicazione – ad accelerare l'attività di analisi. L'Ufficio di comunicazione deve determinare entro tre o quattro giorni se il sospetto dell'intermediario finanziario è confermato in virtù dell'articolo 9 LRD. In caso affermativo, trasmette il dossier alle autorità di perseguimento penale, affinché queste possano prendere una decisione entro uno o due giorni.

Accelerare l'attività di analisi può avere ripercussioni negative sulla sua qualità. Inoltre, entro un termine così breve, è quasi impossibile che l'Ufficio di comunicazione possa ottenere le informazioni necessarie, in particolare dagli omologhi esteri. La criminalità finanziaria non conosce frontiere.

Il progetto prevede un'applicazione differita del blocco dei beni per dare più tempo non solo all'Ufficio di comunicazione, ma anche alle autorità di perseguimento penale. Pertanto, non è più la comunicazione di sospetto dell'intermediario finanziario secondo l'articolo 9 LRD a provocare il blocco automatico dei beni di cinque giorni, bensì la trasmissione da parte dell'Ufficio di comunicazione all'autorità di perseguimento penale competente delle informazioni comunicate da un intermediario finanziario, nel caso in cui il sospetto fosse confermato in seguito all'analisi. È tuttavia previsto un meccanismo che permette di evitare che i valori patrimoniali segnalati possano essere messi al riparo da una futura confisca o nel caso in cui servano a finanziare il terrorismo (art. 9a D-LRD). Il blocco differito dei beni e il suddetto meccanismo si applicano sia all'obbligo di comunicazione (art. 9 LRD) sia al diritto di comunicazione (art. 305^{ter} cpv. 2 CP). Oltre alla soglia di sospetto, un'ulteriore differenza tra questi due tipi di comunicazione è il periodo massimo previsto per l'analisi delle comunicazioni di sospetto ai sensi dell'articolo 9 LRD.

1.2.8 Sanzioni finanziarie mirate in relazione al terrorismo e al finanziamento del terrorismo

1.2.8.1 Situazione iniziale

Impegni internazionali

A livello internazionale due risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU costituiscono i documenti di base per la lotta internazionale contro il finanziamento del terrorismo. In quanto autore di standard internazionali, il GAFI si basa su queste due risoluzioni per la formulazione della sua Raccomandazione 6 concernente il blocco di valori patrimoniali appartenenti a terroristi e a organizzazioni terroristiche.

La prima di queste risoluzioni, la risoluzione 1267 (1999)⁴² riguardante Al-Qaïda, Osama bin Laden e i Talebani, prevede tra l'altro sanzioni finanziarie mirate, in particolare il blocco di valori patrimoniali appartenenti a persone e organizzazioni designate (elencate in apposite liste) come terroristi o terroristiche dallo stesso Consiglio di sicurezza. Fondandosi sulla LEmb, il nostro Collegio ha attuato queste misure sanzionatorie vincolanti sotto il profilo del diritto internazionale pubblico con la sua ordinanza del 2 ottobre 2000⁴³ che istituisce provvedimenti nei confronti delle persone e delle organizzazioni legate a Osama bin Laden, al gruppo «Al-Qaïda» o ai Taliban. Prima del 1° gennaio 2003, data dell'entrata in vigore della LEmb, la base per l'attuazione della risoluzione 1267 (1999) era costituita da un'ordinanza emanata dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)⁴⁴. In tal modo la Svizzera adempie in modo esaustivo le corrispondenti disposizioni del GAFI.

Contrariamente alla risoluzione 1267 (1999), la seconda risoluzione 1373 (2011) – che ha un campo d'applicazione più esteso – non prevede l'elaborazione di liste da parte del Consiglio di sicurezza ma esige principalmente che gli Stati membri operino in stretta collaborazione nella lotta contro il finanziamento del terrorismo e si dotino delle competenze e delle procedure necessarie per poter bloccare i valori patrimoniali di qualsiasi terrorista o organizzazione terroristica. Tuttavia, essa non obbliga gli Stati membri a redigere liste nazionali dei terroristi o a riprendere le liste di Stati terzi. Di conseguenza, queste ultime non sono vincolanti per lo Stato membro sotto il profilo del diritto internazionale pubblico.

Lo standard del GAFI applicabile alla Svizzera, ovvero la Raccomandazione 6, è stato precisato nel quadro della revisione. Nonostante si basi sulla risoluzione 1373 (2011), lo standard si spinge oltre e prevede essenzialmente che gli Stati dispongano di meccanismi che permettano loro, a determinate condizioni, di identificare e designare persone e organizzazioni come terroristi o terroristiche. Inoltre, il GAFI si aspetta espressamente che gli Stati possano procedere a simili designazioni anche su richiesta di uno Stato terzo (ad es. riprendendo le liste elaborate dagli Stati Uniti).

⁴² Compresa le risoluzioni successive, segnatamente 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1989 (2011) nonché 2082 e 2083 (2012)

⁴³ RS **946.203**

⁴⁴ RS **101**

Stato dell'attuazione in Svizzera della risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza e dei relativi standard del GAFI

Nel 2001 la Svizzera non ha attuato le disposizioni per la lotta contro il finanziamento del terrorismo della risoluzione 1373 e in seguito del GAFI adeguando il diritto bensì, in particolare per quanto concerne la ripresa delle liste di terroristi elaborate da Stati terzi, sviluppando una prassi che sfruttava le strutture e le procedure esistenti della legislazione in materia di riciclaggio di denaro. Questa prassi consiste principalmente nella trasmissione da parte dell'autorità di vigilanza (attualmente la FINMA) agli intermediari finanziari delle liste estere dei terroristi comunicate alla Svizzera. Gli intermediari chiariscono le loro relazioni d'affari sulla base del rischio emerso da tali liste e applicando gli obblighi di diligenza particolari previsti dalla legge. In caso di sospetto fondato, l'intermediario finanziario informa l'Ufficio di comunicazione conformemente alle disposizioni della LRD. La comunicazione provoca a sua volta il blocco previsto dalla legge dei beni patrimoniali identificati. Questa prassi ha permesso finora di soddisfare rapidamente le richieste dei Paesi terzi ed eventualmente di bloccare, almeno per un breve lasso di tempo, determinati valori patrimoniali appartenenti a persone e organizzazioni così designate. In tal modo, dagli attentati dell'11 settembre 2001 fino al 2008 le autorità di vigilanza hanno trasmesso agli intermediari finanziari 20 liste provenienti dagli Stati Uniti e due liste dell'UE che recavano complessivamente circa un centinaio di nomi di persone e organizzazioni. In tale occasione sono state bloccate anche somme ingenti.

Per quanto concerne la designazione di terroristi da parte della stessa Svizzera non esistono basi legali corrispondenti. Tuttavia, come accaduto nel 2003 per l'attuazione delle sanzioni di diritto internazionale nei confronti di Al-Qaïda prima dell'entrata in vigore della LEmb, il nostro Collegio avrebbe potuto eventualmente decretare simili designazioni in virtù dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. Tuttavia, non abbiamo mai sfruttato questa possibilità. Per contro, il 23 dicembre 2011 l'Assemblea federale plenaria ha approvato l'ordinanza che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate⁴⁵. Occorre notare che secondo una giurisprudenza costante dal 1999 il Tribunale federale o, più precisamente, il Tribunale penale federale ha nel frattempo qualificato sette gruppi come organizzazioni criminali terroristiche ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP⁴⁶. Ciononostante, lo standard del GAFI concernente la competenza nazionale in materia di designazione non viene adempiuto.

Critica del GAFI e base legale insufficiente della prassi attuale

La prassi attuale si è sviluppata in una situazione di urgenza a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001 al fine di poter soddisfare rapidamente e in maniera efficace le disposizioni della risoluzione 1373. Nonostante negli ultimi dieci anni si sia rivelata efficace rispetto all'obiettivo da raggiungere, in particolare per quanto

⁴⁵ RS 122

⁴⁶ Si tratta di Al-Qaïda e della sua rete (sentenza del Tribunale federale del 15 novembre 2002, 1A.194/2002), delle Brigate Rosse (DTF 128 II 355 segg. e 125 II 569 segg.), dell'ETA (sentenza del Tribunale federale del 21 ottobre 2002, 1A.174/2002), dei «Marti-ri per il Marocco» (sentenza del Tribunale federale del 5 aprile 2005, 1A.50/2005), dell'Armata nazionale albanese (DTF 131 II 235 segg.), delle «Forze di difesa del Popolo» (HPG), braccio militare del PKK e dei «Falchi per la libertà del Kurdistan» (TAK), anch'essi legati al PKK (sentenza del Tribunale federale del 25 ottobre 2012, 1C.470/2012).

concerne il blocco dei valori patrimoniali delle persone e delle organizzazioni inserite nelle liste, questa prassi presenta comunque alcune lacune:

1. nei suoi rapporti di valutazione del 2005 e del 2009 concernenti la Svizzera, il GAFI ha ritenuto che le basi legali necessarie a designare i terroristi e a bloccare completamente i loro beni non fossero sufficienti e che la Svizzera soddisfacesse solo in parte la Raccomandazione corrispondente;
la Svizzera dovrebbe essere sottoposta a un'ulteriore valutazione verosimilmente nel 2015. A quel punto dovrà dimostrare di aver compiuto progressi nell'attuazione dei relativi standard del GAFI;
2. a causa di questa mancanza di basi legali la trasmissione informale di liste estere agli intermediari finanziari conformemente alla prassi vigente non comporta alcun obbligo giuridico diretto per gli intermediari. L'osservanza delle liste trasmesse dalla FINMA è facoltativa e serve unicamente a tutelare la reputazione e a evitare un'eventuale critica da parte della FINMA di non aver condotto gli affari in maniera irreprensibile. La ricezione e la trasmissione delle liste da parte della FINMA non sono attualmente disciplinate.

Nonostante ciò, attualmente gli intermediari finanziari segnalano sistematicamente all'Ufficio di comunicazione le relazioni d'affari con persone o organizzazioni che figurano su una lista estera, a prescindere dall'esistenza o meno di un sospetto fondato. Spetta all'Ufficio di comunicazione ed eventualmente al Ministero pubblico verificare se un sospetto è fondato. In pratica, però, difficilmente è possibile ottenere informazioni utili attraverso l'assistenza amministrativa e giudiziaria da parte del Paese che ha redatto la lista dei terroristi.

Infine, nella maggior parte dei casi la situazione probatoria non permette l'apertura di un'inchiesta penale in Svizzera, causando il non luogo a procedere o la sospensione del blocco dei beni prescritto dalla legge o dal Ministero pubblico. Dal 2003 al 2012 l'Ufficio di comunicazione ha trasmesso alle autorità di perseguimento penale complessivamente 86 comunicazioni per sospetto finanziamento del terrorismo. Un caso si è risolto con una sentenza, 25 sono attualmente pendenti presso le autorità di perseguimento penale e 10 sospesi. Nei rimanenti 50 casi il Ministero pubblico ha deciso la non entrata nel merito o il non luogo a procedere⁴⁷.

1.2.8.2 Soluzione proposta

Alla luce della critica del GAFI si propone di introdurre nella LRD una procedura formale che disciplini la gestione delle liste estere da parte delle autorità di vigilanza e definisca gli obblighi degli intermediari finanziari ai quali le autorità di vigilanza hanno comunicato dati riguardanti persone e organizzazioni iscritte nelle liste estere.

La proposta di completare la LRD prevede, da un lato, che le liste estere di persone e organizzazioni trasmesse alla Svizzera siano esaminate da parte di un apposito gruppo di lavoro interdipartimentale per quanto concerne l'adempimento di esigenze formali minime. A causa di lacune nell'accesso alle informazioni rilevanti, l'elemento concreto del sospetto di finanziamento del terrorismo non può essere verificato e non è pertanto oggetto di una simile verifica. Il gruppo di lavoro sarà presie-

⁴⁷ Fonte: rapporto d'attività 2012 dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro MROS, n. 2.4, tabella a pag. 27.

duto dal Dipartimento federale delle finanze (DFF) che deciderà la trasmissione delle liste alle autorità di vigilanza previa consultazione degli altri servizi. A loro volta le autorità di vigilanza saranno competenti per la trasmissione delle liste agli intermediari finanziari. Dal canto loro, conformemente agli obblighi di diligenza vigenti, gli intermediari finanziari saranno tenuti a chiarire lo scopo e le circostanze di una relazione d'affari o di una transazione che coinvolge una persona o un'organizzazione presente sulla lista. Se ha ragione di presumere o se sulla base di questi chiarimenti è a conoscenza del fatto che i dati di una persona iscritta nella lista corrispondono ai dati di una persona coinvolta in una relazione d'affari o in una transazione, l'intermediario finanziario è tenuto a darne comunicazione.

Mentre finora l'obbligo di comunicazione sorgeva solo in caso di sospetto fondato, il nuovo obbligo di comunicazione si estende ai casi in cui l'intermediario finanziario deve presumere, sulla base dei propri chiarimenti, che la persona o l'organizzazione da lui identificata è un terrorista o un'organizzazione terroristica inserita in una lista estera. Il blocco dei valori patrimoniali a seguito della comunicazione di sospetto avviene conformemente al nuovo articolo 9a capoverso 3 e all'articolo 10 D-LRD.

1.3 Valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Trasparenza delle persone giuridiche e delle azioni al portatore

Norme relative alle azioni al portatore

La soluzione proposta, che prevede diverse misure alternative (cfr. n. 1.2.1.2) offerte alla società, dovrebbe soddisfare sia le esigenze della Raccomandazione 24 del GAFI sia quelle del Forum globale, e consentire alle società di optare per il modello per esse più vantaggioso (cfr. n. 3.3.1), garantendo all'occorrenza l'anonimato dell'azionista. L'introduzione delle misure 1, 2 e 4 (descritte al n. 1.2.1.2) è stata accolta favorevolmente da una grande maggioranza dei partecipanti (i partiti, i Cantoni e le cerchie economiche) in occasione della consultazione relativa all'avamprogetto. La consultazione ha inoltre rivelato una preferenza marcata delle cerchie economiche a favore dell'introduzione di una quarta variante applicabile nel caso in cui la società decidesse di depositare le azioni al portatore non quotate presso un terzo. Il nostro Collegio ha ritenuto che gli argomenti presentati a favore di questa variante (cfr. n. 4.4.1 del rapporto sui risultati della procedura di consultazione, pagg. 14–15) siano ampiamente giustificati. Per questo motivo il progetto includerà un'eccezione all'obbligo di annunciare se le azioni al portatore sono emesse sotto forma di titoli contabili ai sensi della LTCo (cfr. n. 1.2.1.2). Per contro, la proposta – sorta dalla consultazione – di immobilizzare le azioni al portatore materializzandole sotto forma di un certificato globale presso un ente di custodia in Svizzera sarebbe legata a numerose questioni, in particolare riguardo alla modalità di deposito delle azioni, alla legittimazione dell'azionista per l'esercizio dei diritti, alla rappresentanza dell'azionista, al trasferimento delle azioni, all'obbligo dell'intermediario finanziario di tenere un registro delle azioni e al diritto transitorio. Una parte di queste domande è stata trattata nel quadro dei lavori parlamentari riguardanti la revisione del diritto delle società anonime. Visto che occorre coordinare l'introduzione di un possibile modello di immobilizzazione dei titoli con i lavori di revisione del diritto della società anonima, il nostro Collegio propone di non inserire questa proposta nel quadro del presente progetto. I lavori concernenti il

progetto 08.011 sono stati interrotti e il dossier rinviato al Consiglio federale per consolidare questo progetto in seguito all'accettazione dell'iniziativa popolare Minder. Il DFGP (UFG) è stato incaricato di elaborare entro la fine del 2014 un nuovo avamprogetto di revisione del diritto della società anonima, che dovrà in particolar modo tener conto dei dibattiti tenuti in Parlamento (proposta «nominee»).

Le soluzioni alternative (soppressione o deposito delle azioni al portatore) considerate in passato per garantire la trasparenza delle azioni al portatore non sono state prese in considerazione quali *soluzioni uniche applicabili a tutte le società* per le seguenti ragioni:

- la soppressione totale delle azioni al portatore garantirebbe invero la trasparenza per quanto riguarda l'identità degli azionisti. Soltanto i titolari di azioni nominative sarebbero tenuti a iscriversi nel libro delle azioni, poiché nei confronti della società si considera azionista soltanto chi è iscritto in tale libro. Se adottasse una misura per sopprimere totalmente le azioni al portatore, la Svizzera adempirebbe pienamente le Raccomandazioni del GAFI e del Forum globale. Tuttavia, la soppressione dell'azione al portatore proposta nel progetto del 2 dicembre 2005 concernente la revisione del diritto della società anonima è stata respinta dalla maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione, che chiedeva espressamente il mantenimento di questo tipo di azione. Anche il nostro Collegio si è più volte espresso contro la soppressione delle azioni al portatore. Una soppressione equivarrebbe a un cambiamento radicale delle scelte politiche e degli interessi manifestati dalle cerchie economiche in questi ultimi anni. Inoltre, essa è stata respinta dalla maggior parte dei partecipanti della consultazione relativa all'avamprogetto del 27 febbraio 2013. Un approccio analogo ma meno incisivo sarebbe l'introduzione di una clausola di salvaguardia dei diritti acquisiti (*grandfathering*). Dopo l'entrata in vigore della modifica di legge non sarebbe quindi possibile emettere nuove azioni al portatore, mentre quelle esistenti potrebbero essere mantenute. Considerata la presente proposta di soluzione (cfr. n. 1.2.1.2), un simile approccio non è necessario;
- la proposta di soluzione secondo cui tutti i detentori di azioni al portatore o perlomeno i titolari aventi una quota superiore a una determinata percentuale sono obbligati a depositare i loro titoli presso terzi (ad es. una banca) presenta considerevoli svantaggi. Anche se soddisfa le esigenze prescritte in materia di trasparenza e permette che esclusivamente la banca sia a conoscenza dell'identità del titolare, tale proposta di soluzione potrebbe – se imposta a tutte le società – avere pesanti ripercussioni finanziarie sugli azionisti poiché questi dovrebbero ricorrere a terzi per la gestione dei titoli depositati. Per altro, il deposito di azioni al portatore comporterebbe tuttavia la rinuncia a una caratteristica importante di questo tipo di azioni, ovvero la facile trasferibilità. Le ripercussioni di questa proposta di soluzione corrisponderebbero pressoché a quelle di una soppressione delle azioni al portatore. Il deposito delle azioni al portatore presso la società stessa avrebbe le medesime ripercussioni negative di un deposito presso un intermediario finanziario. La soppressione di fatto delle azioni al portatore sarebbe ancora più rafforzata in questo modello, poiché i titolari di azioni al portatore non solo potrebbero essere identificati, ma sarebbero permanentemente noti anche alla società. Tuttavia, il deposito delle azioni al portatore non quotate presso un terzo – unitamente alle misure di trasparenza appropriate – se viene preso in consi-

derazione come soluzione alternativa complementare all'obbligo di annunciare (cfr. più sopra), può presentare vantaggi per alcune società e costituire una soluzione per garantire la trasparenza delle azioni al portatore.

Una parte delle cerchie economiche, dei Cantoni e di certi partiti auspicava di limitare l'obbligo di annunciare ad azionisti la cui partecipazione superava un valore soglia minimo (3 %, 5 % o 25 %), perché ciò contribuirebbe a limitare le spese amministrative risultanti dalla nuova regolamentazione e assicurerebbe la coerenza con il regime applicabile alle azioni nominative. Il nostro Collegio ritiene che l'introduzione di un tale valore soglia non soddisferebbe i requisiti del Forum globale e che la loro attuazione riveste una grande importanza per la Svizzera.

In merito alle critiche espresse riguardo ad alcune sanzioni previste dalle proposte di modifica di questo progetto (perdita dei diritti patrimoniali e sanzioni penali in caso di violazione dell'obbligo di annunciare), il nostro Collegio ritiene che sono necessarie per uniformarsi allo standard internazionale che richiede un ventaglio di sanzioni dissuasive al fine di assicurare l'affidabilità dell'informazione e l'efficacia del regime nel suo insieme.

Norme concernenti l'avente economicamente diritto

La consultazione ha rivelato che una parte delle cerchie economiche respinge l'obbligo di annunciare relativo all'avente economicamente diritto (cfr. art. 697j D-CO) con la motivazione che occorre attendere di sapere in che modo questo obbligo sarà attuato all'estero. Il nostro Collegio rimanda al progetto di revisione della terza direttiva europea antiriciclaggio del mese di febbraio del 2013, che all'articolo 29 prevede che «gli Stati membri assicurano che le società o entità giuridiche stabilite nel loro territorio ottengano e mantengano informazioni adeguate, accurate e aggiornate sui propri titolari effettivi». Le misure previste all'articolo 697j D-CO (in combinato disposto con l'art. 2a cpv. 3 D-LRD) vanno dunque interamente nella stessa direzione presa dalla Commissione europea. Le misure concernenti l'avente economicamente diritto previste in questo progetto (cfr. anche n. 1.3.2) costituiscono il minimo richiesto per conformarsi agli standard internazionali. In seguito ad alcune osservazioni delle cerchie interessate, l'articolo 697j D-CO è stato adeguato per meglio assicurare la sua coerenza con le regole applicabili agli intermediari finanziari in questo ambito.

Norme particolari per la SICAV

La soluzione proposta tiene conto dei pareri espressi dalle cerchie economiche interessate relativi all'introduzione di un obbligo di annunciare per gli azionisti investitori che detengono azioni al portatore.

La SICAV presenta alcune particolarità che la distinguono da altre forme di società. Essa rappresenta la società da un lato, e il prodotto finanziario dall'altro. In quanto investimento collettivo di capitale aperto, né il suo capitale né il numero di azioni sono stabiliti in anticipo. L'assoggettamento della SICAV a un obbligo di annunciare basato su una percentuale della partecipazione al capitale azionario o dei voti è difficilmente realizzabile per la categoria di azionisti investitori, dato che il capitale della SICAV e il numero di azioni non sono stabiliti in anticipo; solitamente gli azionisti investitori hanno diritto al rimborso delle loro quote. Inoltre, l'autorizzazione accordata alla SICA conformemente alla LICol si basa sulle garanzie e sulle qualifiche offerte dagli azionisti imprenditori, ed è questa categoria a poter decidere lo scioglimento della SICAV (art. 41 cpv. 2 LICol). Secondo l'articolo 55 capo-

verso 1 dell'ordinanza del 22 novembre 2006⁴⁸ (OICol), sono computati come mezzi propri soltanto i conferimenti versati dagli azionisti imprenditori. Benché dispongano in principio del diritto degli azionisti in base al diritto della società anonima (art. 50 cpv. 3 LICol e art. 63 OICol), l'organizzazione e la struttura della SICAV mostrano che, contrariamente agli azionisti imprenditori, gli azionisti investitori rappresentano di fatto gli investitori che investono i loro conferimenti nel fondo di investimento collettivo. Gli azionisti investitori inoltre non possono esercitare un controllo effettivo sulla SICAV.

Inoltre, l'articolo 108 capoverso 2 OICol autorizza soltanto l'emissione di cartevallori (art. 965 CO) senza valore nominale, nominative e strutturate come titoli all'ordine (art. 967 e 1145 CO). Per gli azionisti investitori, quindi, soltanto le azioni sotto forma di titoli contabili possono essere sempre al portatore. In questo caso, il requisito della trasparenza è rispettato dall'ente di custodia (cfr. n. 1.2.1.2) che custodisce le quote degli azionisti investitori.

In conclusione, tenendo conto delle particolarità della SICAV e del diritto applicabile (capitale variabile, nessuna possibilità per gli azionisti investitori di esercitare il controllo effettivo sulla SICAV; nessuna emissione fisica di azioni al portatore da parte degli azionisti investitori) come pure dell'introduzione di un regime di trasparenza per le azioni al portatore dematerializzate, il nostro Collegio ritiene opportuna un'eccezione all'obbligo di annunciare ai sensi degli articoli 697i e 697j D-CO per gli azionisti investitori della SICAV.

1.3.2 Avanti economicamente diritto

Secondo l'opinione di un grande numero di partecipanti alla consultazione, la limitazione della definizione dell'avente economicamente diritto a una «persona fisica» rappresenta di principio un cambiamento di paradigma. I pareri sulle misure proposte (definizione, inversione del principio della presunzione) non sono unanimi, alcuni approvano i cambiamenti su riserva di alcune modifiche, altri li respingono. In risposta ad alcune osservazioni delle cerchie interessate sono stati effettuati adeguamenti tecnici nella definizione (cfr. art. 2a cpv. 3 D-LRD) per meglio distinguere l'avente economicamente diritto della persona giuridica dal proprietario legale delle azioni e dal membro superiore dell'organo direttivo.

1.3.3 Definizione di persone politicamente esposte e determinazione dei rispettivi obblighi di diligenza nella LRD

Numerosi partecipanti alla consultazione ritengono che le regole relative alle persone politicamente esposte nazionali non siano necessarie visto che la Svizzera è uno Stato di diritto, la corruzione è contenuta e che queste persone non rappresentano un rischio particolare, contrariamente alle persone politicamente esposte straniere. Il nostro Collegio ricorda che gli standard del GAFI richiedono l'introduzione di norme sulle persone politicamente esposte nazionali. Ciò richiede una modifica della legislazione svizzera, che non dovrebbe tuttavia comportare cambiamenti importanti

⁴⁸ RS 951.311

rispetto alla prassi attuale (cfr. n. 1.2.3.2). Rammentiamo inoltre che la definizione di persona politicamente esposta nazionale è limitata a persone che esercitano o che hanno esercitato la loro funzione a livello federale, cosa che del resto è stata largamente approvata nella consultazione.

Alcuni partecipanti hanno pure rilevato che la definizione di persona politicamente esposta è stata estesa per includere anche quelle che nel passato hanno ricoperto funzioni pubbliche direttive. Essi ritengono che considerare per tutta la vita una persona come politicamente esposta o a essa legata sia sproporzionato e richiedono che nella legge sia fissato un termine dopo il quale la persona non deve più essere considerata come politicamente esposta o a essa legata una volta conclusa la funzione pubblica direttiva. Il nostro Collegio respinge l'introduzione di una simile regola. Ciò non sarebbe conforme agli standard del GAFI, come quest'ultimo ha fatto notare in occasione della valutazione di alcuni Stati membri dell'UE che avevano ripreso la norma della terza direttiva antiriciclaggio prevedendo un termine di un anno per le persone politicamente esposte straniere. In effetti non è possibile fissare un termine allo scadere del quale lo statuto di persona politicamente esposta finisce, dato che dipende dalle circostanze di ogni caso. Per contro, in questo caso è possibile un approccio basato sul rischio. Ciò è stato confermato dal GAFI nelle linee guida adottate nel mese di giugno del 2013⁴⁹ e corrisponde inoltre alla prassi della FINMA.

Sulla base di quanto precede, il nostro Collegio propone di mantenere la proposta posta in consultazione nel mese di febbraio del 2013.

1.3.4 Qualificazione dei gravi reati fiscali come reati preliminari al riciclaggio di denaro

Nel settembre del 2012 il nostro Collegio ha incaricato il DFF di elaborare una revisione del diritto penale fiscale⁵⁰. Alla fine del mese di maggio del 2013 abbiamo avviato la relativa consultazione⁵¹, che si è conclusa il 30 settembre 2013. La trasposizione delle Raccomandazioni del GAFI nel diritto nazionale non dovrebbe di principio anticipare questa revisione e dovrebbe, nella misura del possibile, poggiare sul diritto in vigore. Con la proposta di introdurre un crimine direttamente nella legislazione in materia di imposte dirette, un intervento su questa revisione era inevitabile. Benché limitato allo stretto necessario, una grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione – segnatamente quasi tutti i Cantoni – ha ritenuto ciò inammissibile e ha richiesto di trattare le modifiche della legislazione in materia di imposte dirette in modo coordinato nel quadro della revisione del diritto penale fiscale e non del presente progetto. In particolare sono state rilevate incoerenze e problemi in relazione alla procedura proposta per il perseguimento della truffa fiscale, le sanzioni, le persone giuridiche o la prescrizione. Sono stati contestati anche le caratteristiche della fattispecie della truffa fiscale, soprattutto dalle cerchie economiche e da alcuni partiti politici. Il presente progetto tiene conto di queste

⁴⁹ Cfr. *FATF Guidance – Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)*, n. 44 e 45, pubblicata sul sito Internet del GAFI, www.fatf-gafi.org/

⁵⁰ Vedi comunicato stampa del 21.09.2012: www.news.admin.ch > Comunicati stampa e discorsi.

⁵¹ Vedi comunicato stampa del 30.05.2013: www.efd.admin.ch > Documentazione > Informazioni ai media.

critiche proponendo di modificare l'approccio previsto nel Codice penale in materia di reati preliminari al riciclaggio di denaro piuttosto che pianificare un crimine nella fiscalità diretta. Si tiene anche conto dell'opposizione di numerosi partecipanti a un inasprimento del diritto penale fiscale per i contribuenti svizzeri in nome della lotta contro il riciclaggio di denaro. Infine, si prende in considerazione il parere espresso più volte secondo cui il nostro Collegio non debba andare oltre le richieste del GAFI e debba utilizzare il margine di manovra a disposizione per attuare queste raccomandazioni. In particolare, il GAFI non esige che il reato preliminare costituisca imperativamente un crimine.

Contrariamente a quella posta in consultazione, la nuova proposta ha il vantaggio di non interferire nella revisione del diritto penale fiscale. I due progetti sono dunque completamente indipendenti. La soluzione proposta nel presente progetto preserva così interamente il margine di manovra del legislatore in relazione alla revisione del diritto penale fiscale e non anticipa in nessun modo il futuro dibattito al riguardo. La proposta non necessita neppure di modifiche delle legislazioni fiscali cantonali né di risorse supplementari sia per le amministrazioni cantonali delle contribuzioni, sia per l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). In effetti, queste autorità non si vedranno attribuire nessun nuovo compito di perseguimento perché le procedure di perseguimento dei reati fiscali non vengono toccate. Tale proposta modifica invero un poco l'approccio del Codice penale in materia di reati preliminari, ma non cambia tuttavia il concetto svizzero di riciclaggio di denaro, che rimane un atto volto a vanificare la confisca di valori patrimoniali di origine «illegale». La modifica è inoltre limitata alle imposte dirette. In effetti l'idea non è assolutamente quella di rendere tutti i delitti reati preliminari al riciclaggio di denaro. Il nuovo reato preliminare ha, infine, il vantaggio di basarsi sull'uso di documenti falsi, fattispecie con cui gli intermediari finanziari hanno già una certa esperienza. Secondo il Codice penale essa costituisce in effetti già un crimine e dunque un reato preliminare al riciclaggio di denaro se non è realizzata a fini fiscali. Quanto al valore soglia di 200 000 franchi di imposte sottratte – o l'equivalente in valuta straniera se si tratta di clienti esteri – benché possa essere relativamente difficile da determinare per gli intermediari finanziari, esso mira in particolare a evitare la comunicazione di casi di poca importanza e pertanto una grande quantità di comunicazioni di sospetto all'Ufficio di comunicazione.

Il nostro Collegio ha pure esaminato le altre proposte ricevute, in particolare la proposta presentata principalmente dal settore bancario, che consiste nell'introduzione nella legislazione fiscale di una nuova norma indipendente costitutiva del riciclaggio di denaro in materia fiscale e considerata come un tentativo di vanificare la procedura di recupero d'imposta. Questa proposta non richiederebbe soltanto di modificare il diritto penale fiscale, cosa che avrebbe interferito con la revisione di quest'ultimo, ma non corrisponderebbe inoltre alla definizione di riciclaggio di denaro come risulta nelle pertinenti convenzioni internazionali menzionate nelle Raccomandazioni del GAFI. Si sarebbe pure allontanata dal concetto svizzero di riciclaggio di denaro. Di conseguenza questa proposta è stata respinta. Il nostro Collegio respinge pure le altre proposte che avrebbero richiesto di modificare il diritto penale fiscale, seppur in modo limitato. Infine, non abbiamo accolto la proposta di separare l'attuazione del reato preliminare in materia fiscale del presente progetto per trattarla nel quadro della revisione del diritto penale fiscale. Il presente progetto costituisce in effetti un pacchetto di misure che mirano allo stesso scopo,

ossia l'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI rivedute nel 2012. Il nostro Collegio non intende frazionare questo progetto.

Per quel che concerne le imposte indirette, proponiamo di mantenere la nostra proposta del 27 febbraio 2013. Mentre i pareri riguardanti le imposte dirette sono numerosi, pochissimi partecipanti si sono pronunciati esplicitamente su questa proposta. Alcuni pareri criticano le nuove caratteristiche della fattispecie o rinviano a difficoltà pratiche per gli intermediari finanziari, la necessità di estendere l'articolo 14 capoverso 4 DPA al di là del contrabbando doganale non è per contro messa in dubbio. In effetti, senza questa estensione, il diritto svizzero non soddisferebbe i requisiti del GAFI in materia.

1.3.5 Estensione del campo d'applicazione della LRD (pagamento in contanti nelle operazioni di vendita)

Le prescrizioni in materia di pagamento in contanti nelle operazioni di vendita sono state oggetto di critiche, segnatamente presso le cerchie economiche e i partiti borghesi; le regolamentazioni relative alla vendita di cose mobili hanno suscitato maggiore opposizione di quelle relative al commercio di beni immobili. Sostanzialmente è stata messa in dubbio la costituzionalità delle regolamentazioni e, in particolare, la loro proporzionalità. È stato pure precisato che le regolamentazioni sarebbero contrarie alla sistematica della LRD e che dovrebbero essere ancorate nel diritto privato. La maggioranza dei Cantoni, i partiti e le associazioni di sinistra hanno per contro accolto queste prescrizioni.

Nei suoi pareri su diversi interventi parlamentari a favore di una lotta rafforzata contro il pericolo del riciclaggio di denaro nelle operazioni nel settore immobiliare (cfr. n. 1.2.5.1), il nostro Collegio ha sempre ribadito di essere d'accordo con l'orientamento di questi interventi ma di non ritenere opportuno assoggettare gli agenti immobiliari o altri settori alla LRD. Abbiamo pure riconosciuto che esiste un potenziale di abuso nell'ambito delle compravendite immobiliari in cui i pagamenti vengono effettuati al di fuori del campo d'applicazione della LRD, ad esempio, tramite banche estere o mediante pagamenti in contanti senza la partecipazione di un intermediario finanziario assoggettato alla LRD (vedi il parere al postulato 10.4061).

Il nostro Collegio mantiene la sua proposta di rinunciare all'assoggettamento alla LRD degli agenti immobiliari per i seguenti motivi:

- è poco opportuno assoggettare alla LRD la categoria professionale degli agenti immobiliari, i quali normalmente non sono coinvolti nell'operazione di vendita. Contrariamente al pubblico ufficiale, l'agente immobiliare ha infatti solo una funzione di mediatore all'atto dell'effettiva operazione di vendita. Gli agenti immobiliari non sono pertanto sempre a conoscenza né dell'importo del prezzo di vendita effettivamente pagato né delle altre condizioni d'esecuzione del contratto. Di conseguenza essi non hanno neppure regolarmente il controllo sui flussi di denaro tra le parti rilevanti sotto il profilo del riciclaggio di denaro;

- inoltre, nella vendita di fondi non esiste alcun obbligo legale di ricorrere a un agente immobiliare e di coinvolgerlo nell'operazione effettiva di vendita. Le persone che, mediante la vendita di fondi, intendono realmente riciclare averi provenienti da un reato rinuncerebbero probabilmente ad assumere un agente immobiliare assoggettato alla LRD. Per contro bisogna sempre ricorrere a un pubblico ufficiale per la vendita di un fondo in Svizzera;
- nel quadro dell'ultima revisione della LRD (2005–2007) è già stata analizzata la questione dell'assoggettamento dell'attività di agente immobiliare alla LRD. Secondo l'avamprogetto di allora, il commercio di immobili doveva essere assoggettato alla LRD nel quadro di un nuovo regime in materia di LRD applicabile alle attività commerciali. L'assoggettamento era vincolato a determinate condizioni (attività commerciale che non costituisce un'intermediazione finanziaria; esercizio a titolo professionale; accettazione di denaro in contanti di importo rilevante). Anche se non occorreva assoggettare gli agenti immobiliari in maniera generale alla LRD bensì solo in determinati casi, l'avamprogetto è stato respinto nella consultazione. In questo contesto non è possibile intravedere una volontà politica completamente nuova. Gli interventi politici depositati mostrano tuttavia che è stata posta una certa attenzione su questo tema.

Il nostro Collegio ha pure esaminato se gli obblighi di diligenza derivanti dalla LRD – come in parte richiesti negli interventi citati al numero 1.2.5.1 – potevano, a seguito dell'obbligo di redazione dell'atto pubblico, essere imposti ai notai o agli ufficiali del registro fondiario cui si deve imperativamente fare ricorso in caso di vendita di fondi. In questo contesto l'assoggettamento dei notai è prioritario, poiché questi sono tenuti a effettuare determinati chiarimenti sulle parti già nel quadro della procedura di redazione dell'atto pubblico (ad es. chiarimenti sull'identità e sul diritto di disporre). I loro obblighi di verifica e di diligenza si riferiscono anche ad aspetti materiali e giuridici dell'operazione (segnatamente verifica della sua conformità legale). Per contro, gli ufficiali del registro fondiario verificano in particolare gli aspetti formali della procedura di redazione dell'atto pubblico. Il fatto che i notai abbiano solitamente un contatto diretto con le parti giustificerebbe il loro assoggettamento alla LRD. Ciononostante il nostro Collegio rinuncia ad assoggettare i notai alla LRD. Questa decisione si basa essenzialmente su una considerazione sistematica secondo cui assoggettare a tale legge persone che non esercitano attività di intermediazione finanziaria è sostanzialmente contrario al regime svizzero in materia di riciclaggio di denaro. L'assoggettamento generale dei notai, da un canto, comporterebbe problemi di delimitazione non trascurabili in merito alla vigilanza dello Stato sul notariato pubblico. D'altro canto solleverebbe anche la questione del perché non sia possibile assoggettare alla LRD altri rami in cui è possibile il riciclaggio di denaro. Un cambiamento così profondo del sistema esulerebbe dal quadro del presente progetto.

Per quel che riguarda l'introduzione di una prescrizione in materia di pagamento in contanti per la vendita di cose mobili, la Svizzera non prende nuove vie. In particolare l'UE dispone già di prescrizioni per il pagamento in contanti per la vendita di cose mobili. La regolamentazione europea si distingue tuttavia dalla soluzione svizzera in quanto le persone che commerciano beni a titolo professionale sono assoggettate agli obblighi di diligenza se i pagamenti sono effettuati in contanti per un importo uguale o superiore a 15 000 euro (secondo la proposta della Commissione concernente la revisione della terza direttiva europea antiriciclaggio si

prevede di abbassare il valore soglia a 7500 euro). Gli Stati membri sono liberi di emanare prescrizioni più severe per il pagamento in contanti, cosa che in diversi Paesi ha portato all'introduzione di limiti massimi per il pagamento in contanti molto inferiori al valore soglia di 100 000 franchi proposto dal nostro Collegio (Italia: 999,99 euro; Francia: 3000 euro e Belgio: 5000 euro con futura diminuzione a 3000).

Per questi motivi, nonostante le critiche, in linea di massima ci si attiene alle regolamentazioni sul pagamento in contanti proposte nella consultazione.

Commercio di materie prime per conto proprio

Il nostro Collegio ha esaminato la questione dell'assoggettamento alla LRD del commercio di materie prime per conto proprio ed è giunto alla conclusione che un tale assoggettamento non sia necessario per i motivi seguenti.

Secondo il diritto vigente, in Svizzera non sono sottoposti alla LRD né il commercio di materie prime per conto proprio né gli stessi commercianti per conto proprio, a meno che esercitino un'intermediazione finanziaria, ovvero se commerciano per conto di terzi acquistando prodotti standardizzati nelle borse delle materie prime. In questo caso, i commercianti di materie prime sottostanno a obblighi di diligenza nei confronti dei propri clienti conformemente alla LRD. Inoltre, in considerazione dell'entità degli importi necessari per simili transazioni non è raro che il commerciante di materie prime si avvalga di un altro intermediario finanziario (ad es. una banca). Anche tra il commerciante e la banca sorgono quindi obblighi di diligenza. Attività commerciali di questo tipo soggiacciono alla vigilanza diretta della FINMA o a un organismo di autodisciplina. Al contrario, il commercio di materie prime per conto proprio costituisce una mera attività commerciale, in cui il commerciante opera in primo luogo con l'intento di acquistare o di vendere impiegando i propri mezzi. Teoricamente, simili transazioni sono caratterizzate da un rischio limitato di riciclaggio di denaro, che non è comprovabile nella pratica. Inoltre, in quest'ultimo caso il commerciante di materie prime sarebbe esso stesso parte contraente, nonché l'avente economicamente diritto alla merce, e quindi, secondo la LRD, dovrebbe applicare a se stesso gli obblighi di diligenza e chiarire il proprio caso e verificare in particolare le circostanze della sua transazione. Controlli di questo genere non avrebbero alcun senso. Le Raccomandazioni del GAFI non esigono inoltre un assoggettamento del commercio di materie prime al regime anti riciclaggio. Nel quadro del presente disegno, la Svizzera prevede una modifica del proprio dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, che consiste in un inasprimento degli obblighi di diligenza per tutti gli intermediari finanziari, in particolare per quanto concerne l'identificazione dell'avente economicamente diritto a valori patrimoniali (cfr. n. 1.2.2). Queste misure dovrebbero inoltre contribuire a rafforzare la lotta contro gli abusi nel settore e nel commercio di materie prime.

La tematica del commercio di materie prima solleva in particolare questioni riguardanti l'etica economica, la trasparenza e le imposte. Alla luce del crescente interesse pubblico per il settore delle materie prime e dell'importanza di questo tema per la politica interna ed estera nonché per l'economia, nella primavera del 2012 il Consiglio federale ha istituito una piattaforma interdipartimentale diretta da DFF, DFAE e

DEFR, incaricandoli di redigere un pertinente rapporto⁵². Il rapporto di base sulle materie prime redatto nel frattempo sottolinea l'importanza economica e politica del settore delle materie prime in Svizzera. Il rapporto evidenzia pure che la Svizzera intraprende già numerosi sforzi per garantire che la sua piazza economica – che comprende anche il mercato delle materie prime – sia nel contempo concorrenziale e integra. Tramite raccomandazioni mirate si dovrebbero migliorare ulteriormente le condizioni quadro e ridurre i rischi esistenti, compresi quelli di reputazione.⁵³

1.3.6 Adeguamento della LEF (pagamento in contanti agli incanti)

Solo alcuni partecipanti alla consultazione hanno espresso un parere sulle proposte formulate di seguito; la maggior parte dei pareri era positiva e senza ulteriori commenti. Una modifica importante proposta è quella di non rivedere gli articoli 129 e 136 bensì l'articolo 12 LEF e quindi di prescrivere in maniera generale che i pagamenti superiori a 100 000 franchi versati agli uffici d'esecuzione e dei fallimenti possano essere effettuati soltanto per il tramite di un intermediario finanziario ai sensi della LRD. In tal modo si impedisce in particolare che il debitore paghi all'ufficio d'esecuzione il credito oggetto dell'esecuzione in contanti. Anche se in questo modo si eviterebbe un'ulteriore scappatoia per chi ricicla denaro, due importanti argomenti si oppongono a una tale soluzione:

- come spiegato in maniera convincente dalla Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera in occasione della consultazione, il debitore deve avere il diritto di poter pagare in contanti il proprio debito in qualsiasi momento perché altrimenti non avrebbe la possibilità di saldarlo poco tempo prima dell'incanto del fondo e quindi di far annullare la vendita all'incanto. Queste situazioni si presentano di tanto in tanto a livello pratico;
- diversamente dall'incanto, il debitore può anche pagare il credito nei confronti dell'ufficio d'esecuzione tramite pagamenti parziali. L'importo soglia di 100 000 franchi può essere facilmente aggirato tramite una ripartizione in importi inferiori. E anche cumulando i pagamenti effettuati in vista di una procedura di esecuzione sarebbe ancora possibile rimanere al di sotto del valore soglia e quindi aggirarlo tramite una ripartizione su più procedure d'esecuzione.

Il modo in cui questi problemi potrebbero essere eliminati a livello legislativo non è chiaro. Il nostro Collegio ritiene pertanto che una regola generale nell'articolo 12 LEF non sia opportuna.

⁵² Il postulato 11.3803 (Fässler-Osterwalder) «Ruolo della Svizzera come sede di aziende attive nel commercio di materie prime» chiedeva di sottoporre al Parlamento un rapporto del Consiglio federale. All'epoca il Consiglio federale aveva proposto di accogliere il postulato, che è stato però respinto dal Consiglio nazionale il 16 marzo 2012.

⁵³ Il rapporto è disponibile all'indirizzo: www.news.admin.ch > Comunicati stampa e discorsi.

1.3.7 **Competenze dell'Ufficio di comunicazione ed efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto**

Il nostro Collegio si attiene alla sua proposta di disciplinare nella LRD l'assistenza amministrativa riguardante l'Ufficio di comunicazione. Questa proposta non ha suscitato molte osservazioni durante la consultazione.

Manteniamo pure la proposta di differire il blocco dei valori patrimoniali in modo da lasciare più tempo all'Ufficio di comunicazione per effettuare le sue analisi e migliorare così l'efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto. Questo miglioramento è necessario in vista della futura valutazione del GAFI nel 2015, dato che nel 2005 e nel 2009 quest'ultimo ha rilevato che il sistema svizzero di comunicazione in caso di sospetto presentava problemi di efficacia. Con la nuova proposta è possibile eseguire gli ordini correnti dei clienti concernenti i valori patrimoniali segnalati durante l'analisi dell'Ufficio di comunicazione, cosa che riduce notevolmente anche il rischio che il cliente venga informato su una comunicazione di sospetto che lo riguarda⁵⁴. Se tuttavia un tale ordine serve a vanificare un'eventuale confisca dei valori patrimoniali segnalati o a finanziare il terrorismo, l'intermediario finanziario dovrà avvertire senza indugio l'Ufficio di comunicazione e sospendere l'esecuzione dell'ordine del cliente per cinque giorni lavorativi. Il nostro Collegio è cosciente del fatto che questo sistema esige una maggiore vigilanza delle relazioni d'affari durante l'analisi dell'Ufficio di comunicazione. Rammentiamo tuttavia che la sorveglianza delle transazioni fa parte dell'attività degli intermediari finanziari.

Sarebbe stato possibile sostituire il blocco differito con una delega all'Ufficio di comunicazione della competenza di ordinare il blocco dei valori patrimoniali sulla base dei fatti descritti dall'intermediario finanziario. Il nostro Collegio però non intende introdurre una tale misura. In effetti, un'autorità amministrativa come l'Ufficio di comunicazione non potrebbe prendere decisioni in merito ai blocchi – decisioni non impugnabili – che coinvolgerebbero la responsabilità civile della Confederazione, per importi che potrebbero essere molto elevati. Inoltre, affidare un simile compito all'Ufficio di comunicazione deresponsabilizzerebbe gli intermediari finanziari che sono sempre stati considerati parte integrante del sistema di lotta contro il riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Tuttavia, per tenere conto della maggioranza dei pareri espressi nella consultazione, il nostro Collegio propone di fissare nella LRD un termine massimo di 30 giorni lavorativi entro i quali l'Ufficio di comunicazione deve procedere all'analisi delle comunicazioni effettuate sulla base dell'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 9 LRD.

Infine, a seguito della consultazione il nostro Collegio ha deciso di mantenere il diritto di comunicazione di cui all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP. Dato che l'uniformazione della soglia di sospetto secondo il criterio del sospetto fondato è stata ampiamente respinta nella consultazione, abbiamo esaminato la possibilità di abbassare la soglia di tutte le comunicazioni a sospetto semplice. Siamo giunti alla conclusione che una soluzione di questo tipo comporterebbe una modifica fondamentale del sistema, cominciando da una forte crescita del numero di comunicazioni, di cui a una buona parte non verrebbe dato seguito. L'Ufficio di comunicazione necessiterebbe pure di risorse supplementari molto importanti o eventualmente di una com-

⁵⁴ Il divieto del *tiping off* (il divieto di informare il cliente della comunicazione di sospetto) è previsto esplicitamente negli standard del GAFI (cfr. la Raccomandazione 21, lett. b).

pleta ristrutturazione. Anche questo modello comporterebbe inoltre una deresponsabilizzazione degli intermediari finanziari e una netta diminuzione della qualità delle loro comunicazioni. Infine, l'efficacia del sistema non verrebbe migliorata. Il nostro Collegio ha pertanto rinunciato a uniformare la soglia di sospetto abbassandola a sospetto semplice.

1.3.8 Sanzioni finanziarie mirate in relazione al terrorismo e al finanziamento del terrorismo

Con l'introduzione di un obbligo legale per gli intermediari finanziari di effettuare chiarimenti in caso di informazione da parte delle autorità di vigilanza e di comunicare quando una persona menzionata in una lista è coinvolta in una relazione d'affari o una transazione, si formalizza la prassi attuale e viene così migliorata la conformità con la Raccomandazione del GAFI. Al contempo viene creata certezza del diritto per le autorità di vigilanza e gli intermediari finanziari.

La soluzione proposta corrisponde già alla prassi attuale e non comporta quindi alcun onere amministrativo rilevante per gli intermediari finanziari. Per quel che riguarda i chiarimenti e la comunicazione in relazione a valori patrimoniali di origine criminale, l'intermediario finanziario ricorre già alle fonti e alle comunicazioni di dominio pubblico. Inoltre, quasi tutti gli intermediari finanziari lavorano con banche dati di servizi di informazione come Worldcheck, Factiva, Reuters o Lexis Nexis, che contengono informazioni su persone e organizzazioni che figurano nelle liste di Stati esteri, e le comparano regolarmente con le proprie banche dati dei clienti.

L'Ufficio di comunicazione ha pure la possibilità di archiviare o di non inoltrare al Ministero pubblico della Confederazione comunicazioni che si basano su una lista di nomi estera, ad esempio se non sono sufficientemente motivate o se è dimostrato che si tratta di uno scambio d'identità (cosiddetti *false positives*). A seguito della proposta modifica del sistema di comunicazione, il blocco legale dei beni interviene soltanto quando la comunicazione è inoltrata al Ministero pubblico della Confederazione o se sopraggiunge il caso di cui all'articolo 9a capoverso 3 D-LRD. Il cliente può quindi continuare a effettuare il pagamento di, ad esempio, premi assicurativi, delle imposte, della pigione oppure di merci e prestazioni di servizi destinati alla vita quotidiana. Infine, la continuazione di un eventuale blocco è legata alla verifica materiale delle accuse nel quadro di una procedura penale formale, che mette a disposizione delle persone interessate diritti di difesa e di partecipazione.

Il nostro Collegio rinuncia quindi volontariamente a una base legale che gli permetterebbe di definire autonomamente terroristi o organizzazioni terroristiche e di allestire liste svizzere di queste persone e organizzazioni. Una base legale dovrebbe definire i criteri validi per il rispetto del relativo procedimento, che del resto potrebbe essere avviato anche a seguito di liste estere, le misure (blocco, sequestro, confisca dei valori patrimoniali, disposizioni derogatorie), la procedura di cancellazione (*delisting*) come pure le disposizioni penali e i rimedi giuridici. Secondo l'avviso del nostro Collegio è quasi impossibile definire criteri oggettivi che permettano di determinare chi in Svizzera possa essere designato terrorista o organizzazione terroristica. Questi criteri devono pure essere compatibili con il diritto penale svizzero. Su questo punto il legislatore si è finora astenuto dall'introdurre una fattispecie specifica di terrorismo o di organizzazione terroristica. La questione può essere riesaminata nel quadro dell'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa

del 16 maggio 2005 sulla prevenzione del terrorismo che la Svizzera ha firmato l'11 settembre 2012. Il nostro Collegio potrebbe essere esposto a pressioni in materia di politica estera che lo obbligheranno ad allestire o a riprendere liste di gruppi terroristici di altri Stati, anche senza essere personalmente esposto a una minaccia diretta proveniente da una delle persone o delle organizzazioni figuranti su tali liste. In passato la Turchia ha richiesto più volte il divieto del PKK in Svizzera. In Turchia e in altri Paesi il PKK è considerato un'organizzazione terroristica. L'adozione di liste estere sarebbe inoltre contraria al principio della politica estera indipendente e pregiudicherebbe la politica dei buoni uffici. Infine, dovrebbero essere messe a disposizione risorse considerevoli nell'Amministrazione e presso i tribunali per identificare i terroristi e poter verificare in maniera indipendente liste estere di gruppi terroristici.

1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Le Raccomandazioni del GAFI non sono norme di diritto imperativo come quelle di una convenzione internazionale ratificata, tuttavia, ogni Paese che le approva è politicamente tenuto a impegnarsi affinché vengano attuate nel proprio ordinamento giuridico. Il GAFI è consapevole che i singoli Paesi abbiano sistemi giuridici e finanziari diversi e che quindi non tutti possano procedere allo stesso modo per raggiungere l'obiettivo comune. Di conseguenza, le Raccomandazioni stabiliscono gli standard minimi che devono essere attuati nei singoli Paesi mediante l'adozione di misure adeguate e in considerazione delle circostanze e del quadro costituzionale. Le Raccomandazioni del GAFI sono state attuate anche da Paesi non membri e riconosciute dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale quali standard internazionali in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Come gli altri Paesi membri del GAFI, anche la Svizzera ha approvato le Raccomandazioni rivedute. Essa è pertanto tenuta ad attuarle nel diritto interno al fine di soddisfare i suoi impegni internazionali. Questa attuazione dovrebbe in effetti avvenire con il presente disegno. Nel quadro di un esame, il GAFI verificherà la conformità della legislazione svizzera con le proprie Raccomandazioni.

L'Amministrazione federale segue l'evoluzione della legislazione europea in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (cfr. n. 1.4.3) di cui ha tenuto conto durante la preparazione del presente progetto. Inoltre, alcuni temi sono stati esaminati più approfonditamente. In relazione al problema delle azioni al portatore è pertanto stato commissionato uno studio comparativo all'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) (cfr. n. 1.4.1), i cui risultati sono stati presi in considerazione nell'elaborazione del disegno. L'ISDC è stato inoltre incaricato di svolgere uno studio di diritto comparato sull'attuazione del reato preliminare al riciclaggio di denaro nell'ambito delle imposte (cfr. n. 1.4.2). Infine, la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) ha effettuato ricerche sull'attuazione degli standard del GAFI relativi al blocco dei beni dei terroristi e delle organizzazioni terroristiche (cfr. n. 1.4.4).

1.4.1 Trasparenza delle persone giuridiche e delle azioni al portatore

L'Ufficio federale di giustizia ha incaricato l'ISDC di eseguire una perizia sull'ammissibilità e sulla diffusione delle azioni al portatore. Lo studio di diritto comparato effettuato dall'ISDC è disponibile in forma elettronica sul sito Internet della SFI⁵⁵.

La perizia del 21 maggio 2012 è giunta alle conclusioni esposte di seguito.

1.4.1.1 Esistenza di azioni al portatore

Fatta eccezione per il Giappone e il Canada (Québec), in tutti i Paesi esaminati nel quadro della perizia esistono attualmente azioni al portatore (Austria, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Hong Kong, Isole Cayman, Isole Vergini Britanniche, Liechtenstein, Lussemburgo, Paesi Bassi, Panama, Spagna e Sudafrica). In Giappone le azioni al portatore sono state abolite nel 1990 con la riforma della legge sul commercio. In base alle informazioni disponibili si può desumere che oggi non esistono più azioni al portatore emesse prima di tale data. In Canada (Québec) l'emissione di azioni al portatore è stata vietata tramite la «Loi sur les sociétés par actions du Québec». Benché questa modifica di legge non influisca sulle azioni al portatore esistenti, secondo le ricerche dell'ISDC non ci sono elementi che dimostrano che al momento sono in circolazione azioni al portatore. In Italia, per ragioni fiscali, l'emissione di azioni al portatore è limitata all'emissione di *azioni di risparmio* e di azioni di una *società di intermediazione finanziaria a capitale variabile*, che rispetto alle azioni al portatore normali sottostanno a determinate restrizioni.

Nei Paesi in cui esistono le azioni al portatore, occorre tener conto di certe particolarità. La Danimarca, ad esempio, non permette alle «private limited companies», ossia alle società a garanzia limitata, di emettere azioni al portatore. Nei Paesi Bassi la regolamentazione è analoga, soltanto «naamloze vennootschappen» (società anonime) possono emettere azioni al portatore. Normative equivalenti esistono anche nelle Isole Vergini Britanniche («companies limited by shares») e a Hong Kong («public companies limited by shares»). A seguito di una riforma del diritto della società anonima, avvenuta nel 2011, in Austria le società non quotate in borsa non possono più emettere azioni al portatore ma soltanto azioni nominative. Dal 1° maggio 2011 in Sudafrica non possono più essere emesse azioni al portatore, quelle esistenti permangono.

1.4.1.2 Misure per aumentare la trasparenza

Soppressione delle azioni al portatore

Oltre alle eccezioni elencate al numero 1.4.1.1 non vi sono altri piani per la soppressione delle azioni al portatore, fuorché in un caso: a Hong Kong è stata presentata una proposta di legge per l'abrogazione delle azioni al portatore che dovrebbe entrare in vigore nel 2013 o nel 2014. Anche a Panama è in discussione la soppressione di questo tipo di azioni.

⁵⁵ www.sif.admin.ch > Documentazione > Rapporti > Lotta contro la criminalità finanziaria.

Immobilizzazione delle azioni al portatore

Secondo le ricerche dell'ISDC, in Austria e a Panama, come pure nelle Isole Vergini Britanniche e nelle Isole Cayman, è prevista l'immobilizzazione delle azioni al portatore sotto forma di deposito delle azioni. Il deposito ha luogo presso banche depositarie, le cosiddette «custodians» (Isole Vergini Britanniche e Isole Cayman). In Italia le azioni al portatore vengono gestite dalla banca del detentore nel suo dossier titoli. In Germania e nel Liechtenstein è prevista l'introduzione di un obbligo di deposito. Nel Lussemburgo il deposito non è previsto dalla legge, nella prassi è tuttavia possibile. Non ha però effetto sulla trasferibilità delle azioni.

Obbligo di annunciare degli azionisti

Nell'ambito dell'obbligo di annunciare occorre distinguere tra l'obbligo del titolare delle azioni al portatore di farsi registrare in un registro delle azioni e gli obblighi di annunciare in caso di superamento di determinati valori soglia.

Attualmente l'obbligo di registrazione delle azioni al portatore non esiste in nessuno dei Paesi esaminati. In Danimarca è tuttavia prevista l'introduzione di un obbligo di registrazione per i titolari di azioni al portatore di società non quotate in borsa. Anche nei Paesi Bassi la Camera bassa olandese ha raccomandato l'introduzione di un siffatto obbligo. A Hong Kong gli statuti della società possono prevedere l'obbligo di iscrizione dei nomi dei titolari di azioni al portatore in un registro degli azionisti. In Austria l'iscrizione nel registro di commercio è richiesta quando tutte le quote di una società anonima appartengono alla società stessa oppure oltre che ad essa a un azionista. In Giappone i titolari di azioni (nominative) devono annunciarsi per l'iscrizione in un registro degli azionisti, tenuto dalla società anonima alla sede principale della società.

Per contro nella maggior parte dei Paesi esaminati gli obblighi di comunicazione vigono se si raggiungono o meno determinati valori soglia. Negli Stati membri dell'Unione europea (Austria, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna, ad eccezione dell'Italia) questi obblighi discendono dall'attuazione della direttiva 2004/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004⁵⁶, sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato e che modifica la direttiva 2001/34/CE. Tuttavia, spesso ci si scosta dai valori soglia di 5, 10, 15, 20, 25, 30, 50 e 75 per cento menzionati nella direttiva. In Italia le regolamentazioni che attuano la direttiva non sono applicate alle azioni al portatore, presumibilmente perché le forme particolari di azioni al portatore ivi previste non accordano un diritto di voto al loro titolare.

Nel Liechtenstein vigono obblighi di comunicazione equivalenti ai sensi della legge sulla pubblicità applicata alle società quotate in borsa. Lo stesso vale per il Sudafrica. Anche in Giappone esiste un obbligo di annunciare analogo per le azioni quotate in borsa: ogni partecipazione superiore al valore soglia del 5 per cento e successivamente ogni ulteriore aumento dell'1 per cento devono essere comunicati all'autorità di vigilanza sui mercati finanziari.

⁵⁶ GUL 390 del 31.12.2004, pag. 38.

Altre misure per aumentare la trasparenza

La dematerializzazione delle azioni al portatore costituisce un'altra misura per aumentare la trasparenza. L'estensione della dematerializzazione varia da Paese a Paese: in Francia la dematerializzazione delle azioni è obbligatoria e in Sudafrica le azioni al portatore possono essere vendute soltanto se sono state dematerializzate. In Spagna la dematerializzazione è una condizione essenziale per il commercio sul mercato secondario. In Italia tutte le forme di azioni sono dematerializzate. I Paesi Bassi hanno fissato una scadenza per la dematerializzazione, ovvero il 1° gennaio 2013. Anche a Panama è prevista la dematerializzazione delle azioni al portatore. In Lussemburgo, dove esiste una dematerializzazione *de facto*, un progetto di legge dovrebbe permettere l'emissione di azioni dematerializzate. A seguito della soppressione delle azioni al portatore, in Giappone tutte le azioni di società quotate sono dematerializzate.

1.4.1.3 Dati statistici sulle società con azioni al portatore

In Svizzera circa 195 000 società anonime sono iscritte nel registro di commercio, di cui 50 000 hanno emesso azioni al portatore. Sono state constatate grandi differenze tra i Cantoni quanto all'ammontare della quota di questa forma di azioni.

I motivi che spingono all'acquisto di azioni al portatore sono diversi. Queste azioni sono più facilmente trasferibili, nel senso che non è necessaria la girata a favore del beneficiario. Non vengono imposti vincoli al loro trasferimento e questo costituisce una certezza per l'azionista in caso di acquisto sul mercato secondario. Inoltre permettono all'azionista di restare anonimo nei confronti della società. Infine, grazie alla costituzione in pegno le azioni al portatore sono adatte a essere utilizzate come titoli di garanzia del credito.

Soltanto Germania e Austria dispongono di dati statistici sul numero di società con azioni al portatore. Nel quadro di un sondaggio non ufficiale, condotto nel mese di gennaio del 2011, è stato constatato che almeno un terzo delle società anonime esistenti in Germania (come minimo 5700 società) dispone di azioni al portatore. In Austria ci sono attualmente 1650 società anonime non quotate e società europee (SE) che emettono esclusivamente o parzialmente azioni al portatore. I Paesi Bassi dispongono di cifre sul numero complessivo di azioni al portatore esistenti. Queste cifre comprendono però unicamente le azioni al portatore non dematerializzate. Delle 1 530 741 azioni al portatore esistenti nel 2008, nel mese di maggio del 2009 ne rimanevano soltanto 486 259. Ciò è imputabile alla dematerializzazione delle azioni.

Secondo le indicazioni del registro delle società e della borsa, sembra che a Hong Kong non esistano azioni al portatore, nonostante vi sia la possibilità di emettere tali azioni. Sulla base delle ricerche dell'ISDC si può giungere alla conclusione che nelle Isole Vergini Britanniche e in Gran Bretagna questa forma di azione è rara.

1.4.2 Reati preliminari in materia fiscale

Lo studio di diritto comparato effettuato dall'ISDC è disponibile in formato elettronico sul sito Internet della SFI⁵⁷. Esso ha esaminato le principali piazze finanziarie vicine o concorrenti della piazza finanziaria svizzera, segnatamente la Germania, l'Austria, la Francia, l'Italia, il Belgio, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, il Regno Unito, gli Stati Uniti, il Giappone e Singapore. Lo studio reca la data del 3 aprile 2013 e non tiene quindi conto degli sviluppi avvenuti in seguito.

Lo studio analizza dapprima in maniera generale quali reati sono considerati reati preliminari al riciclaggio di denaro ed esamina in particolare se e in che modo i reati fiscali siano considerati reati preliminari in questo contesto. In seguito vengono esaminati gli obblighi di denuncia degli intermediari finanziari, gli indicatori sulla concretizzazione dell'obbligo di comunicare degli intermediari finanziari in caso di reati fiscali come pure questioni in relazione al perseguimento penale dei reati fiscali.

Emerge dallo studio che il diritto giapponese e quello del Lussemburgo non conoscono alcun reato fiscale quale valido reato preliminare di un riciclaggio di denaro punibile. Negli Stati Uniti i reati fiscali possono portare a un perseguimento penale per riciclaggio di denaro, ma di principio non rappresentano reati preliminari al riciclaggio di denaro. Negli altri Paesi esaminati la possibilità di riciclaggio con reato fiscale come reato preliminare è possibile. In Belgio, in Italia e nel Regno Unito di principio tutti i reati possono essere reati preliminari, in Germania, Austria, Francia e nei Paesi Bassi vi sono ulteriori condizioni, solitamente la comminatoria di una determinata pena minima o l'inclusione in un elenco di reati preliminari validi disciplinato nella legge. A Singapore i reati fiscali sono considerati soltanto in modo limitato come reati preliminari (contrabbando, determinati atti – improbabili – di criminalità fiscale organizzata). Tramite una modifica della legge alcuni reati fiscali saranno inclusi nell'elenco dei reati preliminari al riciclaggio di denaro a partire dal luglio del 2013.

Dei Paesi esaminati il Belgio, la Francia e i Paesi Bassi seguono l'approccio di fissare nella legge gli indicatori in presenza dei quali i collaboratori dei fornitori di servizi finanziari devono sospettare un possibile reato di riciclaggio di denaro. In Francia, Italia, Germania, nel Regno Unito e Singapore esistono elenchi di questi indicatori sotto forma di raccomandazioni e, pertanto, al di sotto del livello legislativo. L'Austria, il Lussemburgo e il Giappone non prevedono simili elenchi di criteri.

Le modifiche della legislazione di Singapore sono entrate in vigore il 1° luglio 2013. Da allora la sottrazione d'imposta (*tax evasion*) e la sottrazione d'imposta fraudolenta grave (*serious fraudulent tax evasion*), commesse intenzionalmente, costituiscono reati preliminari al riciclaggio di denaro in ambito di imposte dirette. In ambito di imposte indirette, i nuovi reati preliminari sono la sottrazione d'imposta e l'ottenimento ingiustificato di rimborsi (*improperly obtaining refunds*), commessi intenzionalmente. La legislazione di Singapore si spinge quindi ben oltre il presente progetto, perché considera già la sottrazione d'imposta intenzionale come reato preliminare al riciclaggio di denaro. Lo stesso vale per il Sudafrica, il Belgio, il Brasile, il Canada, la Finlandia, la Francia, Hong Kong, l'Irlanda, il Messico, la Norvegia, i Paesi Bassi, il Portogallo, il Regno Unito e la Svezia, secondo le informazioni, non verifi-

⁵⁷ www.sif.admin.ch > Documentazione > Rapporti > Lotta contro la criminalità finanziaria.

cate, comunicate da questi Paesi al GAFI. Tuttavia, in certi Paesi l'obbligo degli intermediari finanziari di comunicare i sospetti al competente ufficio di comunicazione è limitato a casi gravi, al fine di evitare in particolare una grande quantità di comunicazioni di sospetto.

1.4.3 Rapporto con il diritto europeo

Le disposizioni dell'UE sono in larga misura basate sugli standard internazionali del GAFI. In seguito alla revisione degli standard del GAFI, anche la terza direttiva europea antiriciclaggio necessita di un adeguamento. Il 5 febbraio 2013 la Commissione europea ha presentato la sua proposta di modifica⁵⁸. I leader europei sono stati invitati ad adottare la revisione della terza direttiva entro la fine del 2013⁵⁹. Essa si è occupata ampiamente delle questioni trattate nel presente progetto, segnatamente degli obblighi di diligenza, della trasparenza delle persone giuridiche, delle persone politicamente esposte e del sistema di comunicazione in caso di sospetto. Nella proposta dell'UE, i reati fiscali in ambito di imposte dirette e indirette sono ora espressamente citati nell'elenco dei reati preliminari, ma non sono stati definiti in dettaglio. Diversi Stati membri dell'UE hanno già sancito queste nuove categorie di reati preliminari nel loro diritto nazionale. Dato che la direttiva assicura soltanto un'armonizzazione minima, il quadro deve essere completato adottando regolamentazioni a livello nazionale.

Nei prossimi mesi l'Amministrazione federale seguirà con attenzione questi progetti di legge.

1.4.4 Sanzioni finanziarie mirate in relazione al terrorismo e al finanziamento del terrorismo

Anche se dispongono a livello nazionale di procedure legali di designazione, l'Italia e i Paesi Bassi non vi hanno finora mai fatto ricorso per allestire liste nazionali e bloccare beni in applicazione della risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza dell'ONU. La maggior parte degli altri Stati dell'UE non possiede meccanismi nazionali di designazione, deve però attuare il regolamento dell'UE⁶⁰ direttamente applicabile. Il regolamento dell'UE soddisfa in parte gli standard del GAFI. La Finlandia ha introdotto disposizioni che completano quelle del regolamento dell'UE senza che le nuove misure abbiano influito sul rating di quest'anno (conformità parziale). La grande maggioranza degli Stati membri dell'ONU ha attuato le direttive della risoluzione 1373 e del GAFI soltanto in modo insufficiente.

Gli Stati Uniti sono quasi l'unico Paese che allestisce liste di terroristi sulla base della risoluzione 1373 e che chiede ad altri Paesi di adottarle e di bloccare i relativi valori patrimoniali. Il Canada e la Gran Bretagna a livello nazionale come pure l'UE a livello comunitario hanno designato persone e organizzazioni quali terroristi e

⁵⁸ www.eur-lex.europa.eu >IT > Ricerca semplice per numero CELEX > 52013PC0045.

⁵⁹ Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 22 maggio 2013: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/137219.pdf.

⁶⁰ Regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, GU L 344 del 28.12.2001, pagg. 70.

organizzazione terroristiche e ordinato il blocco dei loro valori patrimoniali, ma non hanno mai chiesto alla Svizzera di riprendere le loro liste.

1.5 Attuazione

L'ORD-FINMA, l'ORD-CFCG e l'OURD dovranno essere adeguate di conseguenza, in particolare alla modifica della LRD.

1.6 Interventi parlamentari

Le disposizioni proposte relative ai pagamenti nelle operazioni di vendita (cfr. il nuovo capitolo 1a LRD) concretizzano le domande del postulato 10.4061 depositato da Birgit Wyss, «Revisione della legge sul riciclaggio di denaro», nella forma annunciata dal nostro Collegio nel suo parere e nella sua proposta di accogliere il postulato. L'intervento può pertanto essere tolto dal ruolo.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Codice civile

Art. 52 cpv. 2 e titolo finale art. 6b cpv. 2^{bis}

L'attuale Codice civile dispensa le fondazioni di famiglia e le fondazioni ecclesiastiche dall'obbligo di iscriversi nel registro di commercio. Per migliorare la trasparenza nel settore delle fondazioni, il disegno introduce l'obbligo anche per loro.

Per ottemperare al nuovo obbligo di iscriversi nel registro di commercio, per le fondazioni ecclesiastiche e le fondazioni di famiglia è previsto un termine di adeguamento di due anni. Conformemente alle disposizioni menzionate, con l'entrata in vigore della modifica di legge le fondazioni che non sono iscritte nel registro di commercio, ma che d'ora in poi sono soggette all'obbligo di iscrizione, pur non perdendo la loro personalità giuridica, devono tuttavia porre rimedio entro due anni. Se non si iscrivono entro tale termine, non sono in seguito più riconosciute come persona giuridica.

2.2 Codice delle obbligazioni

Art. 627 n. 7

Non è più necessario che gli statuti prevedano in modo esplicito la facoltà di convertire azioni al portatore in azioni nominative (l'art. 627 n. 7 CO è abrogato).

Art. 686 cpv. 1, secondo periodo, e cpv. 5

L'attuale *capoverso 1* viene integrato con l'obbligo di tenere il libro delle azioni in modo che vi si possa accedere in ogni momento in Svizzera. Questa precisazione tiene conto della nota interpretativa della Raccomandazione 24 del GAFI, che stabi-

lisce che il libro delle azioni deve essere disponibile nello Stato di sede per garantire che le autorità competenti possano accedere tempestivamente a queste informazioni.

Inoltre, il nuovo *capoverso 5* prevede che i documenti che sono serviti a un'iscrizione nel libro delle azioni siano conservati durante almeno dieci anni dopo la cancellazione dell'azionista dal libro delle azioni. Occorre precisare che i documenti possono anche essere digitalizzati.

Art. 697i Obbligo di annunciare dell'azionista; Annuncio dell'acquisto di azioni al portatore

La nota interpretativa della Raccomandazione 24 del GAFI enumera al suo paragrafo 14 diversi meccanismi atti a prevenire l'impiego abusivo delle azioni al portatore.

L'approccio scelto nel nuovo articolo 697i D-CO è stabilire l'obbligo di annunciare. Secondo questa disposizione, gli attuali azionisti o le persone che acquistano azioni saranno d'ora in poi tenuti ad annunciare alla società l'acquisto di azioni al portatore (*cpv. 1*). Tale obbligo si applicherà per ogni acquisto e non solamente a partire da un determinato livello di partecipazione (cfr. n. 1.2.1.2; 1). Al contempo queste persone devono rendere noto il loro nome e cognome (nel caso delle persone giuridiche la ragione sociale), nonché il loro indirizzo.

Il disegno prevede, tuttavia, un'eccezione all'obbligo di annunciare del titolare di azioni al portatore: esso non sussiste se le azioni della società sono quotate in borsa. Nel caso di azioni al portatore quotate in borsa, la trasparenza è già assicurata in virtù dell'obbligo di dichiarare determinate partecipazioni (a partire dal 3 % dei diritti di voto), previsto negli articoli 663c CO e 20 LBVM.

Secondo il *capoverso 2*, l'azionista deve inoltre provare di essere effettivamente in possesso di tali azioni. Lo potrà fare presentando le azioni originali, ma anche producendo una copia delle stesse. Qualora vi fossero più persone che sostengono di detenere simultaneamente le stesse azioni, l'effettivo possesso verrebbe comprovato soltanto da chi fosse in grado di presentare l'originale.

L'azionista che deve provare di essere in possesso di un'azione al portatore deve identificarsi di fronte alla società. Nel caso di una persona fisica, l'identificazione avviene sulla base di un documento d'identità ufficiale provvisto di fotografia (passaporto, carta d'identità, licenza di condurre), in originale o in copia. Per quanto riguarda le persone giuridiche, il disegno opera una distinzione: se si tratta di una società svizzera, è necessario presentare un estratto del registro di commercio; se si tratta invece di una società straniera, l'identificazione si fonda su un estratto attuale autenticato del registro di commercio estero, o su un documento equivalente. Quest'ultimo dovrà essere presentato nel caso in cui il Paese ove la società ha la propria sede non disponga di un registro paragonabile al registro di commercio svizzero. In questo caso potrà trattarsi di un registro di società, di un atto di fondazione o di statuti autenticati, la cui equivalenza dovrà essere determinata in funzione delle caratteristiche del diritto nazionale in questione. La normativa per identificare i titolari di azioni al portatore si differenzia da quella riguardante i titolari di azioni nominative. Questo succede poiché nella normativa che si applica alle azioni nominative i meccanismi di trasferimento delle azioni sono vincolati a determinati requisiti di trasparenza già al momento di esercitare i diritti (girata, approvazione della società in caso di azioni vincolate, iscrizione nel libro delle azioni in virtù di una prova d'acquisto).

Affinché il registro sia sempre aggiornato, secondo il *capoverso 3* l'azionista deve annunciare alla società ogni modifica del nome, del cognome o della ragione sociale, oppure dell'indirizzo.

Per le azioni al portatore che rivestono la forma di azioni emesse quali titoli contabili non sussiste alcun obbligo di annunciare in virtù dell'articolo 697i D-CO (*cpv. 4*). L'identificazione degli azionisti avviene attraverso l'ente di custodia ai sensi della LTCO. La società deve tuttavia designare un ente di custodia in Svizzera presso il quale sono depositate o iscritte quali diritti valore nel registro principale.

Art. 697j Annuncio dell'avente economicamente diritto alle azioni

Secondo il paragrafo 15 della nota interpretativa della Raccomandazione 24 del GAFI è necessario adottare misure per prevenire l'impiego abusivo di «azionisti prestanome» (*nominee shareholders*)⁶¹.

Il *capoverso 1* prevede l'adozione di un obbligo di annunciare per i titolari di azioni nominative o al portatore. A partire da una partecipazione del 25 per cento del capitale azionario o dei voti, essi saranno tenuti ad annunciare il nome della persona fisica per la quale, in definitiva, agiscono, vale a dire la persona avente economicamente diritto alle azioni. Tale persona può essere l'azionista stesso o un terzo. L'azionista dovrà annunciare – secondo scienza e coscienza – chi è la persona alla fine della catena di controllo. Se, ad esempio, l'azionista agisce per conto di una persona giuridica, dovrà informarsi sull'identità dell'avente economicamente diritto di quest'ultima. La collaborazione della persona giuridica è dunque una condizione per l'annuncio dell'avente economicamente diritto. Se la persona giuridica si rifiuta di fornire questa informazione, l'azionista si espone alle sanzioni previste per la violazione dell'obbligo di annuncio dell'avente economicamente diritto se effettua un annuncio senza disporre delle necessarie informazioni. Se non c'è alcun avente economicamente diritto (p. es. nel caso di un'organizzazione di utilità pubblica), l'azionista deve annunciarlo alla società. Il controllo di società non quotate in borsa ai sensi degli standard del GAFI presuppone una partecipazione qualificata, per cui il limite del 25 per cento appare appropriato. Appare inoltre sensato fissare il valore soglia della partecipazione che assicura il controllo di una società a un valore pari a quello previsto dalla nuova definizione di avente economicamente diritto di cui all'articolo 2a capoverso 3 D-LRD. Il valore soglia del 25 per cento si fonda inoltre sulla terza direttiva europea antiriciclaggio, che attribuisce la qualità di avente economicamente diritto a una persona giuridica a partire appunto da una partecipazione del 25 per cento⁶².

L'informazione su queste persone è la principale fonte d'informazione in vista dell'identificazione dell'avente economicamente diritto della persona giuridica ai sensi dell'articolo 2a capoverso 3 D-LRD.

Il disegno prevede però anche un'eccezione all'obbligo degli azionisti di annunciare l'avente economicamente diritto: esso non sussiste se tutte le azioni della società sono quotate in borsa. Nel caso di azioni al portatore quotate in borsa, la trasparenza è già assicurata in virtù dell'obbligo di dichiarare determinate partecipazioni (a partire dal 3 % dei diritti di voto), previsto negli articoli 663c CO e 20 LBVM. L'arti-

⁶¹ Cfr. anche i par. 7–10 concernenti l'informazione sugli aventi economicamente diritto.

⁶² La proposta di revisione di questa direttiva presentata dalla Commissione europea conferma l'indirizzo perseguito.

colo 20 LBVM viene inoltre precisato dall'articolo 9 dell'ordinanza FINMA del 25 ottobre 2008⁶³ sulle borse (OBVM-FINMA). In base a quest'ultima disposizione, l'obbligo di dichiarazione incombe agli aventi economicamente diritto a titoli di partecipazione acquistati o alienati direttamente o indirettamente, se con l'acquisto o l'alienazione raggiungono, superano o scendono al di sotto dei limiti di cui all'articolo 20 capoverso 1 LBVM.

Il *capoverso 2* dispone infine che l'azionista annunci alla società ogni modifica del nome, del cognome o dell'indirizzo dell'avente economicamente diritto alle azioni menzionate al capoverso 1. In tal modo è possibile tenere costantemente aggiornato l'elenco.

Come per l'obbligo di annuncio di cui all'articolo 697i D-CO, per le azioni al portatore che rivestono la forma di azioni emesse quali titoli contabili non sussiste alcun obbligo di annunciare in virtù dell'articolo 697j D-CO (*cpv. 3*). L'identificazione degli azionisti avviene attraverso l'ente di custodia ai sensi della LTCO. La società deve tuttavia designare un ente di custodia in Svizzera presso il quale sono depositate o iscritte quali diritti valore nel registro principale.

Art. 697k Annuncio a un intermediario finanziario e obbligo di informare dell'intermediario finanziario

Secondo il *capoverso 1* D-CO, l'assemblea generale può prevedere che gli annunci concernenti le azioni al portatore dell'azionista di cui agli articoli 697i capoverso 1 e 697j capoverso 1 non siano fatti alla società, bensì a un intermediario finanziario soggetto alla LRD. Tale competenza dell'assemblea generale può essere trasferita per statuto al consiglio d'amministrazione. L'intermediario finanziario può quindi essere incaricato di tenere al posto della società l'elenco di cui all'articolo 697i D-CO. Ciò permette se del caso alla società di garantire l'anonimato di cui beneficiano solitamente i titolari delle azioni al portatore e di tutelare così il carattere impersonale della qualità di socio dei titolari di azioni previsto dal diritto della società anonima, qualità che in linea di principio è legata al capitale, ossia incentrata sulla partecipazione finanziaria e non sulla persona dell'azionista⁶⁴. È questo aspetto che distingue i titolari di azioni al portatore dai titolari di azioni nominative: questi ultimi sono tenuti imperativamente a farsi registrare nel libro delle azioni, in modo da essere in grado di esercitare i loro diritti nei confronti della società (art. 689a CO). I titolari di azioni al portatore possono invece far valere tali diritti in virtù del solo possesso delle azioni. La delega dell'annuncio a un intermediario finanziario è prevista solamente per le azioni al portatore. L'applicazione dell'articolo 697k D-CO (obbligo di annuncio di cui all'art. 697i D-CO) alle azioni nominative contraddirebbe l'attuale articolo 685b CO, che prevede che la società può rifiutare l'iscrizione nel libro delle azioni se l'acquirente non dichiara espressamente che ha acquistato le azioni in proprio nome e per proprio conto. Inoltre, l'estensione alle azioni nominative significherebbe che l'informazione sull'azionista e sull'avente economicamente diritto non si troverebbero nello stesso posto. L'anonimato dei titolari di azioni al portatore deve essere mantenuto dall'articolo 697k D-CO. Al contempo, occorre però anche soddisfare le nuove esigenze di trasparenza. Il rapporto giuridico tra la società e l'intermediario finanziario incaricato determina in quale misura l'ani-

⁶³ RS 954.193

⁶⁴ Cfr. Meier-Hayoz/Forstmoser, *Schweizerisches Gesellschaftsrecht*, 10^a ed., Berna 2007, par. 16 n. 139.

mato valga nei confronti della società, fermo restando che l'intermediario finanziario è almeno tenuto all'obbligo di informare ai sensi del capoverso 3. L'estensione dell'obbligo di informare dipende essenzialmente dalla convenzione di delega e dai motivi per la delega di cui all'articolo 697j D-CO (rispetto dell'anonimato nei confronti della società e/o riduzione dei costi). Ad ogni modo, l'intermediario finanziario deve informare in ogni momento la società per *quali azioni al portatore* è stato fatto un annuncio ai sensi dell'articolo 697i e, eventualmente, dell'articolo 697j e per quali azioni nominative sono stati fatti annunci ai sensi dell'articolo 697j. Se la delega mira a garantire l'anonimato degli azionisti, l'intermediario finanziario non rivelerà l'identità dei titolari delle azioni al portatore, ma si limiterà a rendere noto per *quali azioni concrete* (ad es. le azioni al portatore n. 1–297) è stato fatto un annuncio, con identificazione del detentore, e per quali non è stato fatto. Queste informazioni permettono alla società di sapere con precisione per quali azioni al portatore gli azionisti interessati sono autorizzati a esercitare i loro diritti sociali e patrimoniali o, all'occorrenza, a delegarne l'esercizio all'intermediario finanziario. Se la società desidera garantire l'anonimato, l'intermediario finanziario, su richiesta, può rilasciare all'azionista un'attestazione dell'avvenuto annuncio, con l'indicazione precisa delle azioni. Per avere dei controlli ancor più rigorosi, la società potrebbe anche accordarsi con l'intermediario finanziario affinché l'attestazione venga rilasciata soltanto per l'esercizio di determinati diritti, ad esempio dei diritti di voto alla successiva assemblea generale, (nessuna attestazione «in bianco»).

In maniera analoga all'annuncio alla società, secondo il capoverso 1 l'azionista deve inoltre fornire la prova che è in possesso di determinate azioni al portatore e identificarsi. Le modalità sono rette dall'articolo 697i capoverso 2 D-CO. Sempre in maniera analoga all'articolo 697i capoverso 3 D-CO il titolare di azioni al portatore deve comunicare all'intermediario finanziario ogni modifica del proprio nome e cognome o della ragione sociale di cui al capoverso 1, nonché dell'indirizzo. Gli obblighi di cui all'articolo 697j si applicano parimenti per analogia quando l'annuncio è fatto a un intermediario finanziario.

Secondo il *capoverso 2* il consiglio di amministrazione designa l'intermediario finanziario di cui al capoverso 1 e comunica la sua identità agli azionisti. In applicazione dell'articolo 626 numero 7 CO la forma di questa comunicazione è retta dalle pertinenti disposizioni statutarie.

La delega prevista nell'articolo 697k D-CO permette inoltre di affidare la tenuta dell'elenco a istituti che già forniscono prestazioni di questo tipo. L'allestimento di un sistema di annuncio conforme all'articolo 697k D-CO permetterà a questi istituti di ampliare la loro offerta di prestazioni e di sfruttare l'infrastruttura già esistente e il know-how di cui dispongono. Questa delega dovrebbe comunque consentire alla società un risparmio sui costi, che varierà in base alla dimensione, alla struttura e all'organizzazione della stessa.

Art. 697l Elenco

Il *capoverso 1* dispone che il consiglio d'amministrazione tenga un elenco dei titolari di azioni al portatore annunciati nonché degli aventi economicamente diritto ad azioni nominative o ad azioni al portatore. Se la società ha designato un intermediario finanziario ai sensi dell'articolo 697k è a quest'ultimo che incomberà l'obbligo di tenere in Svizzera l'elenco e di conservare i documenti (*cpv. 4*). La tenuta di questo elenco è un compito meramente amministrativo. Così come il libro delle azioni ai

sensi del diritto vigente, anche l'elenco degli azionisti soggetti all'obbligo di annunciare non è pubblico (né per gli azionisti, né per terzi). Il diritto d'accesso che gli azionisti e gli aventi economicamente diritto hanno sui dati e sulle indicazioni nell'elenco che li riguardano è lo stesso che hanno di titolari di azioni nominative rispetto al libro delle azioni.

Secondo il *capoverso 2*, l'elenco deve contenere il nome e il cognome o la ragione sociale, come pure l'indirizzo dei titolari di azioni al portatore soggetti all'obbligo di annunciare, nonché degli aventi economicamente diritto annunciati. L'attualità dell'indirizzo poggia sulla buona volontà dell'azionista, poiché questa informazione non è in generale contenuta nei documenti d'identità (passaporto, carta d'identità, licenza di condurre). La società non deve così verificare questa indicazione. Le sanzioni penali previste nell'articolo 327 D-CP intendono però assicurare che le modifiche dell'indirizzo dell'azionista e dell'avente economicamente diritto ad azioni vengano annunciate alla società e che tali indicazioni siano aggiornate e affidabili. L'elenco deve inoltre comprendere anche la nazionalità e la data di nascita dei titolari di azioni al portatore (se essi sono persone fisiche). In questo modo si migliora ulteriormente l'esattezza dell'identificazione della persona. Non è necessario un annuncio particolare da parte dei titolari di azioni al portatore in merito a questi dati, poiché essi risultano dai documenti di identificazione da presentare ai sensi dell'articolo 697i cpv. 2 D-CO. Dei medesimi dati necessita l'intermediario finanziario per iniziare una relazione d'affari secondo i requisiti della LRD.

L'elenco degli azionisti annunciati non è costitutivo di alcuna legittimazione degli azionisti nei confronti della società. L'esercizio dei diritti sociali degli azionisti è disciplinato dall'articolo 689a CO, fermo restando che si deve eventualmente anche ottemperare all'obbligo di annunciare di cui agli articoli 697i e 697j (art. 697m).

L'obbligo di conservare i documenti alla base di un annuncio ai sensi degli articoli 697i e 697j si protrae, conformemente al *capoverso 3*, per dieci anni dopo la cancellazione dall'elenco della persona registrata. Tale disposizione corrisponde alla normativa prevista nella LRD.

Per garantire l'osservanza della Raccomandazione 24 del GAFI, secondo la quale i documenti devono essere disponibili in Svizzera, il *capoverso 5* stabilisce che l'elenco e il libro delle azioni devono essere tenuti in maniera tale che vi si possa accedere in ogni momento dalla Svizzera (cfr. le spiegazioni dell'art. 686 cpv. 1).

Art. 697m Inosservanza dell'obbligo di annunciare

Il paragrafo 18 della nota interpretativa della Raccomandazione 24 del GAFI stabilisce la necessità di prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per tutelare l'osservanza degli obblighi.

All'articolo 697m, il disegno prevede pertanto le conseguenze in materia di diritto societario derivanti dall'inosservanza dell'obbligo di annunciare.

Secondo il *capoverso 1*, fintanto che non ottemperano agli obblighi di annunciare di cui agli articoli 697i, 697j e 697k D-CO, gli azionisti non possono esercitare i loro diritti sociali (e in particolare il diritto di voto). Lo stesso vale per i loro diritti patrimoniali (in particolare il diritto alla distribuzione dei dividendi): secondo il *capoverso 2* essi potranno farli valere soltanto dopo che avranno ottemperato ai loro obblighi di annunciare.

Secondo il *capoverso 3*, i diritti patrimoniali già maturati degli azionisti soggetti all'obbligo di annunciare decadono se essi non hanno ottemperato a tale obbligo entro un mese dall'acquisto dell'azione. Questa disposizione rafforza sensibilmente l'obbligo di annunciare. Se pone successivamente rimedio a questa omissione, l'azionista può fare valere i diritti patrimoniali insorti a contare da tale data.

Secondo il *capoverso 4*, il consiglio d'amministrazione deve garantire che nessun azionista eserciti i propri diritti violando l'obbligo di annuncio. Nello specifico, per le società anonime private con una cerchia di azionisti ristretta si potrebbe procedere a un esame di legittimazione alla stessa assemblea generale. Per le società anonime con una cerchia di azionisti maggiore si imporrebbero invece provvedimenti prima dell'assemblea generale, che andrebbero comunicati nella convocazione. Se l'annuncio relativo all'acquisto di azioni al portatore, all'identità dell'azionista o dell'avente economicamente diritto è stato fatto a un intermediario finanziario ai sensi dell'articolo 697j D-CO, la società non può tuttavia ottemperare al proprio obbligo di controllo ai sensi del capoverso 3 da sola e senza coinvolgervi l'intermediario finanziario. Per garantire il controllo nonostante la delega della tenuta dell'elenco l'intermediario finanziario è tenuto a fornire informazioni alla società (cfr. art.697k cpv. 3). Ne deriva che quest'ultima può prevedere una collaborazione con l'intermediario finanziario per adempiere al suo obbligo in virtù del capoverso 4.

Art. 704a Conversione di azioni al portatore in azioni nominative

Quale soluzione al problema delle azioni al portatore, il paragrafo 14 della nota interpretativa della Raccomandazione 24 del GAFI propone fra l'altro di convertirle in azioni nominative.

Il disegno agevola dunque la conversione di azioni al portatore in azioni nominative. La deliberazione sulla conversione dovrà essere presa a maggioranza dei voti emessi, dato che negli statuti non sarà possibile fissare un quorum più elevato. I quorum statutari attualmente in vigore decadranno una volta che sarà scaduto il termine concesso per adeguare gli statuti al nuovo diritto (art. 2 D-disp. trans.).

Questa disposizione anticipa già la formulazione dell'articolo 703 CO prevista nel progetto di modifica del Codice delle obbligazioni e specialmente del diritto della società anonima e del diritto contabile⁶⁵. Tale modifica prevede che in futuro non si tenga più conto delle astensioni per determinare la maggioranza richiesta nelle votazioni dell'assemblea generale («a maggioranza assoluta dei voti emessi» anziché «a maggioranza assoluta di voti delle azioni rappresentate» come attualmente). Sotto il profilo redazionale la proposta odierna di conversione delle azioni rinuncia all'aggettivo «assoluta» poiché non è importante. Nell'ipotesi che entri dapprima in vigore la presente revisione, fino all'entrata in vigore di una revisione più generale del Codice delle obbligazioni concernente la conversione di azioni al portatore in azioni nominative ne risulterà un'*agevolazione rispetto alla maggioranza generalmente richiesta per le decisioni dell'assemblea generale*. Le astensioni non sarebbero considerate ai fini della conversione, ma lo sarebbero per altre deliberazioni. Con l'entrata in vigore di una revisione più generale la regola ordinaria verrebbe allineata alla maggioranza richiesta per la conversione.

⁶⁵ FF 2008 1477, 1507

Art. 718 cpv. 4

Il paragrafo 9 della nota interpretativa della Raccomandazione 24 del GAFI prevede che una persona fisica domiciliata in Svizzera deve essere autorizzata a comunicare alle autorità competenti le informazioni sugli azionisti e, se è il caso, le informazioni sugli aventi economicamente diritto.

Il disegno completa pertanto l'articolo 718 capoverso 4, precisando che al libro delle azioni e all'elenco di cui all'articolo 697I deve avere accesso almeno una persona che sia abilitata a rappresentare la società e che sia domiciliata in Svizzera.

Se l'annuncio viene fatto a un intermediario finanziario, come previsto nell'articolo 697k D-CO, l'accesso all'elenco secondo l'articolo 697I D-CO è garantito da quest'ultimo.

Art. 747 Conservazione di libro delle azioni, libri della società ed elenco

Il paragrafo 10 della nota interpretativa della Raccomandazione 24 del *GAFI* prevede, tra l'altro, che la società deve conservare tutte le informazioni per almeno cinque anni dalla data in cui si è sciolta o ha cessato di esistere.

Il disegno completa l'attuale articolo 747 CO con un nuovo *capoverso 1*. Secondo tale disposizione il libro delle azioni, i libri della società e l'elenco di cui all'articolo 697I D-CO, nonché i documenti che sono serviti ad esso, vanno conservati in un luogo sicuro in Svizzera per almeno dieci anni dopo la cancellazione della società. Il capoverso 2 stabilisce che il libro delle azioni e l'elenco siano conservati in modo che vi si possa accedere in ogni momento in Svizzera (cfr. commento all'art. 686 cpv. 1).

In virtù delle norme di rinvio degli articoli 826 capoverso 2 e 913 capoverso 1 CO, questa disposizione si applica anche alle società a garanzia limitata e alle società cooperative.

Art. 790 cpv. 1, secondo periodo e 5

Gli associati a una società a garanzia limitata vengono iscritti nel libro delle quote e in tal modo sono noti alla società (art. 790 CO). Sono inoltre iscritti nel registro di commercio (art. 791 CO).

Il diritto vigente già prevede che la società debba tenere un libro delle quote, nel quale sono iscritti il nome e l'indirizzo dei soci.

L'attuale *capoverso 1* è completato con la disposizione che il libro delle azioni sia tenuto in modo che vi si possa accedere in ogni momento in Svizzera. Questa precisazione tiene conto della nota interpretativa della Raccomandazione 24 del GAFI, secondo la quale il libro delle azioni deve essere disponibile nello Stato di sede (cfr. le spiegazioni dell'art. 686 cpv. 1 D-CO).

Il nuovo *capoverso 5* prevede inoltre che i documenti che sono serviti a un'iscrizione nel libro delle quote siano conservati durante almeno dieci anni dopo la cancellazione del socio dal libro delle quote.

Art. 790a Annuncio dell'avente economicamente diritto alle quote sociali

Secondo il paragrafo 15 della nota interpretativa della Raccomandazione 24 del GAFI è necessario adottare misure per prevenire l'impiego abusivo di «azionisti

prestanome» (*nominee shareholders*)⁶⁶. Conformemente al paragrafo 17 della medesima nota, si dovrà conseguire una trasparenza equivalente anche per gli altri tipi di persone giuridiche.

Perciò, secondo il disegno, anche gli associati alle società a garanzia limitata sono soggetti a un obbligo di annunciare. Se la loro partecipazione raggiunge il 25 per cento del capitale sociale o dei voti, saranno tenuti ad annunciare il nome della persona fisica per la quale, in definitiva, agiscono, vale a dire la persona avente economicamente diritto alle quote sociali (*cpv. 1*). Tale persona può essere l'associato stesso o un terzo.

Secondo il *capoverso 2*, i soci sono inoltre tenuti ad annunciare ogni modifica del nome o del cognome oppure dell'indirizzo dell'avente economicamente diritto alle quote sociali. In tal modo è possibile tenere costantemente aggiornato l'elenco (se la partecipazione scende al di sotto della soglia fissata, il gestore procede alla radiazione del socio dall'elenco).

Per quanto riguarda la tenuta dell'elenco e le conseguenze derivanti dall'inosservanza dell'obbligo di annunciare, il *capoverso 3* stabilisce l'applicazione delle corrispondenti disposizioni del diritto della società anonima (art. 697l e 697m).

Art. 814 cpv. 3

Il paragrafo 9 della nota interpretativa della Raccomandazione 24 del GAFI prevede che una persona fisica domiciliata in Svizzera deve essere autorizzata a comunicare alle autorità competenti in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo le informazioni sui soci e, se è il caso, le informazioni sugli aventi economicamente diritto.

Il disegno completa pertanto l'articolo 814 *capoverso 3*, precisando che al libro delle azioni e all'elenco degli aventi economicamente diritto alle quote sociali deve avere accesso almeno una persona che sia abilitata a rappresentare la società e che sia domiciliata in Svizzera.

Art. 837 Elenco dei soci

Secondo il diritto vigente, la società cooperativa deve tenere un elenco dei soci solamente nel caso in cui i suoi statuti prevedano una loro responsabilità individuale o un loro obbligo di effettuare versamenti suppletivi.

Il disegno completa questa disposizione introducendo un obbligo generale di tenere un elenco dei soci al quale si possa accedere in ogni momento in Svizzera. Si è invece deciso di rinunciare a una disposizione che avrebbe imposto ai soci di dichiarare alla società l'avente economicamente diritto, in quanto in quest'ambito un problema del genere non si pone.

In linea di principio, l'elenco dei soci non verrà reso pubblico e la società non sarà tenuta a consegnarlo all'ufficio del registro di commercio. L'obbligo che discende dall'attuale articolo 837 CO è invece abrogato.

I soci sono comunque noti alla società, dato che chiunque voglia acquistare la qualità di socio deve presentare una dichiarazione scritta (art. 840 cpv. 1 CO). Per quanto

⁶⁶ Cfr. anche i par. 7–10 concernenti l'informazione sugli aventi economicamente diritto.

riguarda le società cooperative, non si può quindi dire che vi è un problema di azioni al portatore.

Va tuttavia osservato che la società cooperativa non conosce necessariamente gli aventi economicamente diritto (salvo quando questi coincidono con i suoi soci). Tuttavia, dato che una società cooperativa deve essere costituita da almeno sette membri (art. 831 cpv. 1 CO) e che ogni membro ha diritto a un voto (art. 885 CO; cfr. DTF 67 I 262, 267 seg.), non vi è alcuna possibilità che un membro controlli la società. Pertanto, non vi possono essere aventi economicamente diritto ai sensi della Raccomandazione 24 del GAFI.

Art. 898 cpv. 2

Il paragrafo 9 della nota interpretativa della Raccomandazione 24 del GAFI prevede che una persona fisica domiciliata in Svizzera deve essere autorizzata a comunicare alle autorità competenti le informazioni sui soci e, se è il caso, le informazioni sugli aventi economicamente diritto.

Il disegno completa pertanto l'articolo 898 capoverso 2, precisando che all'elenco dei soci deve avere accesso almeno una persona che sia abilitata a rappresentare la società e che sia domiciliata in Svizzera.

Disposizioni transitorie

Art. 1 e 2 Regola generale; Adeguamento di statuti e regolamenti

Le disposizioni transitorie del Codice civile (titolo finale) si applicano anche al Codice delle obbligazioni, in quanto non sia disposto altrimenti (art. 1 cpv. 1 D-disp. trans.).

In linea di principio, le nuove disposizioni si applicheranno a tutte le società esistenti dal momento della loro entrata in vigore (art. 1 cpv. 2 D-disp. trans.). Le imprese disporranno di un periodo transitorio di *due anni* per adeguare i loro statuti e regolamenti alle nuove disposizioni di legge (art. 2 cpv. 1 D-disp. trans.).

La revisione del diritto della società anonima del 1991 prevedeva un termine transitorio di cinque anni. Nella pratica, tale termine si è però rivelato inadeguato, poiché molte imprese hanno differito gli adeguamenti per poi dimenticarli del tutto. La dottrina ha quindi criticato il termine transitorio del 1991, ritenendolo troppo lungo. Il termine di due anni previsto dal disegno è assolutamente sufficiente per adeguare gli statuti.

Se una società non provvede per tempo agli adeguamenti necessari, le disposizioni statutarie o regolamentari non conformi al nuovo diritto divengono caduche allo scadere del termine (art. 2 cpv. 2 D-disp. trans.).

Art. 3 Obbligo di annunciare

Con l'entrata in vigore della revisione della legge, anche i titolari di azioni al portatore che già sono in possesso di azioni devono adempiere a posteriori gli obblighi di annunciare (gli obblighi di annunciare ai sensi degli articoli 697i e 697j D-CO insorgono all'acquisto di titoli di partecipazione). Contrariamente agli obblighi di annunciare ai sensi degli articoli 697i e 697j D-CO, l'obbligo di annunciare a posteriori secondo l'articolo 3 delle disposizioni transitorie vale per i titolari di azioni al

portatore, ma non per i titolari di azioni nominative. I motivi che giustificano questa diversa applicazione della disposizione transitoria sono i seguenti: in linea di principio, nell'obbligo per gli aventi economicamente diritto ad azioni che raggiungono la soglia del 25 per cento del capitale azionario o dei voti, non va fatta alcuna differenza tra azioni nominative e azioni al portatore. Perciò, l'obbligo di annunciare ai sensi dell'articolo 697j D-CO si applica a entrambi i tipi di azione. La disposizione transitoria estende però il campo d'applicazione dell'obbligo di annunciare, che si applica, dall'entrata in vigore della legge, a tutte le persone che già detengono azioni. La loro inclusione si giustifica però soltanto per le azioni al portatore: infatti, in questo caso l'azionista è anonimo (al contrario delle azioni nominative), caratteristica che comporta un rischio accresciuto di riciclaggio.

2.3 **Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento**

Art. 129 cpv. 1 e 2

Il disegno propone di stralciare l'obbligo del pagamento in contanti nell'aggiudicazione di beni mobili. L'acquirente deve però continuare ad avere il diritto di pagare in contanti importi fino a 100 000 franchi. Per il resto, spetta all'ufficiale esecutore decidere come deve avvenire pagamento. Ciò consente agli uffici d'esecuzione di accettare mezzi di pagamento moderni come le carte di credito o di debito. Occorre però prevedere che il pagamento in contanti continuerà a mantenere una certa importanza anche in futuro, in particolare per le aggiudicazioni di minore entità. La possibilità di effettuare il pagamento anche in un altro modo, libera il deliberatario dall'obbligo di dover portare con sé somme elevate di denaro in contanti.

Il pagamento in contanti è obbligatoriamente escluso per la parte dell'aggiudicazione che supera i 100 000 franchi. Ciò potrebbe verificarsi per l'acquisto di automobili o di oggetti d'arte. L'obiettivo è rendere impossibile il riciclaggio di denaro. L'ufficiale è libero di scegliere come va effettuato il pagamento in questo caso, ad esempio mediante versamento bancario. È invece ammissibile fornire un acconto in contanti fino a un importo di 100 000 franchi al termine dell'aggiudicazione, con la possibilità di pagare l'importo restante mediante un successivo versamento.

Art. 136 Modalità di pagamento

Nel quadro della realizzazione forzata di fondi, il problema del riciclaggio di denaro si accentua. Per questo motivo si propone anche in questo caso di stabilire che i pagamenti eccedenti 100 000 franchi non possano più essere effettuati in contanti, ma debbano imperativamente avvenire per il tramite di un intermediario finanziario sottostante alla LRD. Questa modifica non dovrebbe comportare problemi per i deliberatari in Svizzera, dato che il loro patrimonio in contanti è di regola depositato su un conto presso un istituto finanziario sottostante alla LRD. Questa nuova prescrizione comporta invece un onere supplementare per i deliberatari esteri, poiché prima che il denaro possa essere inoltrato all'ufficio d'esecuzione, essi devono versare il prezzo di vendita a un intermediario finanziario sottostante alla LRD. Inoltre, continua a essere ammissibile l'attuale prassi secondo cui i pagamenti possono essere effettuati mediante assegni bancari, poiché qui il pagamento avviene effettivamente per il tramite di una banca e dunque di un intermediario finanziario sottostante alla LRD.

Art. 305^{bis} n. 1 e 1^{bis}

Al numero 1 viene aggiunta l'espressione «o da un delitto fiscale qualificato». Oltre ai crimini ai sensi dell'articolo 10 capoverso 2 CP, il delitto fiscale qualificato nelle imposte dirette come descritto al numero 1^{bis} in futuro costituirà un reato preliminare al riciclaggio di denaro. È così prevista un'eccezione nella soglia del crimine, tuttavia esclusivamente per le imposte dirette. In relazione alle imposte indirette, l'articolo 14 capoverso 4 D-DPA presenta la gravità di un crimine rientrando così già, con il riferimento al termine generico di «crimine», nel campo di applicazione dell'articolo 305^{bis} CP. La definizione del riciclaggio di denaro rimane per contro invariata. Si tratta principalmente di un atto finalizzato a vanificare la confisca dei valori patrimoniali di origine criminale o in futuro anche delittuosa.

Il numero 1^{bis} descrive il delitto fiscale qualificato. Si tratta del reato oggetto dell'articolo 186 LIFD in relazione alle imposte federali dirette e dell'articolo 59 capoverso 1 primo comma LAID in relazione alle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni, vale a dire dell'uso di documenti falsi, alterati o inesatti sotto il profilo del contenuto per commettere una sottrazione d'imposta, nota anche come frode fiscale; quest'ultima deve essere stata commessa con intenzione nel senso dell'articolo 12 CP. Vale a dire che l'autore ha agito consapevolmente e volontariamente, agendo intenzionalmente già soltanto per il fatto di ritenere possibile il realizzarsi dell'atto e di accollarsene il rischio.

I reati previsti negli articoli 186 LIFD e 59 LAID sono reati di comportamento. Il reato è adempiuto mediante l'uso di documenti falsi, ossia la loro consegna o presentazione all'autorità fiscale, al fine di commettere una sottrazione d'imposta. Quest'ultima non deve essere adempiuta. Per essere in presenza di riciclaggio di denaro è invece necessario un oggetto, ovvero valori patrimoniali che possono essere confiscati. Occorre quindi che si sia ottenuto un risultato, in questo caso che la sottrazione d'imposta sia stata effettivamente commessa. Ciò viene considerato al numero 1^{bis}. Per evitare che l'Ufficio di comunicazione venga inondato da una marea di comunicazioni di sospetto riguardanti casi insignificanti, è previsto di configurare la frode fiscale quale reato preliminare al riciclaggio di denaro se le imposte sottratte ammontano a oltre 200 000 franchi per anno fiscale. La fissazione di una soglia direttamente nella legge stabilisce anche la soglia a partire dalla quale gli intermediari finanziari sono tenuti a farsi carico dei loro accresciuti obblighi di diligenza in relazione con il reato preliminare in materia fiscale e darne comunicazione all'Ufficio di comunicazione in caso di sospetto di riciclaggio di denaro. Questa soglia non cambia tuttavia nulla al reato di base, che rimane un delitto.

Riteniamo adeguata la soglia di 200 000 franchi. Il pregiudizio ai valori patrimoniali dell'ente pubblico che essa rappresenta è tale da giustificare la classificazione quale reato preliminare al riciclaggio di denaro. Il GAFI ritiene che una soglia troppo elevata sia insostenibile, poiché limiterebbe troppo il campo di applicazione del nuovo reato preliminare e quindi anche la cooperazione internazionale.

Siamo consapevoli che per l'intermediario finanziario può essere difficile definire tale soglia, soprattutto se il cliente è soggetto a una legislazione fiscale estera che può divergere dal sistema fiscale svizzero. Non è tuttavia possibile partire da un altro tipo di soglia, come ad esempio dal reddito o dal patrimonio non dichiarato.

Infatti, non dichiarare un patrimonio – anche considerevole – non significa ancora che alla fine si sia effettivamente in presenza di una sottrazione d'imposta, come hanno rilevato la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze e diversi Cantoni nell'ambito della procedura di consultazione⁶⁷. Senza sottrazione d'imposta, per mancanza di un oggetto che potrebbe essere confiscato, non c'è però riciclaggio di denaro. Un'altra possibile soluzione sarebbe stato rinunciare a una soglia. Ciò sarebbe tuttavia andato oltre i requisiti internazionali e, come già accennato, avrebbe portato a una marea di comunicazioni all'Ufficio di comunicazione con conseguente notevole fabbisogno di posti supplementari o addirittura una totale ristrutturazione di questa autorità. Abbiamo perciò rinunciato a questa alternativa, facendo tuttavia notare che l'intermediario finanziario non deve né provare il reato preliminare fiscale, né calcolare al centesimo l'imposta sottratta bensì, semplicemente, disporre di segnali sufficienti a giustificare una comunicazione di sospetto. Egli è inoltre giuridicamente tutelato nel senso che effettua in buona fede una simile comunicazione, basandosi sull'obbligo di annunciare o sul diritto di comunicare (art. 11 LRD).

In virtù dell'articolo 305^{bis} numero 3 CP, l'autore è punibile anche se l'atto principale è stato commesso all'estero, purché costituisca reato anche nel luogo in cui è stato compiuto. Tale principio si applica anche ai reati preliminari fiscali ai sensi del numero 1^{bis}. Si è così in presenza di riciclaggio di denaro ai sensi del diritto svizzero anche se nei confronti di un fisco estero è stato commesso un reato che adempie gli elementi costitutivi dell'articolo 186 LIFD o dell'articolo 59 capoverso 1 primo comma LAID, l'imposta sottratta supera 200 000 franchi o il corrispondente importo in valuta estera per periodo fiscale e l'atto costituisce reato anche nel luogo in cui è stato compiuto.

Affinché la disposizione non rimanga lettera morta se l'atto viene compiuto all'estero, la condizione della doppia incriminazione non può essere interpretata in maniera troppo restrittiva. Fatta eccezione ad esempio per l'Austria, la maggior parte delle legislazioni estere non conoscono una fattispecie che coincida in tutti i punti con la sottrazione d'imposta, compiuta facendo uso di documenti falsi o alterati, di cui al numero 1^{bis}. Nella maggior parte dei Paesi la sottrazione d'imposta è punibile a prescindere dal modo in cui viene compiuta, vale a dire indipendentemente dall'uso di documenti falsi o di un altro comportamento fraudolento, e costituisce un reato preliminare al riciclaggio di denaro. Spesso l'uso di documenti falsi è solamente un segnale tra altri che determina l'obbligo di annuncio, tuttavia non un elemento costitutivo in quanto tale. Se all'estero è punibile già la «mera» sottrazione d'imposta, deve essere considerata soddisfatta la condizione della doppia incriminazione.

Se il reato preliminare al riciclaggio di denaro è compiuto all'estero, l'importo sottratto deve superare un controvalore di 200 000 franchi. L'importo effettivo viene calcolato secondo la legislazione del Paese nel quale il cliente è assoggettato. Entrano in linea di conto le imposte estere così come sono considerate dalla LIFD e dalla LAID (imposta sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche, imposta sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche e imposta sugli utili da sostanza immobiliare).

⁶⁷ V. Rapporto sui risultati della procedura di consultazione n. 4.4.3, pag. 47.

Applicazione

Il nuovo articolo 305^{bis} D-CP si applica solamente a casi insorti dopo la sua entrata in vigore. Di conseguenza, per delitti fiscali qualificati di cui all'articolo 305^{bis} numero 1^{bis} D-CP commessi prima che entrasse in vigore il modificato articolo 305^{bis} CP, non può essere fatta alcuna comunicazione di sospetto all'Ufficio di comunicazione ai sensi dell'articolo 9 LRD o dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP, poiché la legislazione allora vigente non li considerava ancora reati preliminari al riciclaggio di denaro (nessuna retroattività).

Art. 305^{ter} cpv. 2

È introdotto un rinvio al delitto fiscale qualificato ai sensi dell'articolo 305^{bis} numero 1^{bis} D-CP affinché il diritto di comunicare comprenda anche questo nuovo reato preliminare nelle imposte dirette.

Art. 327 Violazione dell'obbligo di annunciare di diritto societario e

Art. 327a Violazione degli obblighi del diritto societario sulla tenuta di elenchi

Il paragrafo 18 della nota interpretativa della Raccomandazione 24 del GAFI stabilisce la necessità di prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per tutelare l'osservanza degli obblighi.

Oltre alle conseguenze in materia di diritto societario derivanti dall'inosservanza dell'obbligo di annunciare di cui agli articoli 697*i*, 697*j* e 697*k* D-CO, gli articoli 327 e 327*a* D-CP prevedono una sanzione penale per chiunque viola intenzionalmente gli obblighi di annunciare (omissione dell'annuncio o false indicazioni) e l'obbligo di tenere il libro delle azioni o l'elenco dei soci.

Tale sanzione viene comminata anche se annunci di modifiche del nome e del cognome o della ragione sociale oppure dell'indirizzo dell'acquirente ai sensi degli articoli 697*i* capoverso 3 e 697*j* capoverso 2 D-CO sono omessi intenzionalmente oppure fatti in modo errato.

2.5 Legge federale sul diritto penale amministrativo

Art. 14 cpv. 4

Gli elementi costitutivi della nuova truffa qualificata in materia di tasse o doganale s'iscrivono nella truffa in materia di prestazioni (cpv. 1) e di tasse (cpv. 2) di cui all'articolo 14 DPA, ragione per la quale ne devono essere adempite le condizioni. In altre parole è necessario che a seguito del comportamento subdolo dell'autore sia stata ottenuta con l'inganno una prestazione dall'ente pubblico o che questi sia stato defraudato di una tassa in somma rilevante (elementi costitutivi oggettivi di base).

Tuttavia, affinché la fattispecie della truffa qualificata sia adempiuta, occorre ancora che l'autore abbia agito per mestiere o con il concorso di uno o più terzi, che, con il suo comportamento, abbia procacciato a sé o ad altri un indebito profitto di entità particolarmente considerevole o che abbia pregiudicato in entità particolarmente

considerevole gli interessi patrimoniali o altri diritti dell'ente pubblico (altri elementi costitutivi oggettivi).

Elementi costitutivi oggettivi di base

a) Inganno con astuzia

Analogamente alla truffa nel diritto penale ordinario (art. 146 CP), la truffa ai sensi del DPA si fonda sulla nozione di «inganno con astuzia». Il reato consiste dunque nell'ingannare l'amministrazione inducendola a fornire una prestazione non dovuta (ad es. sussidio, restituzione ecc.) o sottraendole tasse in somma rilevante.

Vi è inganno con astuzia ai sensi dell'articolo 14 DPA quando l'autore ricorre a menzogne, manovre fraudolente o messinscena, oppure semplicemente fornisce false informazioni, impossibili o difficili da verificare o la cui verifica non può essere ragionevolmente pretesa, e anche quando l'autore dissuade l'amministrazione dal compiere la verifica o afferma che tale verifica non si possa fare se non con grande difficoltà o se fa appello alla buona fede. L'astuzia non è tuttavia realizzata, se l'ente pubblico avrebbe potuto proteggersi dalla truffa prestando un minimo d'attenzione o evitando l'errore con il minimo di prudenza che si sarebbe potuto da esso ragionevolmente esigere.

Secondo l'articolo 14 DPA la truffa può presentarsi sotto tre diverse forme:

- affermare cose false;
- dissimulare cose vere;
- confermare subdolamente l'errore.

b) Errore

L'amministrazione deve essere in errore, ossia deve farsi una rappresentazione sbagliata della realtà.

c) Conseguimento fraudolento di una prestazione, sottrazione di una somma importante all'ente pubblico o pregiudizio in altro modo ai suoi interessi patrimoniali

Il risultato può concretizzarsi in diversi modi:

- l'autore ha conseguito indebitamente per sé o per un terzo in particolare la restituzione di una tassa o un'altra prestazione da parte dell'amministrazione, di un'autorità o di un terzo;
- l'autore ha sottratto una somma importante corrispondente a tasse o prestazioni dovute all'ente pubblico;
- l'autore ha pregiudicato in altro modo gli interessi patrimoniali dell'ente pubblico.

d) Nesso causale

È necessario che vi sia un nesso causale tra gli elementi summenzionati.

Altri elementi costitutivi oggettivi

La truffa qualificata in materia di tasse o doganale è realizzata quando, oltre agli elementi oggettivi di base summenzionati, l'autore ha procacciato a sé o ad altri un

indebito profitto di entità particolarmente considerevole o ha pregiudicato in entità particolarmente considerevole gli interessi patrimoniali o altri diritti dell'ente pubblico. Egli deve avere poi agito per mestiere o con il concorso di uno o più terzi.

a) Realizzazione del risultato

L'articolo 14 capoverso 4 D-DPA ricalca la falsità in atti di cui all'articolo 15 DPA. Tuttavia, contrariamente a quest'ultima, affinché la fattispecie della truffa qualificata sia adempiuta, non è sufficiente che l'autore abbia perseguito il fine di procurare a sé o ad altri un indebito profitto o di pregiudicare gli interessi patrimoniali o i diritti dell'ente pubblico. Occorre che tale risultato si sia effettivamente realizzato e anche in misura particolarmente importante. In effetti l'articolo 14 capoverso 4 D-DPA è un reato d'evento che si perfeziona quando l'autore o un terzo hanno conseguito mediante un inganno con astuzia un indebito profitto di entità particolarmente considerevole oppure hanno pregiudicato in entità particolarmente considerevole gli interessi patrimoniali dell'ente pubblico.

Anche se può sembrare strana, la ripetizione del risultato è necessaria poiché, affinché la fattispecie di base della truffa secondo il capoverso 1 sia adempiuta non occorre che il profitto conseguito sia considerevole.

b) Indebito profitto di entità particolarmente considerevole

La nozione di profitto è molto ampia. Un profitto può essere patrimoniale o di altra natura. Non è nemmeno necessario che l'autore sia esattamente a conoscenza della natura del profitto. È sufficiente che l'autore abbia migliorato la sua situazione personale.

Questa terminologia si presta meglio alle particolarità della truffa qualificata in materia di tasse o doganale che a quelle del «guadagno» dell'attuale articolo 14 capoverso 4 DPA con il quale s'intende il ricavato netto di un simile reato⁶⁸. Neppure il termine «somma» menzionato all'articolo 14 capoverso 2 DPA è adatto al caso grave della truffa in materia di prestazioni (cpv. 1). In effetti, se una tassa è sempre quantificabile quale importo in denaro, le prestazioni non lo sono (p. es. concessione, autorizzazione, contingente).

La precisazione della nozione di entità del profitto è lasciata volontariamente alla giurisprudenza; essa deve prendere in considerazione le peculiarità dell'attività esercitata, del mercato e delle diverse imposte, emolumenti e tasse in questione⁶⁹. Ad ogni modo si chiarisce che l'indebito profitto deve essere «particolarmente considerevole». L'entità dell'illecito profitto deve pertanto essere superiore a quella stabilita dalla giurisprudenza concernente l'articolo 14 capoverso 2 DPA⁷⁰. Visto

⁶⁸ DTF 122 IV 211 consid. 2d pag. 216.

⁶⁹ Lo spettro va da alcuni per mille delle tasse di bollo fino al 35 % dell'imposta preventiva.

⁷⁰ Secondo la giurisprudenza penale del Tribunale federale in materia fiscale, sono considerate somme rilevanti ai sensi dell'art. 14 cpv. 2 DPA somme non corrisposte superiori a 15 000 franchi (TF 6B_79/2011). Il Tribunale federale rinvia ai seguenti studi: Edgar H. Paltzer, *Der Abgabe- und Steuerbetrug im schweizerischen Bundessteuerrecht im Vergleich zu den entsprechenden Regelungen in der BRD und den USA*, tesi di dottorato, Zurigo 1989, pag. 51; Peter J. Michael, *Der Steuer- und Abgabebetrug im schweizerischen Recht*, tesi di dottorato, San Gallo 1992, pag. 135; Meier-Schatz/Nobel/Waldburger, *Die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf den Finanzplatz Schweiz*, Zurigo 2001, n. 695, pag. 249. Gli autori rinviano alla prassi adottata dall'AFC di considerare rilevanti ai sensi dell'art. 14 cpv. 2 DPA le somme superiori a 15 000 franchi senza tenere in considerazione le condizioni finanziarie dell'autore.

che il reato di cui al capoverso 4 costituisce un crimine, è logico che l'indebito profitto conseguito dal suo autore o da un terzo sia più elevato rispetto a quello previsto per la fattispecie nel capoverso 2, poiché lì si tratta solamente di un reato della gravità di un delitto.

c) A sé o ad altri

L'autore non può eludere la sanzione adducendo di non aver ottenuto nulla per sé, perché è sufficiente che abbia procurato ad altri un indebito profitto.

d) Pregiudizio in entità particolarmente considerevole agli interessi patrimoniali o ad altri diritti dell'ente pubblico

Il pregiudizio agli interessi patrimoniali dell'ente pubblico è stato ripreso in ragione di quanto previsto dalla seconda parte dell'articolo 14 capoverso 2 DPA, nel senso che è data truffa in materia di tasse anche quando il comportamento subdolo dell'autore fa sì che l'ente pubblico «venga a essere altrimenti pregiudicato nei suoi interessi patrimoniali». In questo caso è pregiudicato il patrimonio della collettività, ovvero mediante un aumento del passivo, una diminuzione dell'attivo, un mancato aumento dell'attivo o una mancata diminuzione del passivo.

Per quanto riguarda gli «altri diritti», va semplicemente rilevato che, in particolare nel caso di concessioni o di autorizzazioni, non è sempre una questione di «interessi patrimoniali». Inoltre, questa nozione è anche ripresa all'articolo 15 DPA.

Il pregiudizio agli interessi patrimoniali o ad altri diritti dell'ente pubblico deve essere altresì di entità particolarmente considerevole. In caso contrario vi sarebbe uno squilibrio tra la variante del procacciare un indebito profitto e la variante del pregiudicare gli interessi patrimoniali o altri diritti dell'ente pubblico, perché nella seconda variante non è presupposto un elemento costitutivo del reato qualificato.

e) Mestiere

Nel 1990 il Tribunale federale ha modificato la sua giurisprudenza riguardo alla nozione di «mestiere»⁷¹. Secondo la nuova giurisprudenza l'autore fa mestiere se agisce a titolo professionale, ovvero se risulta dal tempo e dalle risorse dedicati agli atti delittuosi, dalla frequenza degli atti durante un periodo determinato, come pure dai proventi prospettati o realizzati, che esercita la sua attività repressibile come una sorta di professione. Un'attività repressibile esercitata quasi a titolo accessorio può bastare perché sia considerata svolta per mestiere. È inoltre essenziale che l'autore persegua l'ottenimento di entrate relativamente regolari che costituiscano un contributo notevole al finanziamento del suo genere di vita e che in tal modo si sia per così dire installato nella delinquenza⁷².

f) Collaborazione con terzi

Questo elemento rimpiazza l'agire quale membro di una banda, secondo la definizione del vigente articolo 14 capoverso 4 DPA. Alla prova dei fatti è emerso che le infrazioni fiscali gravi non possono essere trattate secondo l'articolo 14 capoverso 4 DPA, perché l'agire quale membro di una banda non può essere dimostrato. In effetti l'agire in una banda presuppone l'intenzione dei membri della banda di colla-

⁷¹ DTF 116 IV 319 segg.

⁷² DTF 119 IV 129; DTF 129 IV 253 consid. 2.1 pag. 254; DTF 123 IV 113 consid. 2c pag. 116 e le decisioni menzionate.

borare in vista di commettere diversi distinti reati penali, magari nel dettaglio ancora indeterminati. Tuttavia, soprattutto nel settore dell'imposta sul valore aggiunto, con pratiche fraudolente quali frode carosello, società fenice ecc. e un'organizzazione raffinata è possibile causare ingenti danni commettendo un unico reato. Questa collaborazione, che implica molteplici autori, in futuro deve essere sanzionata più severamente.

L'elemento costitutivo del reato della collaborazione con terzi mira a sottolineare il fatto che gli autori pianificano sistematicamente un reato e ogni singola persona fornisce un contributo essenziale alla sua pianificazione, preparazione ed esecuzione. Essi sono dunque coautori. Una simile collaborazione non può realizzarsi per negligenza. E neppure è sufficiente una partecipazione al reato con un ruolo accessorio nel senso di una complicità. È quanto emerge dalla giurisprudenza del Tribunale federale, secondo la quale è considerato coautore chiunque partecipa intenzionalmente alla decisione, pianificazione o esecuzione di un reato collaborando in misura decisiva con gli altri autori, in modo tale che questi risulta coinvolto nel reato come un partecipante principale⁷³.

L'autore principale e il coautore terzo hanno entrambi una volontà delittuosa comune ed esercitano un controllo comune sullo svolgimento del reato. Visto che il reato appare come l'espressione di una volontà comune, ognuno di essi è responsabile penalmente per il tutto, sempre che i suoi atti abbiano un nesso causale con il risultato, ovvero che vi abbiano contribuito.

Elementi costitutivi soggettivi

La truffa qualificata in materia di tasse o doganale è un reato che può essere commesso soltanto intenzionalmente.

Il nuovo articolo 14 capoverso 4 D-DPA implica il conseguimento effettivo di un considerevole profitto, come è il caso nei reati di base (art. 14 cpv. 1 e 2 DPA). Al contrario, nel vigente articolo 14 capoverso 4 DPA è sufficiente che l'autore abbia avuto l'intenzione di realizzare un guadagno considerevole. Questa innovazione garantisce la doppia coerenza di questo reato qualificato: da un lato, con i reati di base secondo l'articolo 14 DPA; dall'altro, con il reato preliminare nelle imposte dirette. Se invece non è conseguito alcun indebito profitto, a determinate condizioni si è in presenza di un tentativo di reato.

Inoltre, il fine speciale non è più necessario visto che non si parla più di «guadagno» (beneficio netto), ma di indebito profitto. In effetti, in ambito doganale, è ammesso che tale profitto sussista già dal momento in cui la merce ha attraversato il confine. Per quanto riguarda l'imposta preventiva, questa è già sottratta e quindi l'indebito profitto è conseguito, quando l'imposta dovuta non è stata dichiarata né è stato presentato il rendiconto all'AFC entro i termini prescritti.

Campo d'applicazione della nuova truffa qualificata in materia di tasse o doganale

L'articolo 14 capoverso 4 D-DPA non è più limitato al traffico transfrontaliero delle merci, ovvero all'IVA sulle importazioni, ai dazi doganali e alle imposte «speciali» di consumo applicabili in un contesto transfrontaliero. È oramai applicabile a tutte le imposte, gli emolumenti e le tasse riscossi dalla Confederazione, ovvero dall'AFC e

⁷³ DTF 118 IV 227 consid. 5d/aa pag. 230; DTF 108 IV 88 consid. I.2 pag. 92.

dall'Amministrazione federale delle dogane, nei settori fiscale e doganale. Questo concerne in particolare i dazi doganali, l'IVA all'importazione e sulle operazioni e prestazioni eseguite sul territorio svizzero, le imposte speciali di consumo (come le imposte sul tabacco, la birra, l'alcol o gli oli minerali), l'imposta preventiva e le tasse di bollo. L'articolo 14 capoverso 4 D-DPA è pure applicabile all'esenzione e al rimborso di imposte che secondo la giurisprudenza possono essere considerati sussidio⁷⁴. La nuova truffa qualificata può anche essere applicata in relazione alla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, all'imposta sui veicoli o ancora alla tassa sul CO₂.

2.6 Legge sugli investimenti collettivi di capitale

Sezione 2: Diritti e doveri degli azionisti

Art. 46 cpv. 3, secondo periodo e art. 46a

Obblighi di annunciare degli azionisti imprenditori

La SICAV è una società autonoma retta da una legge speciale (art. 36 cpv. 1 LICol) organizzata secondo le disposizioni del Codice delle obbligazioni relative alla costituzione della società anonima (ne sono escluse le disposizioni concernenti i conferimenti in natura, l'assunzione di beni e i vantaggi speciali; art. 37 cpv. 1 LICol). Il suo capitale è suddiviso in azioni di imprenditore e azioni di investitore. Le azioni di imprenditore sono nominative (art. 40 cpv. 1 LICol). Secondo l'articolo 46 LICol la SICAV è tenuta a tenere un registro delle azioni. Riguardo alle azioni di imprenditore, l'obbligo di annunciare secondo l'articolo 697i D-CO è prestabilito a livello di LICol. Per ottemperare all'obbligo di annunciare gli aventi economicamente diritto alle azioni nel senso dell'articolo 697j D-CO, l'articolo 46a capoverso 1 D-LICol prevede che gli azionisti imprenditori debbano annunciare alla società di cui all'articolo 697j D-CO nome e cognome nonché l'indirizzo della persona fisica. L'articolo 46 capoverso 3 LICol è integrato nel senso che la società deve tenere un elenco degli azionisti imprenditori di cui all'articolo 697i D-CO. In ragione delle particolarità della SICAV (cfr. n. 1.3.1), questo obbligo non può valere per gli azionisti investitori: poiché le azioni degli azionisti imprenditori non sono azioni al portatore, l'articolo 697k D-CO non è applicabile a tale categoria di azionisti.

Le conseguenze dell'inosservanza dell'obbligo di annunciare di cui all'articolo 46a capoverso 2 D-LICol si rifanno alle disposizioni del Codice delle obbligazioni e consistono in una limitazione dei diritti di partecipazione o delle pretese patrimoniali.

Art. 149 cpv. 1 lett. f

Analogamente al Codice delle obbligazioni, l'articolo 46a capoverso 1 D-LICol è coperto dalle nuove disposizioni del Codice penale, inerenti alla società anonima, contenute negli articoli 327 lettera b e 327a lettera a D-CP. Tuttavia, gli articoli 327 e 327a D-CP non si applicano alla disposizione autonoma dell'articolo 46 capoverso 3 primo periodo LICol. Il nuovo articolo 149 capoverso 1 lettera f D-LICol

⁷⁴ DTAF 2010/6

prevede che è punito con la multa fino a 500 000 franchi chiunque, intenzionalmente, non tiene correttamente il libro delle azioni di cui all'articolo 46 capoverso 3 LICol.

2.7 **Legge sul riciclaggio di denaro**

Titolo della LRD

Poiché si propone di estendere la LRD ad attività d'affari che non hanno nulla a che vedere con l'intermediazione finanziaria vera e propria, il titolo della legge deve essere adeguato di conseguenza. Pertanto l'espressione «nel settore finanziario» cade.

Art. 2 cpv. 1^{bis}

Secondo il nuovo capoverso 1^{bis} nel campo d'applicazione della LRD rientrano ora, oltre agli intermediari finanziari, le persone coinvolte in un contratto di vendita. Si tratta principalmente degli acquirenti e dei venditori e – per la vendita di fondi – dei pubblici ufficiali e degli uffici del registro fondiario implicati nella vendita. Diversamente dagli intermediari finanziari, queste persone non sottostanno però agli obblighi di diligenza e di chiarimento sanciti nella LRD. Esse devono solamente provvedere affinché venga osservata la prescrizione in materia di pagamento in contanti disciplinata nel nuovo capitolo 1a.

Per gli intermediari finanziari le disposizioni illustrate qui di seguito (cfr. art. 2b e 2c D-LRD) non prevedono nuovi obblighi. Se accettano contanti da accreditare sul conto del venditore, gli intermediari finanziari sono chiamati a conformarsi a obblighi di diligenza che già oggi devono rispettare. Se in casi singoli per una vendita di un fondo devono poi confermare per i contraenti della compravendita all'indirizzo dell'ufficiale del registro fondiario che il pagamento del prezzo di vendita è avvenuto secondo le modalità concordate, questo non costituisce un obbligo secondo la LRD, bensì una prestazione prevista secondo contratto a favore dei loro clienti.

Art. 2a Definizioni

Cpv. 1 e 2

Le definizioni di persone politicamente esposte, contenute nell'articolo 2 capoverso 1 lettera a ORD-FINMA e nell'articolo 10 capoverso 4 lettera a ORD-CFCG, sono completate con le nuove categorie di persone politicamente esposte svizzere e di persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative e inserite nella LRD. Il capoverso 1 lettera a definisce come finora le persone politicamente esposte straniere, mentre il capoverso 1 lettera b definisce d'ora in poi le persone politicamente esposte svizzere. Dato che nel definire le persone politicamente esposte straniere e nazionali il GAFI non opera alcuna distinzione materiale e che descrive le rispettive funzioni con gli stessi termini, nella legge, sensatamente, la definizione di persone politicamente esposte svizzere è strutturata in modo parallelo a quella utilizzata per le persone politicamente esposte straniere; considerate le peculiarità del sistema elvetico ha poco senso riprendere esattamente gli stessi termini per descrivere le funzioni. Con riferimento al nostro Paese le categorie di persone

comprese nella definizione di persone politicamente esposte svizzere di cui al *capoverso 1 lettera b* sarebbero le seguenti: i consiglieri federali, il cancelliere della Confederazione, i consiglieri agli Stati e i consiglieri nazionali, i direttori degli uffici e i segretari generali dell'Amministrazione federale, il procuratore generale della Confederazione, i procuratori pubblici federali, i giudici federali, gli alti ufficiali superiori dell'esercito, i presidenti e i segretari generali dei partiti politici nazionali, nonché i membri del consiglio d'amministrazione o della direzione di imprese statali d'importanza nazionale. Sono considerate imprese statali d'importanza nazionale segnatamente La Posta, Swisscom, le FFS, la SUVA, ArmaSuisse, RUAG, Empa/LPMR⁷⁵, IFSN⁷⁶. In accordo con le prescrizioni del GAFI, vengono dunque formalmente designate persone politicamente esposte svizzere unicamente quelle persone alle quali in Svizzera sono state affidate funzioni pubbliche direttive. La definizione non include le persone politicamente esposte a livello regionale, quali i consiglieri di Stato, i procuratori pubblici generali nei Cantoni, i presidenti delle sezioni cantonali dei partiti politici né l'amministratore edile di un Comune. Conformemente all'articolo 12 capoverso 1 ORD-FINMA e all'articolo 10 ORD-CFCG, gli intermediari finanziari continueranno tuttavia ad avere l'obbligo di stabilire criteri che permettano il riconoscimento di relazioni d'affari che comportano un rischio superiore. Ciò permetterà agli intermediari finanziari, sulla base dei chiarimenti e dei criteri da loro elaborati, di designare anche le persone politicamente esposte ai livelli cantonale e comunale come relazione d'affari a rischio elevato, conformemente all'approccio basato sul rischio applicabile in materia.

La definizione di persone politicamente esposte data dal GAFI non include i loro sostituti, a meno che non si tratti di una persona a loro legata, di modo che vi si rinuncia anche nel disegno. Nella pratica potrebbe tuttavia succedere che, nel caso in cui siano adempiti uno o più criteri di rischio di cui all'articolo 12 ORD-FINMA o all'articolo 10 ORD-CFCG, il sostituto di una persona politicamente esposta venga comunque considerato una relazione d'affari che comporta un rischio superiore.

Considerato che le funzioni direttive esercitate dalle persone politicamente esposte in un'organizzazione intergovernativa sono definite in modo diverso da quelle esercitate dalle persone politicamente esposte straniere e svizzere, il disegno ha previsto per questa categoria una lettera a sé stante (cpv. 1 lett. c).

Infine, il *capoverso 2* contiene la definizione di «persone legate a persone politicamente esposte». Le persone giuridiche non possono invero essere persone politicamente esposte anche se la definizione di persone politicamente esposte dell'articolo 2 capoverso 1 lettera a ORD-FINMA e dell'articolo 10 capoverso 4 lettera a ORD-CFCG le include esplicitamente. La nuova definizione dell'articolo 2a capoverso 2 D-LRD tiene conto di questa circostanza. Simultaneamente la definizione dell'articolo 2a D-LRD viene armonizzata con quella del GAFI. In considerazione della premessa secondo cui gli intermediari finanziari devono accertare gli aventi economicamente diritto di una persona giuridica (art. 4 LRD), gli accresciuti obblighi di diligenza devono essere applicati anche alla relazione d'affari con la persona giuridica in questione se l'avente economicamente diritto a una persona giuridica è stato identificato come persona politicamente esposta. In tal modo anche senza la menzione esplicita di imprese nella definizione di persone politicamente esposte

⁷⁵ Istituto di ricerca e di servizi interdisciplinare del Settore dei Politecnici federali che si occupa di scienza dei materiali e di sviluppi tecnologici.

⁷⁶ Ispettorato federale della sicurezza nucleare.

resta immutata la prassi vigente, secondo la quale se l'avente economicamente diritto è una persona politicamente esposta deve essere presentato alla direzione per approvazione e controllato periodicamente. Contrariamente poi a quella inserita nella legge federale del 1° ottobre 2010⁷⁷ sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (LRAI), la definizione del disegno conserva volutamente l'avverbio «riconoscibilmente», in modo da evitare che a un dato momento gli intermediari finanziari che hanno proceduto a tutti i necessari chiarimenti possano venire rimproverati *ex post* di non aver adempito interamente i loro obblighi di diligenza.

Riguardo al *capoverso 3* si vedano le spiegazioni sull'articolo 4 LRD.

Capitolo 1a **Pagamenti nelle operazioni di vendita**

Art. 2b Vendita di fondi

Il *capoverso 1* dà seguito alla richiesta, presentata negli interventi parlamentari, di impedire il riciclaggio di denaro nella vendita di fondi. Nell'ambito della vendita di fondi è già oggi inusuale pagare in contanti somme di denaro di parecchie migliaia di franchi. La maggior parte dei contratti di vendita di fondi è effettuata mediante versamento bancario e oggi giorno un venditore dovrebbe riflettere sulla provenienza di una somma di denaro di 100 000 franchi pagata in contanti. La soluzione proposta fa quindi in modo che la prassi diventi regola e stabilisce che in futuro nella vendita di fondi, la somma che supera il limite di 100 000 franchi non può più essere pagata direttamente al venditore, bensì che tale pagamento deve essere eseguito per il tramite di un intermediario finanziario che sottostà alla LRD. Conformemente ai suoi compiti legali, spetta quindi all'intermediario finanziario adempiere gli obblighi di diligenza e di chiarimento, già esistenti. Il flusso finanziario può avvenire in vari modi: o tramite la banca (o un altro intermediario finanziario sottoposto alla LRD) dell'acquirente o tramite quella del venditore oppure anche tramite le banche di entrambi. Naturalmente è ammesso anche il pagamento del prezzo di vendita tramite il conto cliente in denaro del pubblico ufficiale incaricato presso un intermediario finanziario.

È escluso dal disciplinamento l'acquisto di beni immobili. La nozione di «fondo» secondo l'articolo 216 CO cui l'articolo 2b del disegno fa riferimento, corrisponde alla definizione attinente ai diritti reali e comprende tra l'altro diritti per sé stanti e permanenti intavolati nel diritto fondiario (come p. es. diritti di superficie indipendenti) e quote di proprietà (cfr. art. 655 CC).

Grazie a questa semplice normativa è possibile risolvere in ampia misura il problema del riciclaggio di denaro nel settore immobiliare, senza che interi settori (ad es. i notai o gli agenti immobiliari) che non sono intermediari finanziari debbano essere sottoposti – e ciò sarebbe contrario al sistema – agli obblighi di diligenza e di chiarimento nonché ad altre esigenze sancite nella LRD. Infatti, un simile assoggettamento non sarebbe né proporzionato né adeguato. Un agente immobiliare, ad esempio, svolge di regola soltanto un'attività di intermediario. Egli non ha alcun controllo sul flusso finanziario rilevante tra le parti del contratto di vendita. Per contro, gli intermediari finanziari implicati nella vendita non hanno alcun interesse proprio all'operazione di vendita e possono controllare direttamente il flusso finanziario. Di

⁷⁷ RS 196.1

conseguenza, sono chiaramente più adatti ad assumersi gli obblighi di diligenza relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro.

La soglia proposta nel disegno riguardo al pagamento in contanti non contraddice alcun diritto costituzionale, come in parte addotto nella procedura di consultazione. Anche se la si ritenesse una limitazione alla libertà economica ai sensi dell'articolo 27 Cost., sarebbe ammissibile secondo l'articolo 36 Cost., poiché è sancita in una legge federale, è giustificata dall'interesse pubblico della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e, visti l'ammontare a 100 000 franchi e le abitudini di pagamento del giorno d'oggi, è anche proporzionata. Le prescrizioni relative al denaro in contanti di cui agli articoli 2b e 2c D-LRD sono dunque norme che in quanto *lex specialis* prevalgono sull'obbligo – previsto secondo l'articolo 3 capoverso 2 della legge federale del 22 dicembre 1999⁷⁸ sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (LUMP) – di accettare in pagamento senza limitazione di somma i biglietti di banca.

La definizione di una soglia, sotto la quale continua a essere possibile il pagamento in contanti, è infine una questione di apprezzamento. Il fatto che la proposta presentata ammetta un pagamento in contanti di 100 000 franchi nasce dalla considerazione che per gli importi inferiori a questa soglia vi siano spesso motivi validi per l'esistenza di denaro in contanti e che quindi non si debba giungere immediatamente alla conclusione che si tratti di riciclaggio di denaro. È ad esempio possibile che a seguito di una donazione di denaro in contanti all'interno della famiglia o di un mutuo rimborsato, l'acquirente sia in possesso di una somma di denaro importante.

Secondo il *capoverso 2*, i contratti di vendita di fondi richiedono per la loro validità un atto pubblico. Inoltre, il trasferimento della proprietà di un fondo necessita l'iscrizione nel registro fondiario. Queste esigenze legali poste all'operazione di vendita di fondi consentono di controllare e imporre il rispetto delle modalità di pagamento di cui al capoverso 1. Le parti nell'operazione di vendita di un fondo devono quindi convenire nel contratto di vendita che il pagamento della parte del prezzo di vendita eccedente 100 000 franchi venga effettuato per il tramite di un intermediario finanziario ai sensi della LRD. Nelle sue funzioni, il pubblico ufficiale è tenuto anche a verificare la conformità del contratto di vendita per la sua iscrizione come atto pubblico. Il capoverso 2 sembrerebbe dunque un'ovvietà. Esso chiarisce invece a tutti, in particolare alle parti del contratto, le modalità da seguire per rispettare la prescrizione sul pagamento in contanti e le conseguenze della sua inosservanza.

Dopo che il contratto di vendita del fondo è stato costituito per atto pubblico ed effettuato il pagamento del prezzo di vendita (o perlomeno una parte) – con l'iscrizione nel registro fondiario del nuovo proprietario del fondo – viene eseguito l'atto di disposizione. Ai fini dell'iscrizione nel registro fondiario, secondo il *capoverso 3* l'intermediario finanziario interessato o il pubblico ufficiale, per il tramite del cui conto cliente è stata effettuata l'operazione, devono confermare che il pagamento del prezzo di vendita è avvenuto per il loro tramite conformemente al capoverso 1. In caso di un pagamento parziale del prezzo di vendita, essi devono confermare che anche l'importo rimanente venga pagato nel rispetto della prescrizione. La conferma dell'intermediario finanziario deve essere presentata unitamente ai documenti giustificativi secondo l'articolo 51 dell'ordinanza del 23 settembre 2011⁷⁹ sul

⁷⁸ RS 941.10

⁷⁹ RS 211.432.1

registro fondiario (ORF) in originale all'ufficio del registro fondiario all'atto della notificazione dell'iscrizione nel registro fondiario. Il documento giustificativo presentato deve indicare chiaramente le parti del contratto di vendita in quanto assegnante e assegnatario del pagamento. Se la prova non può essere fornita, l'ufficio del registro fondiario deve respingere la richiesta d'iscrizione del nuovo proprietario. In seguito alla revisione di legge, occorrerebbe completare in maniera corrispondente l'articolo 51 ORF, nel senso che oltre ai documenti giustificativi già prescritti dall'articolo 51 ORF, il richiedente deve ora fornire la prova di cui all'articolo 2b capoverso 3 D-LRD.

Art. 2c Vendita di cose mobili

Il *capoverso 1* contiene una regola analoga all'articolo 2b capoverso 1 D-LRD relativa alla vendita di cose mobili, tenuto conto che le considerazioni di principio in merito alla vendita di fondi si applicano analogamente. Anche in materia di vendita di beni mobili i pagamenti in contanti di entità maggiore sono oggi inusuali. Nell'interesse sovraordinato della lotta contro il riciclaggio di denaro, sembra quindi ragionevole ricorrere anche in questo caso a un intermediario finanziario nelle vendite eccedenti un determinato importo. Poiché nel traffico dei pagamenti la maggior parte delle transazioni avviene già oggi per il tramite delle banche o mediante carta di credito – quindi per il tramite di un intermediario finanziario sottostante alla LRD (cfr. art. 2 cpv. 3 LRD) – neppure questa prescrizione comporta modifiche fondamentali della prassi nel traffico dei pagamenti. Applicando di principio questa disposizione a tutte le vendite di cose mobili, si tiene conto del fatto che il riciclaggio di denaro può verificarsi in tutti i settori dell'operazione di vendita. Se la disposizione si applicasse ad esempio solamente alla vendita di pietre preziose e immobili, potrebbe verificarsi un ripiegamento sull'arte, sui cavalli da corsa o sulle automobili di lusso, soggetti nella medesima misura al rischio di riciclaggio di denaro. Anche se esteso a tutti i settori, il campo d'applicazione della disposizione è comunque circoscritto ai contratti di vendita che superano 100 000 franchi, ossia di regola al segmento superiore di lusso. Ciò risulta opportuno poiché ai fini del riciclaggio di denaro, un'operazione di vendita diventa tanto più attrattiva, quanto più denaro consente di riciclare. Le operazioni di vendita nella vita quotidiana come pure l'acquisto di beni di lusso come orologi, gioielli o automobili di un valore inferiore a 100 000 franchi possono invece continuare a essere effettuati in contanti.

Le operazioni di vendita effettuate contrariamente alla prescrizione in materia di pagamento in contanti secondo gli articoli 2b e 2c D-LRD non sono semplicemente nulle. Soprattutto nei casi in cui le violazioni alla prescrizione non sono intenzionali, sarebbe sproporzionato revocare un contratto in cui le parti sono d'accordo su tutti i punti essenziali. Questo tanto più se si considera che nel frattempo l'oggetto della vendita avrebbe potuto essere nuovamente alienato e le conseguenze della nullità del contratto avrebbero quindi colpito anche terzi non coinvolti. Una simile estensione delle conseguenze giuridiche è inutile, sia perché la severità della pena di cui all'articolo 38 D-LRD e la possibilità di applicare la confisca secondo l'articolo 70 CP inducono all'osservanza della prescrizione in materia di pagamento in contanti, sia perché, ai sensi dell'articolo 20 CO, se durante il procedimento emerge nel concreto un caso di riciclaggio di denaro, il tribunale può comunque dichiarare nullo il contratto.

La prassi potrebbe eventualmente mostrare che l'applicazione del capoverso 1 a determinate categorie di operazioni di vendita (a seconda dell'oggetto di vendita o

della struttura del contratto) risulta inadeguata. In questi casi il nostro Collegio, in conformità con il *capoverso 2*, deve poter emanare regolamentazioni derogatorie, senza che occorra modificare la legge.

Art. 4 in combinato disposto con l'art. 2a cpv. 3

Accertamento relativo all'avente economicamente diritto

Il vigente articolo 4 LRD prescrive che in determinati casi l'intermediario finanziario richieda alla controparte una dichiarazione scritta che indichi chi è l'avente economicamente diritto (cpv. 1). In linea di principio, si presume che ci sia identità tra la controparte e l'avente economicamente diritto e che non vi sia la necessità automatica per la controparte di presentare una dichiarazione concernente l'avente economicamente diritto (modulo A). Già secondo il diritto vigente, l'intermediario finanziario è tenuto a conoscere i propri clienti e i loro affari e a organizzarsi in modo da essere in grado di riconoscere indizi che gli permettono di presumere che la controparte e l'avente economicamente diritto sono identici, oppure, conformemente al capoverso 1, se sussistono dubbi in merito. In questo caso l'intermediario finanziario è tenuto a richiedere il modulo A. Si propone di integrare l'articolo 4 LRD con un nuovo *capoverso 1* nel quale è sancito il principio generale dell'accertamento obbligatorio dell'avente diritto economico. Il capoverso 1 precisa che l'intermediario finanziario deve accertare, con la diligenza richiesta dalle circostanze, l'avente economicamente diritto. In tal modo si richiede all'intermediario finanziario di determinare in modo per lui riconoscibile le persone che effettivamente controllano la persona giuridica. Secondo questo nuovo capoverso 1, quando ritiene che la controparte sia anche l'avente economicamente diritto, l'intermediario finanziario è tenuto a documentarlo conformemente all'articolo 7 LRD. In tal modo, se non vi saranno dubbi al proposito, l'intermediario potrà limitarsi ad accertare l'avente economicamente diritto, adducendo nei documenti necessari per l'apertura del conto che non vi sono indizi tali da escludere l'identità fra la controparte e l'avente economicamente diritto. Questo obbligo di documentazione è nuovo rispetto all'attuale disciplinamento, il quale prescrive all'intermediario finanziario di reagire nel caso in cui constatati che sussistono dubbi sull'identità tra la controparte e l'avente economicamente diritto. In base alla modifica proposta, gli intermediari finanziari non devono quindi richiedere in qualsiasi caso un modulo A. La disposizione vigente riguardante l'obbligo di richiedere una dichiarazione scritta sull'avente economicamente diritto è mantenuta, diventa però il nuovo *capoverso 2*. Gli intermediari finanziari possono decidere liberamente di introdurre come regola generale il modulo A per tutte le relazioni d'affari.

Le società quotate in borsa e le filiali da queste controllate a maggioranza possono essere esentate da questa misura in ragione delle misure di trasparenza previste nelle prescrizioni borsistiche. Questa eccezione è prevista nella nota interpretativa della Raccomandazione 10 del GAFI (cap. C, lett. b, ultimo par.). Per il momento l'articolo 49 capoverso 3 ORD-FINMA non ne tiene ancora completamente conto. Per esigenze di chiarezza e per ragioni legate alla certezza del diritto, è tuttavia necessario che questa eccezione, concernente il campo d'applicazione generale dell'articolo 4, venga iscritta piuttosto nella LRD che non nella ORD-FINMA. Il capoverso 1 dell'articolo 4 LRD viene completato in tal senso. Nella prassi, l'intermediario finanziario che intende usufruire di questa eccezione dovrà assicurarsi – in adempimento delle esigenze del GAFI – che una filiale straniera che detiene una partecipazione maggioritaria venga assoggettata nella giurisdizione d'origine, in

virtù delle regole del mercato borsistico, a un obbligo di pubblicazione inteso a garantire un'adeguata trasparenza degli aventi economicamente diritto.

Al contempo, il *capoverso 2* viene completato in modo che anche la persona fisica avente economicamente diritto a persone giuridiche operative debba essere identificata. La prassi vigente, per cui non è necessario questo tipo di accertamento, non può essere mantenuta in quanto è in contrasto con quanto disposto nelle Raccomandazioni 10 e 24 del GAFI. Secondo queste Raccomandazioni, la persona fisica avente economicamente diritto a una persona giuridica operativa deve essere sistematicamente identificata. Questa misura è giustificata anche in virtù del rischio di riciclaggio di denaro⁸⁰. Il *capoverso 1* prevede che siano escluse da questo obbligo solamente le società quotate in borsa e le filiali da queste controllate a maggioranza.

La regola per cui una società di sede non può essere l'avente economicamente diritto resta invariata.

L'*articolo 2a capoverso 3 D-LRD* definisce gli aventi economicamente diritto a persone giuridiche come persone fisiche che, in definitiva, controllano una persona giuridica. Nel senso della nota interpretativa della Raccomandazione 10 del GAFI (in particolare della nota 30 a piè di pagina, che propone ad esempio una soglia del 25 % del capitale azionario) è introdotta una soglia a partire dalla quale una persona fisica può essere considerata avente economicamente diritto a una persona giuridica. Questo valore soglia del 25 per cento corrisponde a quello indicato nella terza direttiva europea antiriciclaggio (stato al 20.3.2008). La proposta della Commissione concernente la modifica di questa direttiva⁸¹ prevede che, in linea di principio, la soglia del 25 per cento debba essere mantenuta, conformemente all'auspicio espresso da tutti i partecipanti alla procedura di consultazione⁸². Secondo l'*articolo 2a capoverso 3 D-LRD* il controllo effettivo sulla società può essere esercitato in altro modo rispetto alla partecipazione al capitale, per esempio tramite una persona fisica che controlla l'organo direttivo della persona giuridica.

Secondo il nuovo *articolo 2a capoverso 3 D-LRD*, in futuro l'avente economicamente diritto verrà accertato nel modo seguente:

- i rappresentanti della persona giuridica operativa dovranno confermare per scritto se, sulla base dell'elenco dei proprietari e degli aventi economicamente diritto alle azioni vi è una partecipazione di almeno il 25 per cento e chi è l'avente economicamente diritto alle azioni;
- essi dovranno informare anche l'intermediario finanziario se, a loro conoscenza e sulla base di fonti diverse dall'elenco degli azionisti e degli aventi economicamente diritto, la persona giuridica è controllata in altro modo da persone fisiche;
- se non è possibile identificare alcuna persona quale avente economicamente diritto, l'intermediario finanziario dovrà accertare l'identità del membro superiore dell'organo direttivo (ad es. richiedendo una copia del passaporto

⁸⁰ Cfr. rapporto 2011 fedpol, pag.12: www.admin.ch > Pagina iniziale DFGP > Pagina iniziale fedpol > Documentazione > Rapporti > Rapporti annuali fedpol.

⁸¹ www.eur-lex.europa.eu > IT > Ricerca semplice per numero CELEX > 52013PC0045.

⁸² Cfr. relazione della Commissione dell'11.4.2012: www.ec.europa.eu > Commissione europea > Mercato interno (ted., franc., ingl.) > Diritto societario (ted., franc., ingl.) > Criminalità finanziaria (ted., franc., ingl.).

del CEO). Questa persona di norma non è l'avente economicamente diritto. Si tratta qui perciò di una misura alternativa per accertarlo.

Questa procedura presuppone che le persone autorizzate a rappresentare la controparte dispongano delle relative informazioni. In quest'ambito va rilevato che il disegno introduce l'obbligo per gli azionisti di annunciare alla società l'identità dell'avente economicamente diritto alle azioni. Per l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto, l'intermediario finanziario potrà partire dal principio che il rappresentante della controparte ha accesso a queste informazioni o che coopera con la persona che la società ha autorizzato a tenere l'elenco degli azionisti e degli aventi economicamente diritto alle azioni. L'informazione ottenuta dalla società con l'annuncio dell'azionista costituisce la prima tappa nell'accertamento dell'avente economicamente diritto alla persona giuridica. È ad esempio possibile che per una società con due azionisti (o persone, in nome delle quali operano gli azionisti) con una partecipazione a partire dal 25 per cento al capitale o ai voti, tali azionisti non sono le persone che, in definitiva, controllano la società. Il consiglio d'amministrazione della società, che è a conoscenza di questa situazione e ha indicazioni sull'identità della persona che controlla la persona giuridica in altro modo (vale a dire sull'effettivo avente economicamente diritto), può informarne in merito l'intermediario finanziario.

L'intermediario finanziario può partire dal principio che la persona autorizzata dispone delle informazioni riguardanti l'avente economicamente diritto a una persona giuridica se quest'ultima è domiciliata in un Paese che ha attuato la Raccomandazione 24 del GAFI e in cui le informazioni della società sono disponibili o possono diventarlo. Tuttavia, nel caso in cui il rappresentante della persona giuridica operativa non possa rilasciare alcuna informazione sugli aventi economicamente diritto ai sensi dell'articolo 2a capoverso 3 D-LRD, bisognerà supporre che la relazione con il cliente presenti un rischio superiore e determini un obbligo di chiarimento e di documentazione dell'intermediario finanziario. L'intermediario finanziario dovrà procedere, in misura proporzionata alle circostanze, ai necessari chiarimenti ai sensi dell'articolo 14 capoverso 2 lettera h ORD-FINMA. Se anche in questo caso non è possibile accertare l'avente economicamente diritto, bisognerà documentarne le motivazioni e rifiutare di avviare una relazione con il cliente (art. 56 cpv. 2 ORD-FINMA). In caso di rifiuto, si dovrà accertare se si debba fare un annuncio ai sensi della LRD.

Le nuove disposizioni sono applicabili a decorrere dall'entrata in vigore della modifica della legge per tutte le nuove relazioni d'affari. Sulle relazioni d'affari già esistenti sono applicabili se nel corso della relazione d'affari è richiesto secondo la LRD un nuovo accertamento della controparte o dell'avente economicamente diritto.

Art. 6 cpv. 2 lett. b e d, cpv. 3 e 4

Nel *capoverso 2 lettera b* è introdotto un rinvio al delitto fiscale qualificato ai sensi dell'articolo 305^{bis} numero 1^{bis} D-CP affinché gli obblighi di diligenza particolari comprendano anche questo nuovo reato preliminare nelle imposte dirette.

Il vigente *capoverso 2* è integrato con una nuova *lettera d*, che prevede l'obbligo per l'intermediario finanziario di chiarire lo scopo e le circostanze di una relazione d'affari o di una transazione anche se i dati di una controparte, di un avente economicamente diritto o di una persona autorizzata a firmare di una relazione d'affari o di una transazione sono identici o molto simili ai dati di una persona o di

un'organizzazione che gli sono stati trasmessi dalle autorità di sorveglianza o da un organismo di autodisciplina.

Gli accertamenti devono essere ulteriormente approfonditi se, per esempio, il nome nei dati trasmessi non combacia con il nome della controparte, oppure se sono coinvolte persone o organizzazioni, i cui dati sono disponibili soltanto in modo parziale. L'intermediario finanziario necessita di questo margine interpretativo per ottemperare al suo obbligo di diligenza, perché una comunicazione all'Ufficio di comunicazione può essere indicata, anche quando, anche se i dati non combacino, i chiarimenti hanno evidenziato altri riscontri rilevanti. Viceversa, anche se i chiarimenti svolti non evidenziassero indizi su comportamenti sospetti tali da richiedere una comunicazione, l'intermediario finanziario sarebbe comunque tenuto ad avvertire l'Ufficio di comunicazione se si rendesse conto che una persona registrata è una controparte, un avente economicamente diritto o una persona autorizzata a firmare (cfr. le spiegazioni sull'art. 9 cpv. 1 lett. c più sotto). Per l'Ufficio di comunicazione simili informazioni sono di grande utilità per decidere se trasmettere oppure no la comunicazione a un'autorità di perseguimento penale.

Nei *capoversi 3 e 4* vengono disciplinati gli specifici obblighi di diligenza in relazione con le persone politicamente esposte che vengono ora ripresi nella LRD. Finora, se riguardavano persone politicamente esposte straniere, erano disciplinati nell'articolo 12 capoverso 3 ORD-FINMA e nell'articolo 10 capoverso 3 ORD-CFCG. La rubrica dell'articolo è adeguata al suo nuovo contenuto. Secondo la Raccomandazione 12 del GAFI, e contrariamente alle persone politicamente esposte straniere (cfr. cpv. 3), le persone politicamente esposte nazionali e le persone politicamente esposte presso organizzazioni internazionali non devono essere obbligatoriamente classificate come relazioni d'affari che comportano un rischio elevato. Di conseguenza, il disegno prevede che le relazioni d'affari con persone politicamente esposte svizzere e con persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative vengano qualificate come relazioni d'affari comportanti un rischio elevato solamente se sono connesse con almeno un altro fattore di rischio. I due nuovi capoversi integrano anche le persone legate alle persone politicamente esposte coinvolte, cui si applicano, all'occorrenza, i pertinenti obblighi di diligenza.

I criteri di rischio necessari a stabilire quali persone politicamente esposte svizzere o persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative comportano un rischio elevato rimangono iscritti nell'articolo 12 capoverso 2 ORD-FINMA e nell'articolo 10 capoverso 2 ORD-CFCG; gli obblighi di diligenza particolari applicabili nel caso in cui una persona politicamente esposta presenti un rischio elevato rimangono invece iscritti nell'articolo 14 ORD-FINMA e nell'articolo 12 ORD-CFCG.

Art. 9 cpv. 1 lett. a n. 2 e lett. c

Nel *capoverso 1 lettera a numero 2* è introdotto un rinvio al delitto fiscale qualificato ai sensi dell'articolo 305^{bis} numero 1^{bis} D-CP affinché l'obbligo di diligenza comprenda anche questo nuovo reato preliminare nelle imposte dirette. Un rinvio simile viene ripreso nell'articolo 16 capoverso 1 lettera b riguardo all'obbligo di comunicare della FINMA e della Commissione federale delle case da gioco, nell'articolo 23 capoverso 4 lettera b riguardo all'obbligo d'informazione dell'Ufficio di comunicazione e nell'articolo 27 capoverso 4 lettera b riguardo all'obbligo di comunicare degli organismi di autodisciplina.

Il capoverso 1 è inoltre integrato con la *lettera c*, che prevede l'obbligo per l'intermediario finanziario di avvertire l'Ufficio di comunicazione se sa o ha il sospetto fondato che i dati di una persona o di un'organizzazione in un elenco trasmesso combaciano con quelli della banca dati dell'intermediario finanziario o di una transazione. La comunicazione presuppone che siano stati condotti i chiarimenti di cui all'articolo 6 capoverso 2 lettera d. In tal modo si garantisce che l'intermediario finanziario possa giustificare perché sa o ha il sospetto fondato che la controparte, l'avente economicamente diritto o una persona autorizzata a firmare di una relazione d'affari corrisponda effettivamente a una persona o un'organizzazione oppure che una persona registrata sia effettivamente coinvolta in una transazione.

Il nuovo disciplinamento prevede che la comunicazione debba essere effettuata anche se l'intermediario finanziario non ha la certezza assoluta che la persona o l'organizzazione interessata siano effettivamente registrate. Questo è giustificato dalla necessità di garantire una gestione irreprensibile e dal fatto che una coincidenza parziale dei dati può costituire un motivo per un sospetto fondato nell'ambito già noto, tanto più che il risultato dei chiarimenti svolti ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 lettera d può destare un tale sospetto.

Art. 9a Ordini di clienti concernenti i valori patrimoniali segnalati

Secondo il nuovo sistema la comunicazione all'Ufficio di comunicazione non implica più il blocco immediato dei valori patrimoniali segnalati (cfr. commento all'art. 10 cpv. 1 D-LRD più sopra). Per essere efficace, il sistema di lotta contro il riciclaggio di denaro deve fornire agli intermediari finanziari i mezzi necessari affinché possano impedire che i valori patrimoniali, la cui comunicazione viene analizzata in quel momento, sfuggano a un'eventuale confisca (cfr. art. 305^{bis} cpv. 1 CP) o servano a finanziare il terrorismo. In assenza di un blocco dei beni, infatti, mentre l'Ufficio di comunicazione effettua l'analisi sulla base di una comunicazione secondo l'articolo 9 LRD, sul conto del cliente interessato continuano a essere eseguiti ordini. Il nuovo *articolo 9a* D-LRD prevede per gli intermediari finanziari l'introduzione di un meccanismo inteso a far fronte a simili situazioni.

Sebbene il cliente non debba in nessun caso essere informato della comunicazione effettuata all'Ufficio di comunicazione (cfr. art. 10a LRD che mette in atto il divieto di informare il cliente – *tipping off* – previsto dalla Raccomandazione 21 del GAFI), in particolare nei numerosi casi in cui il sospetto si basa su un articolo di stampa non è da escludere che egli possa sospettare che sia stata effettuata una comunicazione. Ciò potrebbe indurre il cliente interessato a tentare di sottrarre i suoi valori patrimoniali a un'eventuale confisca da parte delle autorità penali.

Dato che la mancata esecuzione di un ordine comporta un rischio di *tipping off*, l'intermediario finanziario effettua di norma determinati ordini di trasferimento del cliente per i pagamenti correnti. In questo senso il *capoverso 1* consente ad esempio all'intermediario finanziario di effettuare il pagamento, su ordine del cliente, dei premi assicurativi, delle imposte, della pigione oppure di merci e prestazioni di servizi destinati alla vita quotidiana.

Non vengono eseguiti ordini di clienti quando sono date le condizioni eccezionali di cui al *capoverso 2*. Secondo questa disposizione, l'intermediario finanziario deve sospendere l'esecuzione di ordini di trasferimento del cliente con i quali questi vuole vanificare la confisca dei valori comunicati e che sono proprio oggetto di un'analisi

da parte dell'Ufficio di comunicazione o vuole finanziare il terrorismo, ed effettuare immediatamente la comunicazione all'Ufficio.

La decisione di effettuare la comunicazione all'Ufficio di comunicazione e quindi di fermare una transazione compete all'intermediario finanziario. Esso deve prestare particolare attenzione agli ordini di trasferimento dei clienti, interessati da una comunicazione oggetto di analisi. Dato che è in fase di elaborazione una comunicazione ai sensi dell'articolo 9 LRD, questa situazione ricade sotto l'articolo 6 capoverso 2 LRD, ragione per cui l'intermediario finanziario è tenuto a chiedere chiarimenti supplementari per capire lo scopo della transazione in questione. I chiarimenti dell'intermediario finanziario non devono limitarsi unicamente al suo cliente, bensì includere anche il beneficiario della transazione. Questa attenzione particolare comprende anche la sorveglianza dei valori patrimoniali del cliente sulla base del criterio dell'accumulo di transazioni, al fine di evitare che i valori patrimoniali segnalati in virtù dell'articolo 9 LRD diminuiscano a seguito di una ripartizione in piccole tranches.

L'eccezione dell'articolo 9a D-LRD prevede due casi in cui all'intermediario finanziario non è consentito eseguire gli ordini di trasferimento del suo cliente se questi riguardano valori patrimoniali segnalati all'Ufficio di comunicazione. Questi casi sono citati nel capoverso 2 lettere a e b. La lettera a concerne gli ordini che potrebbero servire a vanificare la confisca dei valori patrimoniali segnalati, mentre la lettera b riguarda l'utilizzazione di questi valori patrimoniali per il finanziamento del terrorismo:

- si è in presenza di ordini del cliente ai sensi dell'articolo 9a capoverso 2 lettera a volti a *vanificare la confisca* dei valori patrimoniali segnalati in particolare quando l'intermediario finanziario, in considerazione degli articoli apparsi sulla stampa e a giudicare dall'entità e dal momento in cui gli ordini di pagamento vengono impartiti, deve partire dall'idea che il cliente sa o può presumere che le autorità adotteranno provvedimenti in vista della confisca. È altresì il caso quando il cliente intende trasferire all'estero una parte cospicua dei valori patrimoniali affidati, in particolare in Stati che non prestano alcuna assistenza giudiziaria internazionale;
- si è in presenza di ordini del cliente ai sensi dell'articolo 9a capoverso 2 lettera b che possono servire al *finanziamento del terrorismo* ad esempio quando i valori patrimoniali devono essere trasferiti a destinatari sospettati di avere legami con il terrorismo oppure in regioni del mondo note per le reti di terroristi che vi agiscono. Lo stesso dicasi degli ordini di pagamento destinati a istituzioni di pubblica utilità note per contribuire al sostegno di reti di terroristi. Non rientrano invece in questa categoria il pagamento di imposte, di pigioni o altri pagamenti correnti in Svizzera. La provenienza dei valori patrimoniali è irrilevante per accertare se si tratta o no di finanziamento del terrorismo. La loro provenienza legale o illegale non costituisce una condizione per qualificarli come tali. Se i valori patrimoniali non sembrano destinati al finanziamento del terrorismo, ma si tratta pur sempre ancora di averi di provenienza criminale, le transazioni devono essere sospese sulla base di entrambi i casi previsti dall'articolo 9a capoverso 2 D-LRD.

L'articolo 9a D-LRD si applica anche in caso di trasferimento di denaro a un altro intermediario finanziario in Svizzera. L'intermediario finanziario che fa una comunicazione di sospetto all'Ufficio di comunicazione deve pertanto concentrarsi sullo

scopo dell'ordine di trasferimento del cliente. Se constata l'adempimento delle condizioni dell'articolo 9a D-LRD soltanto dopo il trasferimento del denaro a un altro intermediario finanziario in Svizzera, l'intermediario finanziario che ha effettuato una comunicazione all'Ufficio di comunicazione in virtù dell'articolo 9 LRD o dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP ne informa tale Ufficio conformemente all'articolo 10a capoverso 2 D-LRD. Per evitare un'informazione indiretta del cliente, questo secondo intermediario finanziario non potrà rifiutare il denaro trasferito motivandolo con il fatto che è stata effettuata una comunicazione all'Ufficio di comunicazione. L'intermediario sorveglierà le transazioni del cliente ed eventualmente procederà parimenti a una comunicazione di sospetto. I capoversi 2 e 3 dell'articolo 10a LRD, che prevedono un'eccezione al divieto di informare terzi secondo il capoverso 1 dello stesso articolo, restano validi senza modifiche. Il divieto di informare sia i clienti sia terzi secondo l'articolo 10a capoverso 1 D-LRD in futuro sarà invece limitato nel tempo. Il divieto limitato alla durata del blocco dei beni, come prevede il vigente articolo 10a capoverso 1 LRD, è stato ritenuto dal GAFI nella valutazione della Svizzera del 2005 non conforme alle prescrizioni. Il divieto di informare è ora esplicitamente esteso alle comunicazioni basate sull'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP, conformemente alla prassi attuale dell'Ufficio di comunicazione. Questa estensione esplicita garantisce una maggiore certezza del diritto. Infine, il divieto di informare vale anche se l'intermediario finanziario ha avvertito l'Ufficio di comunicazione ai sensi dell'articolo 9a D-LRD.

L'intermediario finanziario che si trova in un caso di applicazione dell'articolo 9a capoverso 2 D-LRD sospende l'esecuzione dell'ordine del cliente per cinque giorni feriali a contare dal momento della comunicazione dell'ordine del cliente all'Ufficio di comunicazione. L'Ufficio di comunicazione analizza questo ordine del cliente e ne comunica il risultato all'intermediario finanziario. Se alla conclusione della sua analisi l'Ufficio di comunicazione decide che la comunicazione di sospetto debba essere trasferita alle autorità di perseguimento penale, si procede al blocco dei beni di cui all'articolo 10 capoverso 1 D-LRD. Il blocco riguarda tutti i valori patrimoniali oggetto di questa comunicazione e quindi anche i pagamenti sospesi ai sensi dell'articolo 9a capoverso 3. L'intermediario finanziario deve comunque eseguire l'ordine oggetto della comunicazione se l'Ufficio di comunicazione gli comunica a sua volta che l'ordine in questione non è problematico oppure se lascia trascorrere il termine di cinque giorni senza informarlo del risultato delle proprie analisi. L'Ufficio di comunicazione lascerà trascorrere il termine se considera intempestivo o controproducente il blocco di tutti i valori patrimoniali a causa del rischio di *tipping off* oppure per altri motivi tattici.

Nel nuovo sistema la comunicazione ai sensi dell'articolo 9 LRD non comporta più il blocco dei beni. La sospensione dell'esecuzione degli ordini secondo l'articolo 9a D-LRD interviene di norma soltanto in una seconda fase. Quest'ultima disposizione di legge non può essere applicata autonomamente, ma presuppone sempre l'applicazione preliminare dell'articolo 9 LRD o dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP.

Può tuttavia capitare che la misura di sospensione secondo l'articolo 9a capoverso 2 D-LRD venga adottata contestualmente alla comunicazione principale. Questo può verificarsi quando i sospetti di riciclaggio di denaro dell'intermediario finanziario nascono sulla base di un ordine di trasferimento dei valori patrimoniali da lui gestiti. In casi simili la comunicazione principale e la comunicazione di una determinata transazione sospetta vengono inoltrate contestualmente.

Se, durante il termine di sospensione di cinque giorni a contare dalla prima transazione non eseguita, pervengono ulteriori ordini del cliente che rientrano altresì nel campo d'applicazione dell'articolo 9a capoverso 2 D-LRD, l'intermediario finanziario deve comunicare anche questi ordini all'Ufficio di comunicazione e sospenderne l'esecuzione secondo l'articolo 9a capoverso 3 D-LRD.

Il nuovo articolo 11 capoverso 1 D-LRD prevede per le comunicazioni e le sospensioni di transazioni effettuate ai sensi dell'articolo 9a D-LRD un'esclusione della responsabilità penale e civile analoga a quella prevista per la comunicazione di cui all'articolo 9 LRD o all'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP.

Questo nuovo sistema rafforza la posizione degli intermediari finanziari nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e accorda loro al contempo una certa flessibilità riguardo al proseguimento delle relazioni d'affari.

Art. 10 Blocco dei beni

Il presente disegno prevede l'introduzione di un nuovo tipo di blocco dei beni. Si tratta anche qui di un blocco automatico di cinque giorni che tuttavia non avviene più solamente sulla base della comunicazione di un sospetto fondato ai sensi dell'articolo 9 LRD. Esso differisce quindi dall'attuale blocco dei beni di cui all'articolo 10 LRD per quanto riguarda il momento del suo inizio.

Il disegno prevede che il blocco dei beni automatico sia disposto a seguito della decisione interna dell'Ufficio di comunicazione di inoltrare il caso comunicato alle autorità di perseguimento penale. Il blocco ha quindi luogo soltanto dopo un'analisi approfondita dell'Ufficio di comunicazione. A tale scopo, esso può basarsi anche su informazioni e documenti supplementari che ha richiesto. Il blocco dei beni si applica se l'Ufficio di comunicazione trasmette una comunicazione ai sensi dell'articolo 9 LRD o dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP alle autorità di perseguimento penale, ovvero dopo che il sospetto dell'intermediario finanziario risulta confermato. Questa separazione tra comunicazione e blocco dei beni si applica a tutte le comunicazioni effettuate all'Ufficio di comunicazione.

Nel trattare una comunicazione – senza contare il tempo durante il quale effettua l'analisi operativa dei casi ricevuti – l'Ufficio di comunicazione contatta l'intermediario finanziario per confermargli il ricevimento della comunicazione di sospetto e comunicargli il seguito che ha dato a questa comunicazione. Quest'ultimo contatto sarà decisivo per la misura di blocco (cfr. anche le spiegazioni in combinato disposto con l'art. 23 cpv. 5 e 6 D-LRD).

Questa soluzione presenta numerosi vantaggi. Effettuando la separazione della comunicazione all'Ufficio di comunicazione dal blocco automatico dei beni la Svizzera tiene anzitutto conto di una critica che il GAFI ha mosso al sistema del nostro Paese. Nel sistema del blocco automatico il cliente che ha impartito un ordine e constata che tale ordine non è stato eseguito può avere il sospetto che le autorità siano state informate sul suo conto. Nel diritto vigente, questo sistema è disciplinato negli articoli 9 e 10 LRD. Esso presenta un rischio di *tipping off*, che con il nuovo sistema diventa notevolmente minore. Nonostante la comunicazione all'Ufficio di comunicazione le transazioni sul conto o sui conti in questione continuano a essere eseguite secondo le indicazioni del cliente. Ciò significa che, di norma, su indicazione del cliente possono essere pagati persino i valori patrimoniali oggetto della comunicazione. In questo senso possono essere eseguiti i pagamenti correnti, ad

esempio quelli per i premi assicurativi, le imposte, la pigione oppure per merci e prestazioni di servizi destinati alla vita quotidiana.

Un ulteriore vantaggio consiste nel fatto che l'Ufficio di comunicazione non è soggetto alla pressione temporale del termine di blocco di cinque giorni e che quindi può trattare le comunicazioni in maniera ancora più approfondita. L'analisi richiede ad esempio più tempo se l'Ufficio di comunicazione necessita di informazioni complementari da un'autorità estera competente in tal senso. Infine, anche le autorità di perseguimento penale hanno più tempo a disposizione per prendere una decisione in merito al caso inoltrato dall'Ufficio di comunicazione (avvio di un procedimento penale e protrazione o meno del blocco dei beni). Il termine di cinque giorni previsto dall'articolo 10 capoverso 1 D-LRD inizia a decorrere non appena è stata effettuata alle autorità penali una comunicazione ai sensi dell'articolo 9 LRD o dell'articolo 305^{er} capoverso 2 CP. Il blocco si applica ai valori patrimoniali comunicati secondo l'articolo 9 LRD come pure secondo l'articolo 305^{er} capoverso 2 CP. Il sistema è in tal modo più coerente, perché il blocco si applica in modo unificato e indistintamente a tutte le comunicazioni che l'Ufficio di comunicazione trasferisce alle autorità di perseguimento penale.

Sezione 3b: Trasmissione di dati su attività terroristiche

Art. 22a

Questo articolo contiene le disposizioni che disciplinano la trasmissione di dati di persone o organizzazioni poste sulla lista di uno Stato estero alle autorità di vigilanza e, per finire, agli intermediari finanziari. Secondo la *capoverso 1* le liste relative ad attività terroristiche sono di norma trasmesse alle autorità di vigilanza se sono soddisfatti determinati requisiti formali minimi. Una lista può essere trasmessa, se è stata consegnata alla Svizzera da un altro Stato in base a una determinata procedura come pure in modo informale. In tal modo si chiarisce che la Confederazione non deve mettersi a cercare nel mondo liste di terroristi e organizzazioni terroristiche. Inoltre, devono essere trasmesse soltanto le liste estere che sono state pubblicate nello Stato d'origine. La Confederazione può così essere sicura che i dati trasmessi alla Svizzera non siano differenti dai «dati originali» e, dunque, impedire che siano allestite proprie liste. In terzo luogo, le liste di terroristi e organizzazioni terroristiche indirizzate alla Svizzera dallo Stato richiedente devono essere trasmesse soltanto se sono conformi alla Risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza. Tale risoluzione prevede anch'essa requisiti minimi per la designazione di una persona o di un'organizzazione quale terrorista. Questi requisiti minimi sono stati accolti dal GAFI e valgono dunque, oltre che per la designazione di terrorista a livello nazionale, per la ricezione di una lista di terroristi di uno Stato terzo. In tal modo si può presumere che le liste non siano stilate secondo scopi politici, bensì perlomeno sulla base di indizi di terrorismo.

Il *capoverso 2* prescrive l'obbligo di trasmissione per la FINMA. Questo significa che la FINMA deve trasmettere le liste che ha ricevuto dal DFF in virtù del capoverso 1 agli intermediari finanziari a essa sottoposti ai sensi dell'articolo 2 capoversi 2 e 3, nonché alle organizzazioni di autodisciplina all'attenzione degli intermediari finanziari a esse affiliati.

Il *capoverso 3* prescrive l'obbligo di trasmissione per la Commissione federale delle case da gioco in modo analogo. Questo significa che la Commissione federale delle

case da gioco deve trasmettere le liste che ha ricevuto dal DFF in virtù del capoverso 1 agli intermediari finanziari a essa sottoposti ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2.

Il *capoverso 4* stabilisce in quali circostanze il DFF non può trasmettere le liste. Poiché è possibile appurare in via definitiva soltanto nell'ambito di un procedimento penale se una persona o un'organizzazione sono qualificabili come terroriste, secondo lo standard occorre garantire nei confronti delle persone e organizzazioni poste sulle liste il rispetto dei principi dello Stato di diritto (in particolare i relativi diritti di ricorso e procedurali) e dei diritti umani (p. es. il divieto di discriminazione). Questo è giustificato, visto che la richiesta di ricevere liste relative al terrorismo in virtù della Risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza non costituisce una domanda formale di assistenza giudiziaria; in determinate condizioni la trasmissione di liste può avere le stesse conseguenze della concessione dell'assistenza giudiziaria (p. es. nel caso sia disposto un blocco dei beni). Non soltanto la Svizzera deve rispettare i diritti umani e i principi dello Stato di diritto per quanto riguarda la trasmissione di liste relative al terrorismo estere; piuttosto, è soprattutto lo Stato d'origine delle liste a doverli rispettare.

Inoltre, le disposizioni sull'assistenza giudiziaria in materia di terrorismo sono sancite anche dal diritto internazionale, ad esempio nella Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo⁸³. L'articolo 15 esclude l'assistenza giudiziaria se la richiesta è stata presentata al fine di perseguire o di punire una persona per ragioni attinenti alla sua razza, religione, nazionalità, origine etnica o alle sue opinioni politiche o se dare seguito a tale richiesta potrebbe pregiudicare la situazione di una persona per uno qualsiasi di tali motivi. Una disposizione analoga è contenuta nell'articolo 2 lettera b AIMP. Perciò è giusto che vengano trasmesse liste soltanto da Stati con i quali la Svizzera può cooperare sotto il profilo dell'assistenza giudiziaria; in linea di massima, gli Stati che soddisfano i criteri fondamentali di uno Stato di diritto, che rispettano i diritti umani e altri principi giuridici e sovranazionali rilevanti. Poiché, nei Paesi legati politicamente, economicamente e giuridicamente in maniera significativa alla Svizzera, la conformità con questi criteri può essere considerata adeguata, vanno considerate in particolare liste provenienti da tali Paesi. Il compito di valutare l'adempimento o l'inadempimento dei summenzionati criteri spetta, a seconda delle pertinenti competenze, al DFE, al DFAE, al DFGP, al DEFR e al DDPS. Se dopo le audizioni eseguite da detti Dipartimenti vi è serio motivo di ritenere che sono stati violati diritti umani o principi dello Stato di diritto, il DFF non trasmette alcuna lista alle autorità di vigilanza.

Art. 23 cpv. 5 e 6

I nuovi capoversi 5 e 6 (cfr. anche cpv. 3 art. 9a D-LRD) riproducono la vigente prassi dell'Ufficio di comunicazione secondo cui quest'ultimo informa l'intermediario finanziario sulla sua decisione di inoltrare o meno la comunicazione di sospetto a un'autorità di perseguimento penale. In caso di inoltro, l'Ufficio di comunicazione comunica all'intermediario finanziario anche il pubblico ministero al quale è stato inoltrato il caso. L'informazione concernente l'inoltro è importante in particolare in relazione al nuovo blocco dei beni di cui all'articolo 10 capoverso 1 D-LRD, poiché l'intermediario finanziario deve procedere al blocco dei beni al momento dell'inoltro. Per questo motivo l'Ufficio di comunicazione deve informare l'inter-

⁸³ RS 0.353.22

mediario finanziario sul seguito che ha dato alla propria analisi. In caso di inoltro, l'Ufficio di comunicazione informa contestualmente l'intermediario finanziario sulla durata del termine di blocco legale deciso nel caso concreto.

Su sollecitazione da parte di diverse cerchie interessate, il nostro Consiglio propone di fissare per il trattamento delle comunicazioni secondo l'articolo 9 LRD il termine di 30 giorni feriali (cpv. 5). Questo termine non vale tuttavia per le comunicazioni secondo l'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP (cpv. 6). In quest'ultimo caso la situazione resta immutata.

Art. 29 cpv. 2, 2^{bis} e 2^{ter}

Si propone di disciplinare l'assistenza amministrativa nazionale riguardante l'Ufficio di comunicazione direttamente nella LRD. Si tratta di inserire nell'articolo 29 LRD nuovi capoversi. Queste disposizioni si applicano a tutte le autorità federali.

Grazie a queste novità, l'assistenza amministrativa nazionale nell'ambito delle analisi preliminari concernenti la lotta contro il riciclaggio di denaro, i reati preliminari al riciclaggio di denaro, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo figura in una base legale sufficientemente esplicita.

Il *capoverso 2* disciplina in maniera generale l'obbligo di informare al quale le altre autorità sono tenute nei confronti dell'Ufficio di comunicazione e degli uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione. Questi ultimi sostengono le analisi operative e le indagini di polizia giudiziaria delle autorità di perseguimento penale. L'assistenza amministrativa deve servire all'analisi del sospetto di riciclaggio di denaro e dei loro reati preliminari, nonché di criminalità organizzata e di finanziamento del terrorismo. Su richiesta quindi dell'Ufficio di comunicazione e degli uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione le autorità interessate devono rendere noti i dati utili in loro possesso, compresi i dati personali degni di particolare protezione, i profili personali, le informazioni finanziarie e le informazioni provenienti da procedimenti amministrativi o penali.

Affinché l'Ufficio di comunicazione e gli Uffici centrali possano adempiere in maniera ottimale ai loro compiti di cui al capoverso 2, l'obbligo di informare deve estendersi anche a dati riguardanti procedure pendenti. Si tiene conto degli interessi inerenti al perseguimento penale in conformità con l'articolo 8 della legge federale del 13 giugno 2008⁸⁴ sui sistemi d'informazione di polizia (LSIP), cui rinvia anche l'articolo 35 capoverso 1 LRD. Qualora l'Ufficio di comunicazione trasmetta dati a un ufficio di comunicazione estero ed essi riguardino un caso costituente oggetto di un procedimento penale in Svizzera, questo ufficio di comunicazione estero può trasmettere tali dati a un'autorità terza estera solamente se il pubblico ministero responsabile del procedimento lo autorizza (cfr. art. 30 cpv. 5 LRD⁸⁵).

Sono soggette a tale obbligo tutte le autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni che si presume dispongano di informazioni rilevanti per le analisi dell'Ufficio di comunicazione e degli uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione. Oltre alle autorità fiscali, si tratta delle autorità doganali, degli uffici del registro fondiario, del controllo degli abitanti ecc.

⁸⁴ RS 361

⁸⁵ Introdotto dalla modifica della LRD del 21 giugno 2013.

L'acquisizione di queste informazioni deve consentire all'Ufficio di comunicazione di elaborare analisi più dettagliate e approfondite, quindi di migliorare il disbrigo di uno dei suoi compiti principali. Grazie a questa proposta è quindi possibile dare seguito alla richiesta di ottimizzare i compiti dell'Ufficio di comunicazione e, di conseguenza, di incrementare anche l'efficacia del sistema di comunicazione. Ciò non rappresenta una conseguenza diretta dell'introduzione dei reati preliminari al riciclaggio di denaro in materia fiscale, benché anche le autorità fiscali siano interessate da questa nuova disposizione.

I *capoversi 2^{bis}* e *2^{ter}* disciplinano invece l'assistenza amministrativa dell'Ufficio di comunicazione nei confronti di queste autorità nel singolo caso, e precisamente l'assistenza amministrativa su richiesta e quella a titolo spontaneo. Il rimando al nuovo articolo 30 capoverso 2 LRD⁸⁶ precisa che le informazioni contengono in particolare indicazioni finanziarie e dati personali degni di particolare protezione e profili personali. All'assistenza amministrativa sono però posti limiti per lo scopo, la lotta contro il riciclaggio di denaro, dei suoi reati preliminari, la criminalità organizzata o il finanziamento del terrorismo. Il capoverso 2^{bis} e il rimando al nuovo articolo 30 capoversi 2-5 LRD⁸⁷ devono garantire che per quanto riguarda lo scambio di informazioni con l'Ufficio di comunicazione le autorità nazionali sono trattate alla stessa stregua delle autorità estere che ottengono informazioni dall'Ufficio di comunicazione svizzero tramite le UIF estere. L'articolo 30 capoversi 4 e 5 LRD disciplina i presupposti in base ai quali i partner esteri dell'Ufficio di comunicazione (UIF) possono trasmettere ad autorità terze le informazioni che hanno ricevuto da quest'ultimo. All'assistenza amministrativa nazionale fornita dall'Ufficio di comunicazione si applicano quindi le medesime limitazioni imposte alle UIF estere per il caso che elaborino informazioni e le trasmettano alle rispettive autorità partner nazionali. Anche una trasmissione delle informazioni da parte delle autorità nazionali ad altre autorità è vincolata al consenso preliminare esplicito dell'Ufficio di comunicazione. L'Ufficio di comunicazione fornisce le sue informazioni sotto forma di rapporto, come è già il caso nei confronti di uffici di comunicazione esteri e autorità terze estere. Perciò si rinvia, per analogia, al capoverso 3 dell'articolo 30 LRD⁸⁸.

Il *capoverso 2^{ter}* prevede che l'Ufficio di comunicazione può trasmettere a un'autorità terza nazionale le informazioni di una UIF soltanto se ha ottenuto il consenso preliminare di quest'ultima a tale scopo. Questa esigenza fa parte dei principi del Gruppo Egmont e va osservata imperativamente. Nella revisione del 2012 è stata recepita anche nel paragrafo 3 della nota interpretativa della Raccomandazione 40 del GAFI. Si tratta della medesima esigenza che l'Ufficio di comunicazione pone alle UIF estere. Il presente capoverso 2^{ter} è così il pendant dell'articolo 30 capoverso 1 lettera d LRD⁸⁹.

Art. 34 cpv. 3

A seguito della nuova regolamentazione del sistema di comunicazione, occorre adeguare anche l'attuale eccezione in vigore concernente il diritto d'accesso delle

⁸⁶ Introdotta dalla modifica della LRD del 21 giugno 2013.

⁸⁷ Introdotta dalla modifica della LRD del 21 giugno 2013.

⁸⁸ V. anche il messaggio concernente la modifica della legge sul riciclaggio di denaro del 27 giugno 2012, FF 2012 6199, pagg. 6212, 6227 e 6239.

⁸⁹ Introdotta mediante modifica della LRD del 21 giugno 2013.

persone interessate prevista dall'articolo 8 LPD. Il diritto d'accesso non è escluso – come finora – unicamente durante il blocco dei beni di cui all'articolo 10 capoversi 1 e 2, bensì durante l'intero lasso di tempo dall'effettuazione di una comunicazione fino al momento dell'informazione da parte dell'Ufficio di comunicazione di cui all'articolo 23 capoversi 5 e 6 D-LRD. Durante questo periodo, in cui l'Ufficio di comunicazione esamina la situazione di sospetto, l'interesse d'inchiesta e di mantenimento del segreto prevale dunque sull'interesse della persona interessata a essere informata.

Art. 38 Violazione della prescrizione in materia di pagamento in contanti nelle operazioni di vendita

Per conferire forza alle prescrizioni in materia di pagamento nei nuovi articoli 2b e 2c D-LRD, va introdotta una nuova disposizione penale. Ciò è importante in particolare per le vendite di cose mobili, poiché lì – contrariamente alla vendita di fondi con le sue prescrizioni formali che possono essere imposte (cfr. nuovo art. 2b D-LRD) – la violazione delle prescrizioni in materia di pagamento in contanti non può essere impedita nell'atto di disposizione. Per ragioni di proporzionalità, la disposizione penale prevede una multa fino a 100 000 franchi ed è così impostata come contravvenzione. Ne consegue che le persone giuridiche, che nella vendita di fondi fungono spesso da intermediatori, non possono essere chiamate a rispondere penalmente ai sensi dell'articolo 102 CP. Per le persone giuridiche si può però pur sempre mettere in atto l'articolo 49 della legge federale del 22 giugno 2007⁹⁰ sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA), secondo il quale si può prescindere dalla determinazione delle persone (fisiche) punibili e condannare in loro vece l'azienda al pagamento della multa se, da un lato, la determinazione delle persone punibili ai sensi della legge sul diritto penale amministrativo esige provvedimenti d'inchiesta sproporzionati all'entità della pena e, dall'altro, per le infrazioni alle disposizioni penali (della LFINMA o delle leggi sui mercati finanziari) è prevista una multa massima di 50 000 franchi. In tal modo in caso di infrazioni delle prescrizioni relative al pagamento in contanti le imprese che fungono da intermediarie in contratti di vendita potrebbero comunque essere chiamate a rispondere, sempre che nel singolo caso concreto sia evidente che entra in linea di conto una multa di massimo 50 000 franchi e che la persona (fisica) responsabile non possa essere determinata con un onere proporzionato. Tra gli strumenti di lotta contro il riciclaggio di denaro occorre, fra l'altro, rilevare anche che sulla base dell'articolo 70 CP, il giudice penale può ordinare la confisca di valori patrimoniali che costituiscono il prodotto di un reato (cosa che per definizione corrisponde al riciclaggio di denaro).

2.8 Legge sui titoli contabili

Art. 23a

Se le azioni al portatore rivestono la forma di titoli contabili, l'identità dell'azionista e dell'avente economicamente diritto (ossia nome e cognome dell'azionista o ragione sociale, nonché indirizzo) deve essere inequivocabilmente chiara. Questo a maggior ragione, se si considera che in molti casi non è l'azionista stesso, bensì un terzo

⁹⁰ RS 956.1

(p. es. una banca) il titolare del conto titoli dell'ente di custodia designato dalla società. È però prevista una deroga agli obblighi di annunciare ai sensi degli articoli 697i e 697j D-CO per le azioni al portatore che rivestono la forma di titoli contabili secondo la LTCo. Se l'ente di custodia intrattiene una relazione d'affari con un investitore e ha sede in Svizzera, allora è un intermediario finanziario ai sensi della LRD. In questo caso l'ente di custodia accerta l'identità dell'investitore e degli aventi economicamente diritto prima di accreditare i titoli contabili sul relativo conto titoli.

Le autorità richiedenti devono avere a disposizione le necessarie informazioni in tempo utile. La difficoltà nel farlo è che secondo la LTCo vi possono essere numerosi enti di custodia (cfr. art. 4 LTCo). Per questa ragione la società che emette le azioni al portatore deve designare l'ente di custodia presso il quale devono essere depositate o incluse nel registro principale le azioni al portatore che rivestono la forma di titoli contabili. Affinché l'autorità richiedente possa effettivamente entrare in possesso in tempo utile delle informazioni necessarie, l'ente di custodia designato dalla società ai sensi dell'articolo 23a D-LTCo deve garantire che gli enti di custodia che le succedono nella catena trasmettano le informazioni. Il funzionamento della catena informativa può essere in particolare garantito mediante impegni contrattuali. L'ente di custodia che intrattiene una relazione d'affari con un investitore deve garantire che questi abbia approvato validamente la diffusione delle informazioni. Per quanto riguarda gli enti di custodia esteri, per garantire il flusso delle informazioni occorre infine verificare se essi sono sottoposti a una normativa equivalente a quella che disciplina gli enti di custodia in Svizzera.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le proposte concernenti la trasposizione degli standard del GAFI nel diritto nazionale consistono essenzialmente in un'ampia estensione degli obblighi di diligenza e di annuncio degli intermediari finanziari. Ciò comporterà ripercussioni notevoli riguardo all'elaborazione delle comunicazioni in caso di sospetto che concernono principalmente l'Ufficio di comunicazione e la Polizia giudiziaria federale (PGF). Il progetto avrà pure ripercussioni in merito alla vigilanza sugli intermediari finanziari (FINMA). Il disegno di legge avrà quindi ripercussioni per il personale federale.

3.1.1 Ripercussioni riguardo all'elaborazione delle comunicazioni in caso di sospetto

Fedpol è il centro di competenza per l'analisi della criminalità economica e transfrontaliera. Con l'Ufficio di comunicazione e altri uffici centrali fedpol dispone di unità di analisi che collaborano in modo coordinato e in sinergia. Secondo una stima realistica dei nuovi compiti che comporta questo progetto, fedpol avrà bisogno di almeno sette ulteriori posti, uno nella classe di stipendio 26 e sei nella classe di stipendio 24, che equivalgono a 1 292 400 franchi di costi complessivi per gli stipendi (contributi del datore di lavoro inclusi). Sarà inoltre necessario un ulteriore credito di 245 000 franchi (spese, formazione, postazioni di lavoro ecc.). I costi complessivi per i sette posti ammontano dunque a 1 537 400 franchi.

Non sono per contro necessari ulteriori mezzi informatici speciali. I costi previsti sono coperti dalle uscite standard per le singole postazioni di lavoro.

L'ulteriore fabbisogno di posti è motivato come segue.

Nuovo sistema di comunicazione in caso di sospetto all'Ufficio di comunicazione

Con il nuovo sistema di comunicazione in caso di sospetto l'Ufficio di comunicazione dispone di maggior tempo per eseguire le sue analisi. Questa facilitazione è vanificata se il personale che deve effettuare le analisi è confrontato a un gran numero di pendenze: per evitare che le comunicazioni si accumulino, dovrebbe continuare a lavorare in modo rapido, senza possibilità di approfondire i casi. Affinché il nuovo sistema funzioni, la maggiore disponibilità di tempo per le analisi dovrebbe quindi accompagnarsi a un incremento di personale.

In vista dell'obiettivo di meglio selezionare i casi deferiti all'autorità di perseguimento penale tramite analisi più approfondite, l'Ufficio di comunicazione deve rafforzare pure la sua cooperazione con la PGF. Quest'ultima, tramite ricerche nelle sue banche dati o in taluni casi tramite indagini di polizia e la collaborazione con altri organi di polizia in Svizzera e all'estero, può creare un plusvalore sostanziale per le analisi dell'Ufficio di comunicazione. L'esperienza e le banche dati della PGF offrono un contributo prezioso all'efficacia del sistema per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Bisogna inoltre considerare che il nuovo reato preliminare comporterà nel suo insieme un numero maggiore di comunicazioni e quindi il fabbisogno di analisi aumenterà.

Per ottimizzare il nuovo sistema di comunicazione, fronteggiare l'aumento del volume di comunicazioni e approfondire le analisi operative, l'Ufficio di comunicazione necessita di ulteriori quattro posti a tempo pieno. Per i compiti supplementari la PGF avrà bisogno di un nuovo posto a tempo pieno.

Analisi strategiche

Secondo le nuove Raccomandazioni del GAFI gli uffici di comunicazione devono effettuare analisi strategiche. Si tratta di valutare le informazioni esistenti o che devono essere ottenute, compresi i dati di altre autorità competenti, per stabilire tendenze e modelli in materia di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

Attualmente l'Ufficio di comunicazione non esegue questo tipo di analisi che invece dovrà effettuare in futuro (cfr. n. 1.2.7). In occasione del prossimo esame dei Paesi condotto dal GAFI dovrà essere fornita la prova dell'adempimento di tale esigenza. A tale scopo sono necessari almeno due ulteriori posti a tempo pieno.

Assistenza amministrativa con uffici di comunicazione esteri

L'aumento delle comunicazioni in caso di sospetto dovute a reati preliminari provocherà anche un accresciuto bisogno di assistenza amministrativa da parte dell'Ufficio di comunicazione con gli uffici di comunicazione esteri. La cooperazione sarà di importanza centrale poiché questi reati preliminari non sono verificabili con il solo aiuto delle informazioni fornite dagli intermediari finanziari. Le informazioni provenienti dall'estero costituiranno in questo modo la fonte principale dei dati

sui cui si baserà l'analisi dell'Ufficio di comunicazione. Con il nuovo sistema di comunicazione in caso di sospetto il termine per l'analisi è prolungato: questo consentirà all'Ufficio di comunicazione di ricorrere più sistematicamente all'assistenza amministrativa. Fedpol stima il fabbisogno supplementare di personale per l'Ufficio di comunicazione a un posto a tempo pieno.

Se nei prossimi anni il numero di comunicazioni in caso di sospetto aumentasse in modo esponenziale a causa dell'estensione ai reati preliminari, vi sarebbero ricadute importanti sul lavoro dei servizi di fedpol e un'intensificazione delle attività di assistenza amministrativa con gli uffici di comunicazione esteri. In questo caso vi sarebbe un ulteriore fabbisogno di risorse.

Ripercussioni sulla cooperazione interna

Fintanto che non disporrà di sufficiente esperienza con le comunicazioni di reati preliminari in materia fiscale non è escluso che, al momento dell'accertamento dell'esistenza di un reato preliminare nel caso concreto, l'Ufficio di comunicazione necessiti dell'aiuto dell'AFC. Ciò non significa tuttavia che sussista un fabbisogno supplementare di personale presso l'AFC.

3.1.2 Vigilanza sugli intermediari finanziari

La vigilanza del rispetto da parte degli intermediari finanziari degli obblighi derivanti dall'introduzione del reato preliminare in materia fiscale necessita probabilmente di risorse supplementari in termini di personale. La FINMA è tuttavia un ente di diritto pubblico indipendente, finanziata interamente con tasse di vigilanza ed emolumenti. Pertanto non risulteranno ripercussioni finanziarie dirette per la Confederazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto non ha ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna. Solo il reato preliminare in materia fiscale potrebbe avere ripercussioni a livello di autorità cantonali di perseguimento penale (possibile aumento dei casi trasmessi dall'Ufficio di comunicazione). I casi dovrebbero tuttavia riguardare principalmente reati preliminari avvenuti all'estero, che non rientrano quindi nella competenza dei ministeri pubblici cantonali. Le ripercussioni a livello di personale dovrebbero dunque essere limitate e non sono quantificabili allo stato attuale.

3.3 Ripercussioni per l'economia

3.3.1 Trasparenza delle persone giuridiche e delle azioni al portatore

La ripresa degli standard del GAFI nel diritto nazionale contribuisce ad aumentare la trasparenza dei rapporti di proprietà e a diminuire il rischio della criminalità finanziaria facendo guadagnare integrità a tutta la piazza finanziaria svizzera. Di questa buona reputazione ne approfittano a lungo termine gli intermediari finanziari, sebbene debbano mettere in conto maggiori costi dovuti all'attuazione degli standard.

Sinora gli azionisti avevano soltanto un obbligo di liberazione. Ora vi si aggiunge l'obbligo di annuncio e dunque potenziali sanzioni in caso di inosservanza. Per gli azionisti questi ulteriori processi e costi amministrativi dovrebbero però mantenersi entro i limiti. Per le piccole società dovrebbero risultare maggiori spese di modesta entità a livello di documentazione dovute all'obbligo di annuncio, che potrebbero causare ulteriori costi. Bisogna considerare uno sgravio amministrativo e una riduzione dei costi il fatto che l'obbligo di annunciare le azioni nominative non sia applicabile retroattivamente ma solo in caso di nuovo acquisto. Il trasferimento di azioni, che finora avveniva con estrema facilità, potrebbe complicarsi leggermente. Questo non dovrebbe tuttavia comportare profondi cambiamenti di comportamento nella compravendita di partecipazioni.

Le società non quotate, per la maggior parte PMI di grandi dimensioni, affermano che rispetto alle società quotate in borsa hanno ora obblighi di identificazione più severi e quindi subiscono uno svantaggio concorrenziale. Occorre considerare però l'utilità della trasparenza dei rapporti di proprietà (ad es. protezione dall'offerta di acquisto ostile). Con il nuovo obbligo di annuncio le società non quotate prevedono un maggior onere amministrativo e maggiori costi. L'attuazione degli standard del GAFI in Svizzera prevede che le società possano ottimizzare secondo le loro necessità i costi sulla base dei seguenti quattro modelli.

Conversione di azioni al portatore in azioni nominative

Le società possono convertire le azioni al portatore in azioni nominative. Ciò comporta una modifica dello statuto. L'atto pubblico necessario per la modifica dello statuto e l'iscrizione del nuovo tipo di azione nel registro di commercio determinano costi. Si tratta tuttavia di costi unici.

Annuncio alla società secondo il CO

Gli annunci dei titolari di azioni al portatore e l'obbligo di annuncio riguardo agli aventi economicamente diritto alle azioni e alle quote sociali rappresentano per la società un onere amministrativo che comporta costi. Questi risultano soprattutto dall'obbligo di tenere un elenco e dal controllo dell'osservanza dell'obbligo di annuncio. L'ammontare di questi costi dovrebbe tuttavia dipendere dalle dimensioni, dalla struttura e dall'organizzazione della società. Introdurre un obbligo di annuncio al momento del trasferimento delle azioni sarebbe abbastanza semplice e comporterebbe costi sostenibili per le PMI grazie segnatamente alla bassa fluttuazione tra gli azionisti. Si può ragionevolmente supporre che le azioni al portatore vengano trasferite in media meno di una volta all'anno, ovvero ad un ritmo inferiore rispetto al numero di assemblee generali annuali.

Annuncio a un intermediario finanziario secondo il CO

La società può usufruire della possibilità di designare un intermediario finanziario a cui indirizzare gli annunci. Con un tale sistema di comunicazione l'intermediario finanziario può estendere la sua offerta di servizi e quindi sfruttare l'infrastruttura esistente. L'annuncio a un intermediario finanziario permetterebbe eventualmente alla società di risparmiare, a seconda delle sue dimensioni, della sua struttura e della sua organizzazione, sui costi necessari per approntare un sistema proprio. La delega a un intermediario finanziario è ragionevole poiché egli ha familiarità con le disposizioni della legge sul riciclaggio di denaro. Un ulteriore vantaggio di questo modello è la possibilità di garantire l'anonimato, rispetto alla società, dei titolari di azioni al portatore. Questo modo di procedere è tollerato anche a livello internazionale.

Deposito presso un ente di custodia

La società può depositare le azioni presso un ente di custodia. Questo modello ha il vantaggio di generare un minore onere amministrativo e dunque meno costi rispetto al modello dell'obbligo di annuncio, dato che le azioni di una società sono tutte custodite nello stesso deposito e non separatamente per ogni azionista. Inoltre, con il deposito delle azioni presso un ente di custodia, vengono meno gli obblighi inerenti all'obbligo di annuncio delle società non quotate in borsa (ad es. tenuta aggiornata del registro). Questo modello è diffuso a livello internazionale e semplifica il trasferimento delle quote.

3.3.2 Accertamento relativo all'avente economicamente diritto

L'obbligo di accertare l'avente economicamente diritto non è ancora previsto formalmente nella LRD (l'intermediario finanziario deve richiedere formalmente solo in determinati casi una dichiarazione scritta indicante l'avente economicamente diritto) ma da lungo tempo viene riconosciuto e praticato in Svizzera. La ripresa formale di questo obbligo nella LRD non dovrebbe comportare costi supplementari.

La situazione è diversa nel caso della nuova prescrizione concernente l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto delle persone giuridiche, che comporta oneri supplementari per gli intermediari finanziari. Questi verranno causati presumibilmente non solo da maggiori costi di *compliance*, di documentazione e da ulteriori risorse di personale, ma anche dagli adeguamenti dell'infrastruttura informatica (ad es. adeguamento del registro dei dati dei clienti). L'onere dovrebbe colpire soprattutto le imprese più grandi. È presumibile che le operazioni bancarie con persone giuridiche aumentino di complessità a livello processuale e siano vincolate a tempi di esecuzione più lunghi per talune operazioni. Questo potrebbe avere ripercussioni negative per i clienti bancari. I processi potrebbero essere lunghi e complessi e i relativi costi supplementari potrebbero ripercuotersi sui clienti.

D'altra parte bisogna convenire che i costi supplementari attesi per l'attuazione degli standard internazionali vengono compensati dai vantaggi derivanti dall'accertamento relativo all'avente economicamente diritto. Da un lato questa verifica presso gli istituti stessi conduce a una pratica commerciale più fortemente orientata ai rischi, aumenta la loro integrità e la loro reputazione e favorisce l'ampliamento della clien-

tela. D'altro lato, da un punto di vista economico, la stabilità e l'integrità dell'intero settore finanziario aumentano, poiché cresce la qualità della clientela e si evitano perdite a livello di reputazione.

3.3.3 Reati fiscali come reati preliminari al riciclaggio di denaro

L'estensione della fattispecie di riciclaggio di denaro ai reati preliminari di natura di diritto fiscale penale può condurre a un sensibile onere supplementare per tutti gli intermediari finanziari interessati. Di principio il chiarimento degli indizi riguardo a un reato fiscale premette conoscenze speciali e dunque personale qualificato. In particolare dovrebbe essere rilevante il maggiore onere relativo al chiarimento del valore soglia previsto nel settore della fiscalità diretta, poiché, in alcuni casi, al momento della determinazione dell'importo sottratto bisogna tener conto di diverse giurisdizioni e quindi devono essere analizzate fattispecie complesse. La garanzia del rispetto delle nuove prescrizioni fiscali comporta inoltre la creazione da parte degli intermediari finanziari di un'infrastruttura adeguata che implica costi elevati, soprattutto nel settore informatico. Al contempo bisogna però sottolineare che i rischi giuridici legati al denaro non dichiarato devono essere comunque minimizzati indipendentemente dalla questione della qualificazione dei reati fiscali come reati preliminari al riciclaggio di denaro. Le misure di *compliance* necessarie all'attuazione della Raccomandazione del GAFI e i costi che ne derivano per gli intermediari finanziari in ambito fiscale sono pertanto già in parte motivati dalla tendenza a una conformità fiscale generalizzata.

Per quanto riguarda la proporzionalità di questo onere occorre però far presente che quest'ultimo dipende chiaramente dall'attuazione richiesta delle prescrizioni internazionali in ambito fiscale nonché nel quadro della lotta contro il riciclaggio di denaro. Si può ipotizzare che a lungo termine i vantaggi individuali e sistemici della regolamentazione (stabilità, integrità e competitività della piazza finanziaria nel confronto internazionale) superino chiaramente le maggiori spese sostenute.

3.3.4 Prescrizione in materia di pagamento in contanti nelle operazioni di vendita

Il nuovo obbligo di effettuare il pagamento del prezzo di vendita tramite un intermediario finanziario nelle vendite superiori a un determinato importo (100 000 fr.) aumenta la trasparenza e la sicurezza nel traffico dei pagamenti. A questo vantaggio si contrappongono un certo onere ed eventuali costi di transazione a carico delle parti del contratto di compravendita. I costi sono tuttavia trascurabili in considerazione del vantaggio conseguibile, in particolare se si tiene conto del fatto che già oggi i pagamenti superiori all'importo previsto sono regolarmente effettuati mediante versamenti bancari. Al momento non è possibile stimare né l'onere supplementare necessario né i rispettivi maggiori costi. Rispetto a un modello che sottopone alla LRD determinate categorie professionali (ad es. agenti immobiliari, notai ecc.), la prescrizione in materia di pagamento in contanti comporta costi molto minori.

3.3.5 Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro

Con il blocco dei beni posticipato si mira a un miglioramento dell'efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto. La qualità delle comunicazioni in caso di sospetto nonché la diligenza nell'analisi delle relazioni d'affari e dei flussi finanziari vengono aumentate. D'altro canto la nuova regolamentazione del sistema di comunicazione predispone un certo onere supplementare per gli intermediari finanziari. Per minimizzare questi costi supplementari, i rischi giuridici connessi con i nuovi compiti e le ripercussioni negative, le proposte scaturite dalla consultazione sono state riprese nell'obbligo di annuncio. L'Ufficio di comunicazione ha 30 giorni di tempo per le sue analisi, di modo che gli intermediari finanziari possono essere sgravati molto rapidamente dai nuovi compiti di controllo e sorveglianza sulle relazioni d'affari comunicate. Viene inoltre mantenuto il diritto di comunicazione, cosa che limita proporzionalmente l'intensità dell'obbligo di analisi e di controllo degli intermediari finanziari nonché il relativo onere e i rischi. Grazie al rapido modo di procedere delle autorità verrà garantita un'importante certezza del diritto per la piazza finanziaria e minimizzati gli oneri supplementari per l'economia.

3.4 Altre ripercussioni

Le misure proposte nel quadro dell'attuazione degli standard GAFI riguardanti i valori patrimoniali di terroristi o di organizzazioni terroristiche in relazione con la risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza dell'ONU non dovrebbero ripercuotersi negativamente sulle relazioni internazionali della Svizzera. Le misure previste permettono piuttosto di garantire la cooperazione con altri Stati nel quadro dello standard internazionale del diritto internazionale umanitario e in accordo con i principi dello Stato di diritto, ciò che dovrebbe suscitare reazioni positive da parte degli altri Stati.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è stato annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁹¹ sul programma di legislatura 2011–2015.

⁹¹ FF 2012 305, pag. 433.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Con un'attuazione coerente delle rivedute Raccomandazioni del GAFI la Svizzera persegue la sua strategia in materia di mercati finanziari che si basa sull'integrità, la qualità, la stabilità e la competitività⁹². In questo modo aumenta la trasparenza dei rapporti di proprietà e viene estesa la fattispecie in materia di riciclaggio di denaro. Vengono dunque garantite, ad esempio, l'integrità e la stabilità della piazza finanziaria svizzera, migliorato il riconoscimento a livello internazionale ed evitati danni alla reputazione. Attraverso la partecipazione attiva a organismi rilevanti, la Svizzera è in grado di promuovere l'armonizzazione internazionale e l'osservanza degli standard («level playing field») e quindi di garantire che quei Paesi che si sono prescritti standard superiori non subiscano a breve termine svantaggi concorrenziali a causa di un possibile arbitrato in ambito di regolamentazione. Se la regolamentazione svizzera dei mercati finanziari viene riconosciuta equivalente a livello internazionale può essere garantito l'accesso ai mercati finanziari esteri per gli intermediari finanziari svizzeri. Oltre ai notevoli vantaggi per l'economia, anche gli operatori del mercato beneficiano di una protezione individuale e di vantaggi che si concretizzano, ad esempio, nella riduzione, a scopo di lucro, dei rischi operativi e delle perdite su investimenti nonché in nuove opportunità di affari. Questo può contribuire a un aumento generale della qualità dei servizi finanziari in Svizzera.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Le disposizioni proposte si fondano sulle stesse basi costituzionali dei testi di legge sottoposti a revisione. Se concerne operazioni di vendita non effettuate a titolo commerciale, il capitolo 1a del disegno di revisione della LRD poggia sull'articolo 122 della Costituzione.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nel messaggio del 15 giugno 2007⁹³ concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), il nostro Collegio prevedeva di poter firmare e ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (Convenzione del 2005) non appena fossero stati qualificati determinati reati borsistici come reati preliminari al riciclaggio di denaro. Ciò avviene dal 1° maggio 2013 con l'entrata in vigore della modifica della LBVM del 28 settembre 2012⁹⁴. La Convenzione del 2005 è al contempo una revisione e un ampliamento della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990, uno degli

⁹² Cfr. Rapporto del 19 dicembre 2012 sulla politica della Confederazione in materia di mercati finanziari; n. 3 e 4.

⁹³ FF 2007 5687

⁹⁴ RU 2013 1103

strumenti più importanti del Consiglio d'Europa ratificato da tutti i suoi membri⁹⁵. Questa Convenzione è stata firmata dalla Svizzera il 23 agosto 1991, ratificata l'11 maggio 1993 ed entrata in vigore il 1° settembre 1993. Con la Convenzione del 2005 le Raccomandazioni del GAFI vengono in parte trasformate in diritto internazionale cogente. Con la revisione parziale del 2012 le disposizioni contenute nella Convenzione del 2005 risultano ormai obsolete. A breve o lungo termine ci si deve attendere una nuova convenzione o un protocollo aggiuntivo. Nella misura in cui il diritto svizzero corrisponde ampiamente alla Convenzione del 2005 e i nuovi standard del GAFI vanno oltre questa Convenzione, il nostro Collegio non ha alcun interesse alla ratifica di un tale strumento nell'immediato. Inoltre né i Paesi vicini alla Svizzera né il Regno Unito, il Lussemburgo o i Paesi scandinavi hanno ratificato la Convenzione. La Convenzione è stata ratificata dalla maggior parte degli Stati dell'ex blocco dell'Est e dei Balcani, che non sono membri del GAFI. Se, a seguito di una revisione, la Convenzione dovesse ricevere maggiore attenzione a livello internazionale allora il nostro Collegio valuterà un'eventuale adesione.

Con le misure concernenti i valori patrimoniali di terroristi e organizzazioni terroristiche la Svizzera ottiene competenze e procedure efficaci per attuare le misure introdotte dagli altri Paesi nel quadro dell'applicazione della risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza. Pertanto la Svizzera adempie anche le esigenze internazionali che si basano su questa risoluzione, secondo cui gli Stati devono cooperare per lottare contro il finanziamento del terrorismo.

5.3 Forma dell'atto

Il disegno riveste esclusivamente la forma di legge. In virtù dell'articolo 164 capoverso 1 lettera a Cost. tutte le disposizioni che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge. Poiché le proposte di legge mirano tutte all'attuazione delle rivedute Raccomandazioni del GAFI e quindi al rafforzamento del dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, per motivi di unità della materia si impone un atto mantello.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Il disegno non è subordinato al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il disegno non prevede né aiuti finanziari né sussidi.

5.6 Delega di competenze legislative

Il disegno non prevede alcuna delega di competenze legislative.

⁹⁵ Convenzione dell'8 novembre 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (RS **0.311.53**).