



Attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione
(27 febbraio – 1° luglio 2013)

Berna, settembre 2013

Indice

ELENCO E ABBREVIAZIONI DEI PARTECIPANTI ALLA CONSULTAZIONE	4
1 Situazione iniziale	6
2 Procedura di consultazione e metodo di valutazione	6
2.1 Procedura di consultazione.....	6
2.2 Metodo di valutazione	7
3 Principali risultati della consultazione	7
3.1 Posizione di principio dei partecipanti alla consultazione	7
3.2 Principali riserve.....	9
4 Pareri relativi ai singoli articoli dell'avamprogetto	12
4.1 Trasparenza delle persone giuridiche e azioni al portatore	12
4.1.1 Obbligo di annunciare dell'azionista in relazione alle azioni al portatore	12
4.1.2 Obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto	18
4.1.3 Sanzioni	21
4.1.4 Altri temi	23
4.2 Aventi economicamente diritto.....	26
4.3 Definizione di persone politicamente esposte e determinazione dei rispettivi obblighi di diligenza nella LRD.....	34
4.3.1 Estensione alle persone politicamente esposte svizzere e alle persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative nonché definizione	34
4.3.2 Persone legate a persone politicamente esposte (art. 2a cpv. 2 LRD)	37
4.3.3 Durata della qualifica di persone politicamente esposte o di persone legate a persone politicamente esposte.....	38
4.4 Qualificazione dei reati fiscali gravi come reati preliminari al riciclaggio di denaro	39
4.4.1 Principio	39
4.4.2 Imposte indirette.....	42
4.4.3 Imposte dirette	42
4.4.4 Assistenza giudiziaria internazionale.....	53

4.5	Pagamento in contanti nelle operazioni di vendita: estensione del campo di applicazione della LRD e adeguamento della LEF	53
4.6	Competenze dell'Ufficio di comunicazione ed efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto.....	58
4.6.1	Miglioramento dell'assistenza amministrativa nazionale (art. 29 AP-LRD)	58
4.6.2	Modifica del sistema di comunicazione in caso di sospetto	59
4.6.3	Altri commenti sul sistema di comunicazione	62
5	Ulteriori osservazioni	63

Elenco e abbreviazioni dei partecipanti alla consultazione (senza Cantoni)

ABES	Associazione delle banche estere in Svizzera
ABPS	Associazione dei banchieri privati svizzeri
alliance sud	alliance sud
ARIF	Association Romande des Intermédiaires Financiers
ASB	Associazione Svizzera dei Banchieri
ASG	Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni
CAIS	Conferenza delle autorità inquirenti svizzere
CC-TI	Camera di Commercio Cantone Ticino
CDCF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
Centre Patronal	Centre Patronal
CF	Camera fiduciaria
CSNLAW	CSNLAW studio legale e notarile
CUEF	Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera
DB	Dichiarazione di Berna
economiesuisse	Federazione delle imprese svizzere
FER	Fédération des Entreprises Romandes
FH	Federazione dell'industria orologiaia svizzera
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
Forum OAD	Forum Svizzero degli organismi di autodisciplina
Forum PMI	Forum PMI
FSA e OAD FSA/FSN	Federazione Svizzera degli Avvocati Organismo di autodisciplina della Federazione Svizzera degli Avvocati e della Federazione Svizzera dei Notai
FSN	Federazione Svizzera dei Notai
GCO	Groupement des Compliance Officers de Suisse Romande et du Tessin
GPF	Genève Place Financière
HEV	Hauseigentümerversband Schweiz
OAD-ASA	Organismo di Autodisciplina dell'Associazione Svizzera d'Assicurazioni (ASA)
OAD Casinos	Organismo di Autodisciplina della Federazione Svizzera dei Casinò
OAD FCT	Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino
OAD Fiduciari	OAD FIDUCIARI SUISSE; Organismo di Autodisciplina dell'Unione Svizzera dei Fiduciari
OAR G	Organisme d'Autorégulation des gérants de patrimoine
ODA Genève	Ordre des Avocats de Genève

OREF	Ordre romand des experts fiscaux diplômés
PBD	Partito borghese democratico
PD-Consulting	PD-Consulting GmbH Rechtsberatung und Ausbildung für Finanzintermediäre
PEV	Partito evangelico svizzero
PPD	Partito popolare democratico
PLR	I Liberali Radicali
PLR Genève	Les Libéraux-Radicaux Genève
PostFinance	PostFinance
PS	Partito socialista svizzero
Raiffeisen	Raiffeisen Svizzera
Roche	Roche
SATC	Swiss Association of Trust Companies
SFAMA	Swiss Funds & Asset Management Association
SIC Svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio
SwissHoldings	Verband der Industrie- und Dienstleistungskonzerne in der Schweiz
UBCS	Unione delle Banche Cantonali Svizzere
UDC	Unione Democratica di Centro
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USC	Unione svizzera dei contadini
USCI	Union suisse des professionnels de l'immobilier
USS	Unione sindacale svizzera
VBN	Verband Bernischer Notare
I Verdi	Partito ecologista svizzero
VQF	Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen
VSGU	Verband Schweizer Goldschmiede und Uhrenfachgeschäfte
Walderwyss	Walderwyss Rechtsanwälte AG, Zürich

1 Situazione iniziale

La Svizzera ha approvato le Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GA-FI) nella forma riveduta nel mese di febbraio del 2012. Il 18 aprile 2012 il Consiglio federale affidava al Dipartimento federale delle finanze (DFF) il mandato di istituire un gruppo di lavoro interdipartimentale incaricato di proporre le misure necessarie all'attuazione di queste Raccomandazioni e di elaborare prima della fine del primo trimestre del 2013 un avamprogetto destinato alla consultazione. Con decisione del 27 febbraio 2013, il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione che si è conclusa il 1° luglio 2013.

L'avamprogetto di attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI è composto da diversi elementi, ovvero (1) la trasparenza delle persone giuridiche e le azioni al portatore; (2) l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto; (3) la definizione di persone politicamente esposte e la determinazione dei rispettivi obblighi di diligenza nella legge sul riciclaggio di denaro (LRD); (4) la qualificazione dei gravi reati fiscali come reati preliminari al riciclaggio di denaro; (5) le prescrizioni relative al pagamento in contanti nelle operazioni di vendita nonché (6) le competenze dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (Ufficio di comunicazione) ed efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto.

2 Procedura di consultazione e metodo di valutazione

2.1 Procedura di consultazione

Sono stati invitati a partecipare alla procedura di consultazione i Governi dei 26 Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali, 12 partiti rappresentati nell'Assemblea federale, 3 associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, 9 associazioni mantello nazionali dell'economia, come pure 23 altre organizzazioni o ambienti interessati, Amministrazione inclusa.

Degli invitati alla consultazione 82 hanno presentato un parere materiale, tra cui tutti i Cantoni tranne SH, 7 partiti politici (PBD, PPD, PEV, PLR, PS, UDC e I Verdi), 6 associazioni mantello nazionali dell'economia (ASB, economiesuisse, SIC Svizzera, USAM, USC e USS) e 9 rappresentanti degli ambienti interessati (ABPS, CAIS, CDCF, CF, FINMA, Forum OAD, FSA e OAD FSA/FSN, FSN e SwissHoldings).

Altri 35 interessati (associazioni, autorità, istituzioni, organizzazioni non governamentali, altri partecipanti del settore privato ecc.) rappresentanti diversi settori, industrie e mestieri (ABES, alliance sud, VBN, ARIF, ASG, VSGU, CC-TI, Centre Patronal, CUEF, CSNLAW, DB, FER, FH, Forum PMI, GCO, GPF, HEV, OAD FCT, OAD-ASA¹, OAD Casinos, OAD Fiduciari², OAR G, ODA Genève, OREF, PD-Consulting, PLR Genève, PostFinance, Raiffeisen, Roche, SATC, SFAMA, UBCS, USCI, VQF, Walderwyss) hanno inoltrato spontaneamente il loro parere sull'avamprogetto.

¹ Il parere è sostenuto anche dall'Associazione Svizzera d'Assicurazioni.

² Esso prende posizione anche a nome dell'Unione Svizzera dei Fiduciari (invitata alla consultazione).

L'Unione delle città svizzere, l'Unione svizzera degli imprenditori, la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e di polizia (CDCGP) e il Ministero pubblico della Confederazione – che ha partecipato ai lavori preparatori – hanno espressamente rinunciato a inoltrare il loro parere.

2.2 Metodo di valutazione

Sono pervenuti oltre 80 pareri materiali, la maggioranza dei quali supera le 10 pagine. Di conseguenza il presente rapporto mira a riportare la posizione di principio dei partecipanti e i loro principali argomenti. Le modifiche di dettaglio proposte sono se del caso riassunte. Le considerazioni che non hanno una connessione diretta con l'avamprogetto messo in consultazione non sono state inserite nel rapporto.

3 Principali risultati della consultazione

3.1 Posizione di principio dei partecipanti alla consultazione

La maggior parte dei partecipanti, tra cui i partiti politici, le associazioni mantello dell'economia e i Cantoni, accoglie favorevolmente l'avamprogetto di attuazione proposto. Questa maggioranza sottolinea la necessità per la Svizzera di conformarsi alle Raccomandazioni del GAFI tenendo conto della loro evoluzione. Tale modo di procedere sarebbe indispensabile visti i cambiamenti del contesto economico internazionale e della criminalità presente in tale contesto.

Numerosi partecipanti (PBD, PPD, PEV, I Verdi, i Cantoni BE, BL, LU e VD, SwissHoldings, economiesuisse, USC, GPF, Walderwyss, alliance sud, FER, GCO, SIC Svizzera, OAD-ASA, ASG, USS, SFAMA, Forum PMI) ritengono che sia necessario accordare grande importanza al mantenimento e al rafforzamento di una piazza finanziaria integra e sana nonché alla difesa contro la criminalità finanziaria. Soddisfare le norme internazionali sarebbe una condizione importante per la credibilità, la buona reputazione, l'attrattiva e la stabilità della piazza finanziaria svizzera. Una politica basata su tali attributi costituirebbe un vantaggio comparato rispetto alla concorrenza internazionale e contribuirebbe al successo della nostra piazza finanziaria. SwissHoldings e economiesuisse sottolineano in particolare che una piazza finanziaria integra è nell'interesse di tutta la piazza economica, tanto più se la non conformità con le norme internazionali minaccia di procurare svantaggi alla Svizzera (misure di ritorsione) ad esempio nell'ambito delle norme del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (Forum globale).

Numerosi partecipanti (PLR, UDC, i Cantoni GE e LU, Centre Patronal, SwissHoldings, VBN, ABES, FER, Raiffeisen, USAM, ABPS, OAD Fiduciari, ASG, UBCS, Forum PMI, PD-Consulting) osservano tuttavia che bisogna rimanere pragmatici ed evitare la sovraregolamentazione andando oltre a quanto richiesto dalle norme internazionali (in altre parole opporsi al cosiddetto «*Swiss finish*»). Per quanto concerne la loro attuazione le norme internazionali lascerebbero un margine di manovra che andrebbe pienamente sfruttato (ABPS, UBCS, USAM, il Cantone GE). In merito ad alcuni punti ci si dovrebbe limitare ad attuare le norme internazionali effettivamente applicate dalle piazze finanziarie concorrenti (PPD, economiesuisse, SwissHoldings, CC-TI) o per lo meno provvedere che altri attori importanti prendano misure analoghe (SIC Svizzera) allo scopo di garantire la competitività della piazza finanziaria svizzera. Le misure proposte dovrebbero essere attuabili per gli attori interessati

(Walderwyss, SIC Svizzera, OAD-ASA, Raiffeisen). Alcune misure dovrebbero essere ridimensionate o adattate in tal senso. Le regole dovrebbero basarsi sul principio della proporzionalità, essere sostenibili ed efficaci (ASG), non dovrebbero provocare oneri amministrativi sproporzionati (UBCS, USC, Forum PMI, PD-Consulting).

Alcuni partecipanti (Forum OAD, VQF, OAR G, OAD Fiduciari e OAD FCT) osservano che l'avamprogetto mette in discussione determinati principi fondamentali del diritto economico e rilevano incoerenze in relazione a diversi ambiti del diritto vigente. Altri (DB, alliance sud) ritengono che l'avamprogetto integri nella legge le esigenze poste dal GAFI in maniera coerente, ma spesso insufficiente per raggiungere efficacemente il loro scopo e rimediare effettivamente ai problemi di riciclaggio di denaro e di evasione fiscale in provenienza dai Paesi del sud. Il Cantone BE e il PS accolgono di principio favorevolmente l'avamprogetto. Essi sono tuttavia dell'opinione che in nessun caso le modifiche proposte debbano essere allentate, semmai devono essere ulteriormente precisate e rafforzate in alcuni punti.

Una minoranza dei partecipanti ha espresso globalmente un giudizio critico sull'avamprogetto. Il Cantone NW, l'UDC e l'ARIF respingono l'avamprogetto nel suo insieme. L'UDC ritiene che l'avamprogetto contribuisca in particolare all'introduzione di una eccessiva trasparenza dei cittadini nei confronti dello Stato e all'abolizione totale del segreto bancario. L'ARIF considera l'avamprogetto una risposta esagerata e avventata alla pressione esercitata dal contesto internazionale. Essa sarebbe stata data senza alcuna necessità a livello nazionale e potrebbe assestare un colpo fatale alla prosperità economica della Svizzera, alla libertà contrattuale e alla relazione tra lo Stato e il cittadino svizzero. Raiffeisen e l'ODA Genève esprimono preoccupazione per la tendenza ad addossare agli intermediari finanziari compiti estranei al loro settore di attività. L'ODA Genève sottolinea che l'attuazione di alcune misure proposte avrebbe un impatto considerevole sulle attività bancarie e finanziarie in Svizzera, in particolare nel settore delle professioni giuridiche.

In merito ai differenti elementi messi in consultazione:

a numero 4.1, numerosi partecipanti hanno accolto favorevolmente l'introduzione di un obbligo di annunciare che soddisfi le Raccomandazioni del GAFI e le norme del Forum globale permettendo il mantenimento dell'azione al portatore. Essi appoggiano il modello basato sull'obbligo di annunciare che lascerebbe alla società la possibilità di delega a un terzo e che quindi preserverebbe l'anonimato dell'azionista. L'obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto è approvato da una parte dei partecipanti e respinto da un'altra.

A numero 4.2, secondo un gran numero di partecipanti, le nuove disposizioni concernenti l'avente economicamente diritto costituiscono un cambiamento di paradigma poiché la definizione dell'avente economicamente diritto verrebbe limitata sostanzialmente a una persona fisica. I pareri sulle misure proposte sono discordanti, alcuni approvano i cambiamenti fatti salvi determinati adeguamenti, altri li respingono.

A numero 4.3, riguardo alla definizione di persone politicamente esposte e la determinazione dei rispettivi obblighi di diligenza nella LRD sono emersi vari punti di vista discordanti. Le proposte sono state tuttavia approvate nel loro insieme, in particolare la limitazione della definizione di persone politicamente esposte nazionali a persone esercitanti una funzione a livello federale e l'applicazione dell'approccio basato sul rischio alle persone politicamente esposte svizzere e a quelle presso organizzazioni intergovernative.

A numero 4.4, la maggior parte dei partecipanti sostiene di principio l'introduzione di un reato fiscale come reato preliminare al riciclaggio di denaro. Sono invece criticate le proposte concrete, in particolare quelle relative alle imposte dirette. Le critiche si focalizzano principalmente sul modo di procedere – a tappe piuttosto che in modo coordinato in un unico progetto – per la modifica del diritto penale fiscale e, in alcuni punti, anche sul contenuto.

A numero 4.5, la maggioranza dei partecipanti respinge le prescrizioni relative al pagamento in contanti nelle operazioni di vendita.

A numero 4.6, la maggior parte dei partecipanti respinge - allo stato attuale - le due misure proposte per migliorare l'efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto, ovvero l'abrogazione del diritto di comunicare e l'applicazione differita del blocco. Il miglioramento dell'assistenza amministrativa interna è stato oggetto di pochi pareri e la maggior parte di questi propongono adeguamenti.

3.2 Principali riserve

Tra i punti criticati o contestati dai partecipanti alla consultazione, indichiamo in particolare:

- (1) trasparenza delle persone giuridiche e azioni al portatore
 - Soglia: l'obbligo di annunciare dovrebbe essere limitato agli azionisti la cui partecipazione supera la soglia del 3 per cento o del 5 per cento oppure alle esigenze poste dal GAFI (e non dal Forum globale) adottando una soglia del 25 per cento.
 - Identificazione formale dei titolari di azioni al portatore: bisognerebbe rinunciare a un'identificazione formale dei titolari di azioni al portatore visto che tali misure non esistono per le azioni nominative.
 - Deposito di azioni presso un terzo: si auspica l'introduzione di un'alternativa supplementare al modello basato sull'obbligo di annunciare, che consiste nel deposito di titoli presso un terzo.
 - Delega dell'obbligo di annunciare e tenuta dell'elenco: l'obbligo di annunciare riguardo le azioni nominative deve poter essere delegato anche a un intermediario finanziario. L'elenco deve poter essere tenuto anche da un terzo e non solo da un intermediario finanziario.
 - Obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto: un obbligo di questo tipo dovrebbe essere introdotto solo quando le sue modalità di attuazione all'estero sono chiare. I partecipanti hanno constatato incoerenze a livello di definizione rispetto alla legislazione sulle borse. Infine, la coerenza con le disposizioni applicabili agli intermediari finanziari non è pienamente garantita.
 - Sanzioni amministrative e penali: la sanzione relativa alla perenzione dei diritti patrimoniali è considerata troppo severa, in particolare se confrontata a quelle applicate nel caso di azioni nominative e società quotate in borsa. È in parte respinta l'introduzione di sanzioni penali in caso di violazione del diritto di annunciare, in particolare riguardo alle modifiche dei dati relativi all'azionista o all'avente economicamente diritto.
- (2) Accertamento relativo all'avente economicamente diritto

- Definizione limitata a una persona fisica: l'esclusione delle persone giuridiche dalla definizione di avente economicamente diritto solleva una serie di questioni concernenti in particolare la conformità con la Costituzione, la mancata considerazione di eccezioni legittime e necessarie, l'onere amministrativo legato all'attuazione, la difficoltà di attuazione – soprattutto quando si accettano clienti occasionali – e la messa in discussione di principi del diritto economico, segnatamente quello della personalità propria di una persona giuridica.
 - La nuova definizione proposta di avente economicamente diritto confonde le nozioni di «proprietario legale» e di avente economicamente diritto. La soglia del 25 per cento è parzialmente contestata. La nozione di «controllo in altro modo riconoscibile» è considerata una misura sproporzionata e difficile da attuare. L'obbligo di accertare «l'identità del membro superiore dell'organo direttivo» è ritenuto poco chiaro, poco opportuno e arbitrario ed è considerato un'ingerenza negli obblighi di diligenza generali degli intermediari finanziari. Inoltre, le disposizioni concernenti gli aventi economicamente diritto di altri tipi di persone giuridiche non sono abbastanza dettagliate (ad es. associazione o cooperativa).
 - Inversione del principio di presunzione: la proposta crea incertezza a livello giuridico e di attuazione in merito all'obbligo di documentazione richiesto. Gli intermediari finanziari non dovrebbero essere obbligati a provare l'insussistenza di dubbi.
- (3) Definizione di persone politicamente esposte e determinazione dei rispettivi obblighi di diligenza nella LRD
- Taluni ritengono che bisognerebbe rinunciare a una regolamentazione propria delle persone politicamente esposte nazionali, in particolare perché è sufficiente l'applicazione dell'approccio basato sul rischio.
 - Persone legate a persone politicamente esposte: le imprese dovrebbero continuare ad essere considerate come persone legate a persone politicamente esposte al fine di tenere conto del fatto che le società, in particolare quelle di domicilio, sono utilizzate dalle persone politicamente esposte per scopi illeciti. La cerchia di queste persone dovrebbe essere ristretta.
 - Termine: sarebbe sproporzionato considerare una persona come persona politicamente esposta o persona legata a una persona politicamente esposta per tutta la sua vita. Bisognerebbe quindi fissare nella legge un termine oltre il quale l'intermediario finanziario può considerare la relazione d'affari come non comportante un rischio superiore.
- (4) Qualificazione dei gravi reati fiscali come reati preliminari al riciclaggio di denaro
- Imposte dirette: la proposta concreta va al di là dei requisiti richiesti per l'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI. Essa costituisce una modifica fondamentale del diritto penale fiscale e quindi un'ingerenza inammissibile nella riforma del diritto penale fiscale. L'attuazione del reato preliminare deve essere trattata nel quadro di questa riforma.
 - Definizione di truffa fiscale: una parte dei partecipanti ritiene che l'introduzione della nozione di astuzia determini un'estensione ingiustificata della vigente frode fiscale; questa nozione non solo non è richiesta dal GAFI, ma porrebbe inoltre gli intermediari finanziari di fronte a notevoli difficoltà pratiche.

- Soglia che differenzia il delitto dal crimine: anziché agli elementi imponibili non dichiarati bisognerebbe riferirsi alle imposte effettivamente sottratte. Non si dovrebbe tenere conto della sostanza.
- Altri aspetti: sono criticate la procedura, le sanzioni, la prescrizione eccetera. Per ragioni di coerenza, queste questioni dovrebbero essere trattate nel quadro della riforma del diritto penale fiscale.
- Imposte indirette: le modifiche degli elementi costitutivi vengono contestate. La proposta pone enormi difficoltà pratiche agli intermediari finanziari.

(5) Prescrizioni relative al pagamento in contanti nelle operazioni di vendita

- Le disposizioni contravvengono alla sistematica della LRD e in caso di una loro adozione dovrebbero essere disciplinate nel diritto privato (in particolare nel Codice delle obbligazioni [CO]).
- Le prescrizioni concernenti il denaro in contante sono incostituzionali, poiché importi in contanti superiori a 100 000 franchi non sono più autorizzati come mezzo di pagamento.
- Le misure sono sproporzionate, inadeguate e spingono a trovare possibili attività di elusione.

(6) Competenze dell'Ufficio di comunicazione ed efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto

- Abrogazione del diritto di comunicare: questo strumento ha dato buoni risultati nella prassi (con questo diritto gli intermediari finanziari hanno un certo margine di manovra e possono anche comunicare dei casi in cui il sospetto non ha raggiunto la soglia di sospetto fondato). Una modifica del sistema desta timori. Ad esempio, per essere in grado di giustificare le sue comunicazioni sulla base di indizi fondati, l'intermediario finanziario dovrà sempre approfondire l'analisi in caso di sospetto; cresce il rischio di responsabilità civile e penale dell'intermediario finanziario.
- Applicazione differita del blocco dei valori patrimoniali: la soluzione non è realizzabile (gli intermediari finanziari non hanno né i mezzi né le competenze per valutare cosa costituisce un ostacolo alla confisca di valori patrimoniali) e per tutti comporta compiti supplementari. L'accresciuta responsabilità trasferita sugli intermediari finanziari durante l'analisi della comunicazione effettuata dall'Ufficio di comunicazione non è accettabile. Il fatto di non aver fissato per l'Ufficio di comunicazione un termine per l'analisi e la decisione sull'ulteriore modo di procedere dopo una comunicazione crea una situazione di perenne incertezza giuridica.
- Sospensione delle transazioni sospette: questa misura comporta l'impiego di grandi risorse per sorvegliare le transazioni in relazione ai casi comunicati.

4 Pareri relativi ai singoli articoli dell'avamprogetto

4.1 Trasparenza delle persone giuridiche e azioni al portatore

4.1.1 Obbligo di annunciare dell'azionista in relazione alle azioni al portatore

Obbligo di annunciare alla società (art. 697i CO)

In generale

La maggioranza dei partecipanti accoglie in linea di massima favorevolmente la proposta di introdurre un obbligo di annunciare dell'azionista alla società (art. 697i).

Anche se questa proposta comporta costi di regolamentazione supplementari per le società non quotate in borsa, la CDCF, sostenuta dai Cantoni BL, FR, OW, VS, AI, GL, GR, AG, TI, e il PBD non vi si oppongono. Il Cantone JU approva le misure proposte che permetterebbero di intensificare la lotta contro il riciclaggio di denaro e, di conseguenza, contro la frode fiscale. Il Cantone TI saluta positivamente l'avamprogetto che terrebbe comunque conto di una realtà svizzera contraria all'abolizione dell'azione al portatore, in quanto facente parte della tradizione politica e commerciale elvetica. I Verdi sono favorevoli all'introduzione di un nuovo obbligo di annunciare secondo cui i titolari di azioni al portatore sono tenuti ad annunciare la loro identità e il numero di partecipazioni acquistate. Per il PS è positivo il fatto che la modifica di legge proposta permetta di attuare anche le corrispondenti raccomandazioni del Forum globale. Esso ritiene che con il nuovo obbligo di annunciare si possa tenere conto dell'imprescindibile necessità di trasparenza e tracciabilità dei rapporti di proprietà delle persone giuridiche. L'USS approva l'accresciuta trasparenza delle persone giuridiche, in particolare l'obbligo di annunciare per i titolari di azioni al portatore. L'USAM è d'accordo sulle modifiche previste nell'ambito delle azioni al portatore. Per la SATC questa misura rappresenta una pratica soluzione che tiene adeguatamente conto degli interessi dei titolari di azioni al portatore.

Secondo Roche e SwissHoldings nella valutazione globale l'avamprogetto dovrebbe tenere conto del fatto che il Parlamento europeo nel diritto societario europeo si è esplicitamente espresso contro la divulgazione dell'identità dei titolari di azioni al portatore. Inoltre Roche sostiene che un siffatto obbligo di annunciare possa essere ammesso soltanto se è di portata minima e se è assolutamente necessario in considerazione del principio di proporzionalità, poiché l'obbligo di annunciare dei titolari di azioni al portatore in discussione nell'avamprogetto ribalterebbe il principio fondamentale del diritto svizzero della società anonima che impone all'azionista unicamente l'obbligo di liberazione. La PD-Consulting constata che con questo sistema verrebbe inutilmente soppressa la semplice trasferibilità delle azioni. Essa sostiene che sarebbe un vantaggio se al CO venissero apportati adeguamenti minimi e se le condizioni poste dal GAFI potessero essere soddisfatte attraverso una modifica della LRD. Le Centre Patronal è fautore di una soluzione pragmatica che evita che le imprese interessate siano costrette ad assumere oneri amministrativi e costi supplementari per l'introduzione e la tenuta dei libri. Esso chiede al DFF di adottare un sistema semplice ed efficace nel quadro dell'obbligo di annunciare del titolare di azioni al portatore di società non quotate in borsa. L'ABES e Walderwyss sono del parere che l'esigenza posta nel capoverso 1 sia adempiuta con l'articolo 697j AP-CO. Il ca-

povero 2 potrebbe essere inserito nell'articolo 697j AP-CO, visto che in questo caso si tratta specificatamente di azioni al portatore.

Tre partecipanti (VD, NW, UDC) non approvano la proposta. Secondo il Cantone VD il sistema proposto è oneroso e inefficace e non costituisce una soluzione pragmatica. L'UDC ritiene eccessivi gli obblighi di annunciare nell'ambito delle azioni. È convinto che avranno effetti negativi sulla piazza economica svizzera nel contesto di aspra concorrenza che regna a livello globale. Per il Cantone NW l'obbligo di registrazione del titolare di azioni al portatore implicherà un onere sproporzionato per le PMI non giustificato dal punto di vista del rischio di riciclaggio di denaro.

Valore soglia

L'USC è del parere che l'obbligo di annunciare al momento dell'acquisto di azioni al portatore tuteli anche la società da un'acquisizione involontaria. Essa ritiene dunque giusto che questo obbligo non sia vincolato a valori soglia.

La CDCF, sostenuta dai Cantoni BL, FR, OW, VS, AI, GL, GR, AG, TI, e il PBD propongono l'introduzione di un valore soglia molto elevato. Per analogia all'articolo 46^{bis} capoverso 2 AP-LICol l'obbligo di annunciare dovrebbe essere limitato agli azionisti la cui partecipazione eccede il valore nominale di 50 000 franchi o che detengono più del 5 per cento di partecipazione. Anche il Cantone SO sostiene l'introduzione di questo valore soglia nel caso in cui venisse rigettata la proposta principale di abolire le azioni al portatore.

Anche la FSN, SwissHoldings e economiesuisse auspicano l'introduzione di una soglia minima del 3 per cento [Roche, economiesuisse] o del 3-5 per cento [SwissHoldings] del capitale azionario, che dovrebbe contribuire a contenere gli oneri amministrativi derivanti dalla nuova regolamentazione. Roche è del parere che tale soglia renda molto più sopportabile l'onere amministrativo e i costi per le imprese non quotate in borsa senza tuttavia compromettere l'obiettivo di garantire la trasparenza delle partecipazioni importanti. Per Roche una siffatta soglia corrisponde all'obbligo minimo previsto dalla legge sulle borse di dichiarare le partecipazioni detenute nelle società quotate, obbligo che soddisfa manifestamente le esigenze poste dal GAFI e dal Forum globale.

L'OAD Fiduciari esprime un giudizio critico nei confronti dell'avamprogetto che per quanto riguarda l'obbligo di identificazione imporrebbe alle PMI e a tutte le società non quotate esigenze più stringenti rispetto alle società quotate in borsa e ai veicoli di investimento secondo la LICol.

Il PPD chiede che si rinunci a soddisfare le condizioni fissate dal Forum globale per le azioni al portatore, poiché l'ammissione alla fase 2 della valutazione tra pari potrebbe essere ottenuta anche attraverso adeguamenti nel quadro delle convenzioni per evitare la doppia imposizione. Si dovrebbe invece attuare le Raccomandazioni del GAFI. Questo significa che l'obbligo di annunciare nell'ambito delle azioni al portatore dovrebbe essere applicato soltanto a partire da una quota superiore al 25 per cento. Il Forum PMI fa notare che la soluzione proposta va molto al di là delle esigenze poste dal GAFI e potrebbe generare oneri amministrativi e costi per le PMI interessate alquanto elevati. Esso si oppone dunque a questa soluzione e chiede che la soglia del 25 per cento fissata dal GAFI venga ripresa nell'articolo 697i CO.

Esonero delle società quotate in borsa (art. 697i cpv. 1 CO)

La proposta di limitare l'obbligo di annunciare dei titolari di azioni al portatore, espressamente alle società non quotate, è accolta favorevolmente da Roche e Swiss Holdingst. Roche, Swiss Holdings e economiesuisse chiedono che il testo di legge stabilisca ancora più chiaramente che questa limitazione vige anche per le filiali controllate a maggioranza.

Il Cantone NW si chiede come mai soltanto per le società non quotate in borsa debba essere identificato il titolare delle azioni al portatore e accertato l'avente economicamente diritto in virtù della regola del 25 per cento. Il rimando alla legge sulle borse secondo cui per le società quotate gli obblighi di dichiarazione sono stabiliti già a partire da una percentuale di molto inferiore al 10 per cento dei diritti di voto non sarebbe una motivazione convincente. Per il PS l'obbligo di annunciare (art. 697i e 697j CO) dovrebbe essere previsto anche per le società quotate in borsa.

Termine di annuncio (cpv. 1)

L'OAD FCT chiede di specificare il termine entro il quale deve essere effettuato l'annuncio. Il concetto generale «senza indugio» (vedi anche pareri relativi all'art. 697j CO) sarebbe inopportuno e creerebbe confusione. Esso propone di fissare un termine di 30 giorni.

Identificazione formale dei titolari di azioni al portatore (art. 697i cpv. 2 CO)

Il Forum OAD, la VQF, l'OAR G, l'OAD FCT, l'ASG, la VBN, l'OAD Fiduciari, la FSA e l'OAD FSA/FSN sono del parere che si debba rinunciare a un'identificazione formale dei titolari di azioni al portatore. Per l'ASG gli obblighi di annuncio e di identificazione concernenti i titolari di azioni al portatore generano una discriminazione ingiustificata degli acquirenti e delle società con titoli al portatore rispetto agli acquirenti e alle società con titoli nominativi. Per i titolari di azioni nominative di società non quotate la legge non contemplerebbe infatti né un obbligo generale di annunciare dell'azionista né un obbligo di identificazione. Questa incoerenza non dovrebbe poter essere giustificata dal fatto che per i titolari di azioni nominative viene già tenuto un registro delle azioni. Secondo l'OAD Fiduciari il GAFI non esigerebbe una verifica dell'identità anche sulla base di documenti. Sarebbe sufficiente rendere nota l'identità del titolare o dell'acquirente di azioni al portatore. Anche l'USC ritiene che per le società potrebbe essere difficile controllare questa prova. Essa accoglierebbe favorevolmente una proposta che prevedesse che nei confronti della società la proprietà e l'identità debbano essere rese soltanto verosimili.

L'ASB, Raiffeisen, l'UBCS, la VABS e Walderwyss considerano invece importante che le informazioni sull'azionista e sull'avente economicamente diritto, che devono essere accertate secondo il diritto della società anonima, siano identiche a quelle di cui le banche necessitano per l'avvio di una relazione d'affari conformemente alla LRD (cfr. anche i n. 22 e 27 della Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche, CDB 08). L'articolo 697i dovrebbe dunque essere adeguato nel seguente modo: *data di nascita, nazionalità, indirizzo effettivo*.

Altri modelli

Soppressione dell'azione al portatore: il PPD condivide la posizione del Consiglio federale, che si è pronunciato contro la soppressione delle azioni al portatore, e l'USP ritiene che al mantenimento delle azioni al portatore vada attribuita grande importanza. Secondo due partecipanti (ARIF e ASG) si potrebbe tenere conto della

soppressione delle azioni al portatore, visti gli oneri amministrativi (e i costi supplementari) che l'obbligo di annunciare comporta. Il Cantone SO è del parere che i nuovi obblighi di annuncio e di registrazione debbano corrispondere ampiamente alle regole applicabili alle azioni nominative e pertanto non sarebbe contrario a una soppressione delle azioni al portatore. Per l'USS la soppressione di questo tipo di azioni è giusta, poiché va creata piena trasparenza anche per quanto riguarda i titolari di azioni al portatore.

Deposito di azioni al portatore presso terzi: economiesuisse, il Cantone VD, il Forum OAD, l'OAD Fiduciari, la VQF, la FSA e l'OAD FSA/FSN, l'OAD-ASA, l'ASG e l'OAR G accolgono favorevolmente la proposta di introdurre, in aggiunta al modello basato sull'annuncio, un modello opzionale che prevede il deposito presso terzi. L'OAR G è del parere che questo modello permetta di raggiungere l'obiettivo fissato penalizzando in misura minore la piazza finanziaria ed economica svizzera. Secondo il Cantone VD, il deposito di azioni al portatore presso un intermediario finanziario svizzero sottoposto alla LRD sarebbe più semplice dell'obbligo di annunciare, eviterebbe un onere e una responsabilità supplementari per i consigli di amministrazione delle società non quotate in borsa e sarebbe conforme alla prassi che consiste nel non emettere più le azioni. Il Forum OAD, l'OAD Fiduciari, la VQF, la FSA e l'OAD FSA/FSN, l'OAD-ASA e l'ASG ritengono che l'obbligo di annunciare proposto non costituisca necessariamente l'alternativa più efficace. Il modello basato sul deposito presso terzi sarebbe nel complesso molto più sensato di un modello basato sull'annuncio che invece è parecchio complicato e richiede notevole dispendio amministrativo. Rispetto al secondo, il primo modello avrebbe il vantaggio di offrire una misura semplice che consente di evitare una procedura di annuncio ricorrente e onerosa. L'obiezione secondo cui il deposito presso terzi genera costi elevati andrebbe relativizzata poiché anche un modello basato sull'annuncio determinerebbe per i titolari di azioni al portatore e le società costi che ricadrebbero su tutti gli azionisti. Secondo la FSA e l'OAD FSA/FSN i costi potrebbero essere complessivamente più bassi dato che i titoli di una società sono tutti custoditi nello stesso deposito e non singolarmente per ogni azionista. Inoltre i suddetti partecipanti fanno notare che già oggi in numerosi casi le azioni sono conservate in un deposito presso un intermediario finanziario. Pertanto l'adozione del modello basato sul deposito non comporterebbe – perlomeno in questi casi – costi supplementari. La FSA e l'OAD FSA/FSN fanno inoltre presente che l'intermediario finanziario conosce già i compiti da adempiere in relazione alle disposizioni della legge sul riciclaggio di denaro ed è in grado di gestire in modo professionale i rapporti con le autorità (di perseguimento penale). Questo modello sarebbe altresì più efficace nelle inchieste penali, come sostenuto anche dal Cantone VD. Per i partecipanti menzionati un ulteriore vantaggio consiste nel fatto che il modello basato sul deposito presso terzi non costituisce una particolarità svizzera. Per la FSA e l'OAD FSA/FSN il deposito semplifica il processo di trasferimento, in particolare quando una società viene venduta nel suo complesso. Per il Forum OAD con il deposito delle azioni al portatore e il rispettivo accredito su un conto titoli si costituiscono automaticamente titoli contabili secondo la legge sui titoli contabili (LTCO), che possono essere facilmente trasferiti mediante ordine e accredito o prelievo³. L'OAD Fiduciari propone di ricorrere per l'immobilizzazione delle azioni a

³ Il Forum OAD propone quanto segue: la legge dovrebbe unicamente prevedere (ad es. nell'art. 622 CO) che le azioni al portatore non quotate (i) siano imperativamente mantenute sotto forma di certificati globali, che devono essere depositati presso un ente di custodia in Svizzera o (ii), se le azioni al portatore sono emesse sotto forma di diritti valori, siano imperativamente iscritte nel registro

procedure già previste nella LBVM e nella LTCO, in particolare con la costituzione di titoli contabili e la custodia collettiva. Ritiene inoltre che nel caso del modello basato sul deposito di azioni al portatore presso terzi il deposito possa avvenire anche presso terzi che non siano necessariamente intermediari finanziari.

Conversione in azioni nominative (art. 704a CO)

Per Roche la limitazione della riserva a favore dello statuto non sarebbe oggettivamente giustificata e andrebbe quindi respinta. Roche chiede perché la riserva «salvo diversa disposizione della legge o dello statuto» debba essere stralciata dal futuro articolo 703 CO e perché l'assemblea generale possa prendere la sua deliberazione sulla conversione esclusivamente «a maggioranza assoluta dei voti emessi», ovvero senza considerare le astensioni. SwissHoldings fa notare che in virtù del Codice svizzero delle obbligazioni una conversione di questo tipo può essere deliberata dall'assemblea generale già *de lege lata*. Un'ulteriore regolamentazione nell'articolo 704a CO non sarebbe dunque necessaria.

Obbligo di annunciare alla SICAV (art. 46 cpv. 3 e art. 46^{bis} LICoI)

L'obbligo di annunciare alla SICAV viene in linea di massima accettato, con alcune modifiche proposte da due partecipanti.

Clausola d'eccezione: secondo la SFAMA nel caso di una SICAV svizzera aperta al pubblico l'attuazione delle nuove disposizioni per gli azionisti imprenditori è fattibile, poiché questi azionisti sono noti. È tuttavia necessario che per il segmento patrimoniale di una SICAV aperta al pubblico venga creata una clausola d'eccezione. Nel caso di una SICAV aperta al pubblico, per il segmento patrimoniale e i suoi azionisti la modalità di attuazione delle previste disposizioni non è chiara poiché né la SICAV né le persone da essa incaricate (ad es. distributori di investimenti, intermediari finanziari) conoscono gli aventi economicamente diritto alle azioni al portatore emesse dalla SICAV e i titolari di tali azioni.

Chiarimento di situazioni particolari: la FSA e l'OAD FSA/FSN sono del parere che l'avamprogetto presenti un elevato rischio di elusione e generi una disparità di trattamento non giustificata. Il meccanismo andrebbe rivisto e l'obbligo di annunciare della SICAV dovrebbe essere disciplinato in modo più completo, in particolare per quanto concerne i seguenti due casi:

- dato che non può determinare l'entità della sua quota, l'azionista deve basarsi sull'informazione della SICAV per poter adempiere i propri obblighi di annunciare. L'avamprogetto prevede che la SICAV informi l'azionista se questi detiene più del 5 per cento del capitale o dei voti. Se ad esempio un gruppo di 20 investitori di comune accordo e in modo riconoscibile per la SICAV investe in quest'ultima ma

principale di un ente di custodia in Svizzera. Il diritto dell'azionista alla consegna di singoli titoli sarebbe quindi escluso e tutte le azioni al portatore di cui alle lettere (i) e (ii) diventerebbero automaticamente, con un accredito su un conto titoli, titoli contabili (art. 6 LTCO). Dato che le azioni al portatore sarebbero registrate nel sistema bancogiro, si garantirebbe che in caso di sospetto di riciclaggio di denaro le autorità di perseguimento penale ottengano tempestivamente le informazioni necessarie. La tracciabilità della catena di custodia permetterebbe un'identificazione anche del detentore indiretto delle azioni al portatore. Questo modello di deposito non modificherebbe in alcun modo l'obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto con una partecipazione del 25 % o superiore.

ognuno in misura inferiore al 5 per cento, nessuno di questi investitori o azionisti viene informato dalla SICAV, sebbene tutti insieme detengano nella SICAV una quota significativa nettamente superiore al 25 per cento. L'assenza di un'informazione da parte della SICAV non fa scattare neppure gli obblighi di annunciare secondo l'articolo 697j;

- non è stato regolamentato il caso in cui la SICAV, dopo una ripresa di azioni (cfr. art. 42 LICol), deve informare l'azionista sull'entità della quota che questi detiene da quel momento in poi. Soltanto in questo modo l'azionista sa se in relazione a tali modifiche deve continuare ad ottemperare agli obblighi di annunciare, la cui inadempienza prevede l'applicazione di sanzioni penali.

Unicamente la FINMA ritiene che le modifiche proposte della legge sugli investimenti collettivi (LICol) non siano necessarie per i seguenti motivi:

- l'obbligo della SICAV proposto di cui all'articolo 46 capoverso 3 lettere a e b come pure all'articolo 46^{bis} capoverso 1 AP-LICol in combinato disposto con l'articolo 697i AP-CO che esige la tenuta di un libro delle azioni e di un elenco dei titolari di azioni al portatore nonché l'obbligo di annunciare di questi ultimi sono inutili, poiché dall'entrata in vigore al 1° marzo 2013 della modifica dell'ordinanza sugli investimenti collettivi (OICol) la SICAV può emettere soltanto azioni nominative e deve convertire le azioni al portatore già emesse in azioni nominative entro il 31 dicembre 2016 (art. 144c cpv. 7 OICol in combinato disposto con art. 108 cpv. 2 OICol);
- la SICAV deve conoscere tutti i titolari di azioni d'imprenditore che detengono una partecipazione diretta o indiretta del 10 per cento o più del capitale o dei diritti di voto (compresi eventuali gruppi legati da accordi di voto e l'avente economicamente diritto finale) e annunciarli alla FINMA (art. 14 cpv. 1 lett. b e cpv. 3 LICol in combinato disposto con l'articolo 11 OICol). Vanno annunciate alla FINMA anche eventuali modifiche relative ai titolari di azioni d'imprenditore che detengono una partecipazione diretta o indiretta. La FINMA constata quindi la conformità alla legge (art. 15 cpv. 1 lett. d e cpv. 5 OICol). In tal modo si garantisce che la SICAV conosca le persone aventi economicamente diritto degli azionisti d'imprenditore;
- la Raccomandazione 24 del GAFI definisce gli aventi economicamente diritto «*persone che esercitano il controllo effettivo su una persona giuridica*». Secondo la FINMA si intendono gli azionisti imprenditori, dato che sono questi a decidere in merito alla costituzione e allo scioglimento della SICAV e non gli azionisti investitori, nel cui caso in linea di massima gli investimenti di capitali sono gestiti da terzi. Gli obblighi di identificazione in relazione agli investitori ai sensi della LICol non costituiscono quindi parte integrante dell'attuazione della Raccomandazione 24 del GAFI, bensì della Raccomandazione 10 concernente gli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari. Per evitare una sovrapposizione o collisione di norme diverse, la FINMA raccomanda di rinunciare alle modifiche proposte della LICol.

Obbligo di annunciare a un intermediario finanziario (art. 697k CO)

Eccetto il PS⁴ e l'USS, tutti i partecipanti si sono espressi a favore della delega dell'obbligo di annunciare a un intermediario finanziario.

⁴ Il PS auspica la soppressione di questa possibilità anche agli art. 697i e 718 AP-CO.

Secondo i partecipanti la delega permette, con un certo dispendio amministrativo, sia di preservare l'anonimato dei titolari di azioni al portatore nei confronti della società sia di garantire la trasparenza richiesta a livello internazionale. Questa delega sarebbe sensata poiché un intermediario finanziario ha familiarità con le disposizioni della legge sul riciclaggio di denaro. Il Forum OAD, la VQF, l'OAR G, l'OAD FCT, la FSA e l'OAD FSA/FSN sostengono la possibilità di delega anche per quanto riguarda le azioni nominative, poiché l'obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto secondo l'articolo 697j verrebbe applicato a entrambe le categorie di azioni. L'articolo 697k capoverso 1 dovrebbe essere completato in modo corrispondente. Il Cantone LU e l'UBCS vorrebbero che la designazione dell'intermediario finanziario nell'ambito del capoverso 1 fosse inserita nello statuto. Se lo statuto non prevedesse il nome dell'intermediario finanziario, la designazione potrebbe essere delegata al consiglio di amministrazione. Ciò creerebbe maggiore trasparenza sia per le autorità sia per gli azionisti o gli intermediari finanziari, dato che questi potrebbero consultare lo statuto in qualsiasi momento presso l'Ufficio del registro di commercio. L'ASG auspica che l'obbligo di tenere un elenco non venga limitato agli intermediari finanziari sottoposti alla LRD. Questa incoerenza dovrebbe essere eliminata e la delega a terzi dovrebbe essere ammessa illimitatamente. L'articolo 697k capoversi 2 e 3 dovrebbe essere completato in modo corrispondente. Secondo il GCO, dato che le esigenze poste dalla CDB richiedono che i moduli per l'identificazione degli aventi economicamente diritto (e in futuro di tutti i beneficiari) siano firmati da una persona che agisce per nome e per conto della società titolare del conto, nella CDB non può esserci alcuna limitazione dell'informazione nei confronti della società.

4.1.2 Obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto

Obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto (art. 697j CO)

La proposta di introdurre nel Codice delle obbligazioni una disposizione concernente l'obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto è respinta dall'UDC, dal Cantone VD, da economiesuisse, Roche e SwissHoldings, mentre la SIC Svizzera e il PLR la sostengono esplicitamente, in particolare per quanto riguarda le azioni al portatore. Tuttavia, per il PLR, il Consiglio federale dovrebbe impegnarsi a livello internazionale affinché anche tutti gli altri Paesi applichino questo standard (parità di condizioni per tutte le piazze finanziarie) e aboliscano strutture e strumenti finanziari opachi. Il PPD respinge la proposta di introdurre un simile obbligo di annunciare in relazione alle azioni nominative. Per la CAIS il sistema di identificazione dell'avente economicamente diritto dovrebbe essere più incisivo. Gli altri partecipanti approvano la proposta, a condizione che vengano apportate alcune modifiche.

Il Forum OAD, la VQF, l'OAR G, l'OAD FCT, l'ASG, la VBN, l'OAD Fiduciari, la FSA e l'OAD FSA/FSN auspicano che venga precisato espressamente che l'acquisto diretto e l'acquisto effettuato d'intesa con terzi fanno scattare un obbligo di annunciare dell'azionista.

L'ASG chiede che venga prevista un'eccezione all'obbligo di annunciare la persona avente economicamente diritto quando le azioni sono depositate presso un intermediario finanziario ai sensi della LRD o quando questi detiene le azioni su base fiduciaria o in qualità di trustee. L'accertamento della persona avente economicamente diritto spetterebbe di conseguenza all'intermediario fiduciario.

L'ASB, Raiffeisen, l'UBCS, l'ABES e Walderwyss ritengono anche in questo caso importante che le informazioni sull'azionista e sull'avente economicamente diritto che devono essere accertate secondo il diritto della società anonima siano identiche a quelle di cui le banche necessitano per l'avvio di una relazione d'affari conformemente alla LRD (cfr. anche n. 22 e 27 della Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche, CDB 08). Le pertinenti disposizioni del CO dovrebbero dunque essere adeguate nel seguente modo: *data di nascita, nazionalità, indirizzo effettivo*. Secondo l'ASB solo così è possibile fare chiarezza e riuscire a contenere i costi entro limiti ragionevoli.

L'ASB e Raiffeisen approvano il fatto che per quanto attiene all'accertamento dell'avente economicamente diritto alle azioni venga fatto un rinvio all'articolo 2a capoversi 3 e 4 AP-LRD (cfr. art. 697j AP-CO o art. 790a e 837 AP-CO).

Confronto internazionale: economie svizzere, Roche e SwissHoldings sono dell'opinione che sarebbe opportuno non procedere immediatamente all'attuazione del paragrafo 15 della nota interpretativa [della Raccomandazione 24 del GAFI] e attendere fino a quando non sia chiaro in che direzione si muovono gli altri Paesi e vedere fino a che punto questi siano disposti a spingersi in tale ambito. Le suddette associazioni chiedono pertanto di rinunciare nel quadro dell'attuale revisione all'obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto (art. 697j AP-CO e art. 790a AP-CO) e alla tenuta del relativo elenco. Le modalità con cui gli altri Paesi attuano questo obbligo, che peraltro non è richiesto dal Forum globale, sarebbero poco chiare. Proprio nell'area anglosassone in cui tradizionalmente si ricorre al «*nominee*» o all'iscrizione dello «*street name*» potrebbero sorgere problemi significativi. Soltanto dopo aver raccolto le esperienze fatte da importanti Paesi comparabili e concorrenti con l'attuazione del suddetto obbligo si potrà tornare sulla questione dell'annuncio degli aventi economicamente diritto delle società. Inoltre questi partecipanti fanno presente che:

- il dispendio è notevole. Per le imprese interessate, in particolare le PMI svizzere, l'attuazione non genererebbe altro che un considerevole e sproporzionato dispendio amministrativo supplementare;
- il valore soglia del 25 per cento può essere raggiunto rapidamente anche da imprese piccole attraverso la costituzione di gruppi;
- le persone che agiscono in nome di una società risultano già dai registri e in caso di sospetto gli intermediari finanziari hanno la possibilità di ottenere anche altre informazioni. Un obbligo generale di annuncio e di registrazione sarebbe tuttavia eccessivo.

La FSA e l'OAD FSA/FSN evidenziano pure che, diversamente dal presente avamprogetto, secondo la direttiva antiriciclaggio dell'UE è sufficiente il superamento (e non il raggiungimento) del valore del 25 per cento per qualificare una persona fisica come l'avente economicamente diritto di una società. La differenza sarebbe minima, ma importante.

Incoerenza con il diritto borsistico: il Forum OAD, la VQF, l'OAR G, l'OAD FCT, l'ASG, la VBN, l'OAD Fiduciari, la FSA e l'OAD FSA/FSN sono dell'opinione che l'uso nella nuova normativa proposta dell'espressione dell'avente economicamente diritto (peraltro già esistente) determini delle incoerenze:

- ai fini dell'obbligo di dichiarazione di cui all'articolo 20 LBVM la qualità di avente

economicamente diritto è connessa in definitiva al controllo dei diritti di voto. Lo stesso vale per la pubblicazione dell'identità dell'avente economicamente diritto nell'ambito dell'articolo 663c capoverso 3 CO. Per l'espressione «avente economicamente diritto» l'articolo 697j AP-CO, invece, rinvia al nuovo articolo 2a capoversi 3 e 4 AP-LRD. Questi due concetti dovrebbe essere meglio armonizzati;

- l'obbligo di annunciare di cui all'articolo 697j AP-CO non incombe all'avente economicamente diritto, bensì al titolare formale delle azioni al portatore o nominative. In questo modo si determina un'altra incoerenza con l'articolo 20 LBVM, che collega l'obbligo di dichiarare le partecipazioni direttamente all'avente economicamente diritto. Nell'ottica della sistematica e della certezza del diritto sarebbe auspicabile un'armonizzazione, tanto più che l'obbligo di annunciare di cui all'articolo 697j AP-CO non è applicabile alle società con azioni quotate in borsa per la sola ragione che esso rinvia esplicitamente all'obbligo di dichiarazione di cui all'articolo 20 LBVM.

Termine di annuncio: l'OAD FCT chiede di specificare il termine entro il quale deve essere effettuato l'annuncio. Il concetto generale «senza indugio» (vedi anche pareri relativi all'art. 697j CO) sarebbe inopportuno e creerebbe confusione. Esso propone di fissare un termine di 30 giorni. Il Forum OAD, la VQF, l'OAR G, l'OAD FCT, l'ASG, la VBN, l'OAD Fiduciari, la FSA e l'OAD FSA/FSN ritengono inoltre che in vista dell'applicazione della sanzione penale questa formulazione sia troppo vaga. Bisognerebbe fissare un termine preciso (ad es. entro 3 [variante: 10] giorni).

*Valore soglia per l'annuncio dell'avente economicamente diritto*⁵: i pareri concernenti il valore soglia divergono. Il Forum OAD, la VQF, l'OAR G, l'OAD FCT, l'ASG, la VBN, l'OAD Fiduciari, la FSA e l'OAD FSA/FSN constatano che in Svizzera il 25 per cento in quanto valore che fa scattare l'obbligo di annunciare è una soglia inconsueta (fatta eccezione per l'art. 20 LBVM, dove anche questo valore soglia fa scattare l'obbligo di dichiarazione, però unitamente a diversi altri valori soglia). Se si parte dalla nozione di controllo applicata alle società a capitale pubblico il valore soglia dovrebbe essere fissato al 33 1/3 per cento dei diritti di voto. Il valore soglia del 25 per cento coinciderebbe con quello dell'UE e sarebbe quindi più facile da comunicare a livello internazionale, tuttavia non ci sarebbe alcuna necessità di seguire per quanto riguarda questo aspetto i dettami dell'UE, che si fonderebbero unicamente su una menzione esemplare delle Raccomandazioni del GAFI. Queste associazioni sono dell'opinione che si possa parlare di posizione dominante solo quando la partecipazione supera il 50 per cento dei diritti di voto. Il valore soglia dovrebbe quindi essere fissato al 51 per cento dei diritti di voto. I Verdi, il PS, la DB e alliance Sud raccomandano invece di imporre l'obbligo di annunciare già a partire da una quota azionaria del 10 per cento anziché del 25 per cento (cfr. anche art. 790 AP-CO). Ciò renderebbe ancora più difficile il riciclaggio di denaro. Per l'OAD Fiduciari il controllo in una PMI si acquisisce solo a partire da una partecipazione del 33 per cento (cfr. legge sulle borse). Per il suddetto organismo una soglia del 25 per cento porta a discriminare le PMI rispetto alle società quotate in borsa. Per il Cantone Zurigo e la CAIS l'avente economicamente diritto va sempre accertato se si vuole prendere sul serio il senso e lo scopo della Raccomandazione del GAFI. Il rapporto esplicativo dovrebbe

⁵ Questa parte deve essere letta parallelamente al n. 4.2 «Aventi economicamente diritto».

pertanto considerare ammissibile la soglia del 25 per cento in riferimento alla Raccomandazione 24 del GAFI e alla sua nota interpretativa 14 lettera d (idem per l'art. 790a).

4.1.3 Sanzioni

Inosservanza dell'obbligo di annunciare (art. 697m CO)

Per l'USC le nuove disposizioni previste dal Codice penale sono sufficienti e non vi è la necessità di potenziare la loro efficacia con l'aggiunta di sanzioni secondo il diritto societario. Inoltre il capoverso 4 dovrebbe essere stralciato senza sostituzione: la disposizione proposta trasferirebbe al consiglio d'amministrazione l'intera responsabilità. Poiché potrebbe non essere a conoscenza del fatto che l'obbligo di annunciare sia stato violato, il consiglio d'amministrazione non può assicurare che nessuno abbia abusato direttamente o indirettamente del proprio diritto.

Per Roche l'introduzione di un nuovo termine di perenzione secondo l'articolo 697m capoverso 3 CO è eccessivo e inutile, ragion per cui questa proposta andrebbe decisamente respinta. Consentire all'azionista di esercitare i diritti sociali e di far valere i diritti patrimoniali soltanto dopo l'adempimento dell'obbligo di annunciare sarebbe una misura sufficiente a garantire l'osservanza dell'obbligo di annunciare. Inoltre, l'esercizio dei diritti patrimoniali verrebbe già limitato dai termini di perenzione in vigore. Anche la VBN è del parere che la perdita dei diritti patrimoniali (art. 697m cpv. 3) costituisca una misura troppo severa e vada quindi respinta. Sarebbe sufficiente sospendere temporaneamente i diritti patrimoniali. Per l'ASG l'estinzione dei diritti legati alle azioni al portatore equivale in definitiva a un'espropriazione formale. Anch'essa propone pertanto lo stralcio senza sostituzione dell'articolo 697m capoverso 3 CO. Anche al Cantone LU e all'UBCS l'estinzione di tutti i diritti patrimoniali in caso di inosservanza dell'obbligo di annunciare (art. 697m cpv. 2 e 3) appare una misura molto drastica: la sua applicazione sarebbe possibile per i dividendi in quanto diritto patrimoniale classico, ma diventerebbe molto più difficile per i diritti di sottoscrizione dell'aumento di capitale, poiché questa nuova disposizione sarebbe in contrasto con l'articolo 652b CO. La questione andrebbe chiarita a livello legislativo. L'ARIF fa presente che l'introduzione di una perenzione dei diritti patrimoniali nel mese successivo a quello in cui avrebbe dovuto essere effettuato l'annuncio relativo all'avente economicamente diritto genera situazioni controverse che impediscono un'attribuzione chiara e definitiva dei diritti patrimoniali nei confronti degli azionisti. A ciò si aggiungono, secondo l'ARIF, le situazioni in cui le distribuzioni sarebbero state effettuate in buona fede a persone i cui diritti patrimoniali avrebbero dovuto essere dichiarati estinti per perenzione se si fosse venuti per tempo a conoscenza del fatto che l'annuncio che le concerneva non era stato effettuato correttamente. Per queste situazioni la legge non offrirebbe alcuna soluzione. La FSA e l'OAD FSA/FSN constata che la disposizione sulla perenzione secondo il capoverso 3 riveste soltanto un carattere meramente penale, poiché l'articolo 697m capoverso 2 AP-CO stabilisce che l'azionista può far valere i diritti patrimoniali soltanto quando ha ottemperato al suo obbligo di annunciare. A questa «norma penale» del diritto civile si aggiungerebbe la condanna penale prevista all'articolo 327 lettera a CP. Questa doppia sanzione andrebbe troppo oltre e non sarebbe richiesta dal GAFI in questi termini. L'articolo 697m capoverso 3 dovrebbe essere stralciato senza sostituzione. Le suddette associazioni sono del parere che in relazione alla perenzione l'articolo 697m capoverso 3 sia formulato in modo restrittivo e pertanto sia limitato soltanto all'elemento costitutivo dell'acquisto e alla decorrenza del termine ad esso connesso. Il mancato rispetto di

modifiche successive sembrerebbe non far scattare la perenzione dei diritti. In altre parole una comunicazione relativa a una modifica dell'indirizzo effettuata con un ritardo di un anno farebbe risorgere i diritti patrimoniali.

La VBN, il Forum OAD, la VQF, l'OAR G, l'OAD FCT, l'OAD-ASA, l'ASG e l'OAD Fiduciari constatano inoltre che le prescrizioni applicabili alle azioni al portatore divergono da quelle vigenti per il libro delle azioni nominative. Bisognerebbe porre rimedio a questa incoerenza rinunciando perlomeno all'estensione della sanzione ai diritti patrimoniali (con regole di perenzione drastiche) contemplata nell'avamprogetto. Il Forum OAD spiega ad esempio che una violazione dell'obbligo di annunciare non determina necessariamente per le società quotate in borsa una sospensione dei diritti di voto, ma soltanto nel caso in cui la società, la FINMA o un azionista ne fa richiesta presso il tribunale competente e tale richiesta viene accolta. La violazione non pregiudica (giustamente) i diritti patrimoniali. Voler limitare il diritto al dividendo di un azionista non annunciato significherebbe espropriare tale azionista senza una ragione plausibile.

Anche il parere dell'OAD-ASA va in questa direzione. Tale organismo ritiene infatti le conseguenze di questa disposizione sproporzionate e ingiustificate. Secondo la vigente legislazione sulle borse una violazione degli obblighi di dichiarazione comporterebbe per le società quotate in borsa unicamente l'applicazione di sanzioni penali (art. 41 LBVM). Essa non pregiudicherebbe i diritti di voto e i diritti patrimoniali. Questa grave incoerenza rispetto all'inosservanza degli obblighi di dichiarazione ai sensi della legge sulle borse non sarebbe giustificata né comprensibile. L'OAD-ASA si chiede perché un acquirente che per motivi scusabili, ad esempio una malattia, non ottempera immediatamente all'obbligo di annunciare debba perdere i diritti economici ed essere punito.

Anche per l'OAD Fiduciari la sospensione dei diritti di voto dovrebbe fondarsi come nella LBVM esclusivamente su una decisione giudiziaria.

Termine di un mese (cpv. 3)

Per la FSA, l'OAD FSA/FSN e l'USC il termine di un mese è troppo breve. L'USC chiede che il termine venga esteso almeno a 90 giorni. Per la VBN si dovrebbe prescrivere un termine molto più lungo per l'acquisto di azioni in caso di successione. Detto termine dovrebbe decorrere soltanto a partire dal momento in cui l'erede è noto e questi sa che la successione comprende azioni al portatore.

Sanzioni penali (art. 327 CP)

Il Cantone AG raccomanda di evitare di criminalizzare i piccoli azionisti. Secondo la FSA e l'OAD FSA/FSN l'articolo 327 lettera c punisce l'inadempimento dell'obbligo di annunciare una modifica del nome, del cognome, della ragione sociale o dell'indirizzo, sebbene definisca in misura insufficiente l'obbligo di annunciare siffatte modifiche. Gli articoli 697*i* e 697*j* cpv. 2 AP-CO non preciserebbero il termine entro il quale devono essere annunciate tali modifiche. L'espressione «senza indugio» riferita all'annuncio fatto alla società potrebbe valere per analogia anche per l'annuncio di modifiche successive, con la conseguenza che un ritardo di sei settimane sarebbe già sanzionato penalmente. Le predette associazioni considerano questa incertezza giuridica inaccettabile per quanto attiene alle ripercussioni di diritto penale. La FSA e l'OAD FSA/FSN sono dell'opinione che la sanzione penale prevista in caso di annuncio di modifiche fatto in ritardo o di mancato annuncio vada troppo oltre. Essa consi-

dererebbe criminosa un'omissione, che nella prassi può capitare facilmente e spesso anche inavvertitamente. Poiché la norma penale la configura come reato – anche in caso di inavvertenza – sarebbe difficile sfuggire a una condanna. La sanzione penale per l'inosservanza dell'obbligo di annunciare le modifiche andrebbe troppo oltre. La FSA e l'OAD FSA/FSN chiedono lo stralcio senza sostituzione dell'articolo 327 lettera c CP. Le altre sanzioni terrebbero sufficientemente in conto delle esigenze poste dalle Raccomandazioni del GAFI.

Il Forum OAD, la VQF, l'OAR G e l'OAD FCT⁶ auspicano che si rinunci a criminalizzare ulteriormente le società non quotate, benché anche la LBVM preveda in caso di violazione dell'obbligo di dichiarazione sanzioni penali che vanno molto al di là di quelle contemplate all'articolo 327 AP-CP.

L'ABES e Walderwyss sostengono che sia giusto che la violazione dell'obbligo di annunciare comporti conseguenze sul piano del diritto civile (art. 697m AP-CO). La comminatoria di una pena per una siffatta violazione andrebbe oltre quanto previsto dalla Raccomandazione del GAFI e sarebbe inoltre sproporzionata. Per questi due motivi, secondo l'ABES, l'articolo andrebbe stralciato dall'avamprogetto.

Per l'UBCS questa nuova disposizione penale configura la violazione dell'obbligo giustamente come contravvenzione. L'UBCS si chiede se un intermediario finanziario che non tiene correttamente un elenco possa essere considerato autore principale della contravvenzione. Secondo il titolo marginale si tratterebbe di una violazione dell'obbligo di annunciare di diritto societario. Quindi potrebbero essere possibili autori soltanto gli organi di persone giuridiche. Questa logica escluderebbe la punibilità dell'intermediario finanziario. Potrebbe essere utile fare una precisazione in tal senso.

4.1.4 Altri temi

Tenuta dell'elenco (art. 697/CO)

Il Forum OAD, la VQF, l'OAD FCT, l'OAD-ASA, la FSA e l'OAD FSA/FSN suggeriscono di delegare senza restrizioni a terzi la tenuta dell'elenco di cui all'articolo 697/ AP-CO. Anche la tenuta del libro delle azioni potrebbe essere delegata senza restrizioni a terzi, sebbene la sua importanza non sia inferiore a quella della tenuta dell'elenco di cui all'articolo 697/ AP-CO. A questa incoerenza andrebbe posto rimedio.

Il Forum OAD, la VQF, l'OAR G e l'OAD FCT sono del parere che dal punto di vista della sistematica questa disposizione non vada collocata sotto il titolo marginale «L. Obbligo di annunciare dell'azionista», bensì tra le disposizioni concernenti il libro delle azioni allo scopo di mantenere la consistenza tematica e di evitare una crescente confusione tra i vari libri (libro delle azioni, libro dei diritti valori, elenco secondo l'art. 697/ AP-CO).

⁶ L'OAD FCT ritiene che la norma penale in relazione alla violazione dell'obbligo di annunciare sia eccessiva considerando che in caso di siffatta violazione è già prevista la soppressione dei diritti dell'azionista e del diritto al dividendo.

Queste associazioni come pure la FSA e l'OAD FSA/FSN auspicano che si stabilisca nel diritto positivo che l'elenco non sia pubblico né reso pubblico agli altri azionisti della società (ad es. nel senso dell'art. 973c cpv. 2 CO).

Secondo la FSA e l'OAD FSA/FSN non esiste alcuna delimitazione netta rispetto alla legge federale sulla protezione dei dati. In assenza di una disposizione formale nell'articolo 697I non sarebbe pertanto chiaro se e in che misura un azionista o un avente economicamente diritto disponga o meno di un diritto d'accesso ai dati e alle informazioni che lo riguardano. La FSA e l'OAD FSA/FSN sono convinti che in virtù del diritto vigente sia l'azionista sia l'avente economicamente diritto abbiano il diritto d'accesso ai dati e alle informazioni tenuti dagli stessi nell'elenco. A garanzia della certezza giuridica questo diritto andrebbe espressamente sancito.

L'UBCS si chiede come debba essere organizzato il «diritto d'accesso» (cpv. 5) o un diritto di consultazione e chi possa obbligare l'intermediario finanziario a fornire le informazioni. Considerato il concetto generale, la concessione a terzi esterni di un diritto di consultazione andrebbe esclusa. Questo diritto dovrebbe essere riservato alle autorità nel quadro di una procedura civile o penale. Bisognerebbe inoltre precisare se un intermediario finanziario incaricato sia soggetto all'obbligo di fornire informazioni soltanto nei confronti del consiglio d'amministrazione o se tale obbligo gli incomba anche nei confronti di terzi designati.

Per il Cantone ZH e la CAIS la tenuta di un elenco con i relativi documenti comporta per le società un enorme dispendio amministrativo rispetto al quale il valore di tale elenco è discutibile. Inoltre i predetti partecipanti sono dell'opinione che nella prassi attuale le modifiche dell'indirizzo non vengano sempre comunicate alla società. Anche la sospensione dei diritti legati alle azioni al portatore non cambierebbe i termini della questione, poiché la società presumerebbe regolarmente la correttezza delle indicazioni e accorderebbe i diritti patrimoniali. Dato che la pena prevista in caso di violazione dell'obbligo di annunciare, ovvero la multa, presupporrebbe un'omissione intenzionale, la comminatoria di questa pena non avrà praticamente alcun effetto.

Fondazioni (art. 52 CC)

La proposta di iscrivere nel registro di commercio le fondazioni di famiglia e le fondazioni ecclesiastiche viene approvata all'unanimità. Essa è espressamente sostenuta dall'USS.

Anche se l'avente economicamente diritto di una fondazione è la fondazione stessa o i destinatari, sarebbe interessante sapere ai sensi della legge sul riciclaggio di denaro chi ha destinato alla fondazione i beni che ne costituiscono il patrimonio. Il Cantone ZH e la CAIS suggeriscono pertanto di imporre alle fondazioni l'obbligo di accertare l'avente economicamente diritto che ha effettuato i pagamenti destinati ad alimentare il patrimonio della fondazione. Inoltre il Cantone ZH si chiede come si debba procedere quando un ufficio del registro di commercio accerta una lacuna nell'organizzazione (consiglio di fondazione, perdita del domicilio). Nel caso di una fondazione ordinaria, l'articolo 83d CC contemplerebbe il trasferimento all'autorità di vigilanza. Questa procedura non esisterebbe per le fondazioni di famiglia e le fondazioni ecclesiastiche.

Persona fisica domiciliata in Svizzera (art. 718 cpv. 4 CO)

Per la FSA e l'OAD FSA/FSN la nuova formulazione proposta («Questa persona deve essere un membro del consiglio d'amministrazione o un direttore.»⁷) non precisa se per «questa persona» si intendano anche due terze persone autorizzate a firmare collettivamente o se in futuro il requisito del domicilio dovrà essere soddisfatto soltanto da una persona autorizzata a firmare individualmente. Una limitazione di questo tipo non sarebbe giustificata. Inoltre la nozione «Questa persona deve essere un membro del consiglio d'amministrazione o un direttore» di per sé non è significativa, poiché se il termine di «direttore» di cui all'articolo 718 capoverso 2 CO venisse sostituito con «terzo», il tenore sarebbe il seguente: «Questa persona deve essere un membro del consiglio d'amministrazione o un terzo». La riformulazione dell'attuale articolo 718 capoverso 2 CO sarebbe inutile e non farebbe nessuna chiarezza per quanto riguarda la futura possibilità di rappresentanza.

Secondo il Cantone LU e la UBCS l'articolo 687/ stabilisce, contrariamente all'articolo 718, che soltanto il consiglio d'amministrazione o un intermediario finanziario da esso designato tiene l'elenco e non gli organi direttivi (direttori). Questa discrepanza dovrebbe essere eliminata.

Società cooperativa (art. 837 CO)

Il Cantone ZH e la CAIS sono dell'opinione che le Raccomandazioni del GAFI debbano essere applicate anche alle società cooperative. L'articolo proposto non sottoporrebbe a sorveglianza le forme di società in cui due prestanome potrebbero acquisire una partecipazione del 25 per cento e cionondimeno l'identità dell'avente economicamente diritto non verrebbe resa nota. Con sette prestanome mafiosi anche la società più grande potrebbe essere detenuta al 100 per cento in una sola mano senza che si conosca l'identità dell'avente economicamente diritto.

Ai fini di una precisazione, per il Cantone LU e la UBCS si dovrebbe stabilire chiaramente che nella società cooperativa l'intermediario finanziario non può essere incaricato della tenuta di un elenco dei soci. Raiffeisen ritiene che la tenuta di un elenco dei soci non contribuisca al raggiungimento dell'obiettivo perseguito con il presente progetto di legge (trasparenza delle persone giuridiche). Già solo per i requisiti imposti dalla legge, ovvero il numero minimo di soci e un voto per ogni socio, nessun socio potrebbe controllare economicamente una società cooperativa. Non potrebbe neppure esserci un avente economicamente diritto ai sensi della Raccomandazione 24 del GAFI. Raiffeisen chiede lo stralcio di questa disposizione. Secondo l'OAD Fiduciari il requisito dell'annuncio dell'identità dell'avente economicamente diritto non potrebbe essere fatto valere per le società cooperative e le associazioni, poiché questi veicoli non sono idonei a creare la possibilità per l'esercizio di una posizione dominante a seguito del carattere imperativo del diritto a un voto di ogni socio.

Disposizioni transitorie

Roche rigetta l'articolo 3 capoverso 2 delle disposizioni transitorie (poiché ritiene che alcuni titolari attuali di azioni al portatore possano venire a conoscenza della modifica di legge non prima della scadenza del termine di sei mesi dopo l'entrata in vigore). Roche è del parere che la sanzione prevista, ossia l'estinzione dei diritti patrimoniali,

⁷ Ciò vale anche per gli art. 814 cpv. 3 e 898 cpv. 2.

non sia né adeguata né sensata e non capisce perché sia necessaria questa regolamentazione che in caso di mancata conoscenza o di indulgenza potrebbe provocare gravi conseguenze finanziarie.

4.2 Aveni economicamente diritto

In generale

I pareri espressi sulle nuove disposizioni concernenti l'avente economicamente diritto (art. 2a cpv. 3 e 4 e art. 4 LRD) divergono. Di seguito sono descritte le conclusioni per ogni tema.

La CDCF, sostenuta dai Cantoni FR, OW, VS, GL, GR e GE, è disposta ad approvare la codificazione formale della prassi svizzera riconosciuta nonché la volontà di colmare le lacune nell'accertamento delle persone fisiche aventi economicamente diritto delle persone giuridiche operative. La CDCF si aspetta dal Consiglio federale un impegno a livello internazionale, affinché l'obbligo di accertamento e le esigenze in materia di trasparenza applicate dalla Svizzera diventino, senza alcuna eccezione, la norma per tutti gli Stati. Secondo il PS, l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto è di centrale importanza per assicurare una piazza finanziaria integra come pure per combattere e impedire le attività criminali. Il PS chiede pertanto che siano apportati complementi alla presente proposta. I Verdi accolgono favorevolmente il fatto che in futuro gli intermediari finanziari dovranno ottemperare a obblighi di diligenza rafforzati per accertare le persone fisiche che sono gli aventi economicamente diritto delle imprese.

Il Cantone AG è del parere che per le grandi società non quotate in borsa l'onere possa essere notevole. Chiede pertanto che venga descritto in maniera precisa il rapporto tra costi e benefici della misura proposta. In particolare per l'intermediario finanziario, l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto non si limiterebbe solo ai suoi clienti, bensì anche al rapporto di questi ultimi con i loro partner commerciali, nei cui confronti l'intermediario finanziario non avrebbe alcuna possibilità di imporsi. Se i partner commerciali non fossero disposti a fornire questa trasparenza, potrebbero sorgere notevoli conseguenze economiche. Il Forum OAD, la VQF, l'OAR G, l'OAD FCT, l'ASG, la FSA e l'OAD FSA/FSN sono contrari all'introduzione dell'articolo 2a capoversi 3 e 4, poiché nella prassi le prescrizioni ivi contenute non sono applicabili o in molti casi lo sono solo con un onere sproporzionato. Secondo la FSA e l'OAD FSA/FSN, l'onere amministrativo è dovuto al fatto che occorre costantemente aggiornare l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto in relazione alla soglia di partecipazione del 25 per cento. Secondo il GCO, il nuovo articolo 2a LRD solleva alcune questioni pratiche circa l'attuazione e rischia di addossare agli intermediari finanziari una maggiore responsabilità, senza probabilmente migliorare la gestione dei rischi in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro. La VBN ritiene che la prescrizione legale sia superflua, poiché gli articoli 697i – 697m esigono, d'un canto, la registrazione di tutti gli associati e, dall'altro, l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto a partire da una partecipazione del 25 per cento. PD-Consulting è dell'opinione che per l'intermediario finanziario e le persone che assistono i clienti la procedura per l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto, già impegnativa con la legislazione vigente, diventi ancora più complicata. Ne potrebbe risentire la certezza del diritto. Inoltre, con questo sistema i titolari delle quote di società altamente capitalizzate rimarrebbero anonimi. Questa norma non sarebbe molto conforme alla LRD, né orientata ai rischi.

Aventi economicamente diritto in quanto persone fisiche (art. 2a cpv. 3 LRD)

Il principio secondo cui l'avente economicamente diritto è sempre una persona fisica viene generalmente rifiutato. Nondimeno alcuni partecipanti alla consultazione approvano espressamente questa regola (ABES). Altri (ASB, Raiffeisen, GCO, OAR G, OAD-ASA, Forum OAD, OAD FCT, PostFinance), invece, auspicano modifiche con l'inserimento di eccezioni. Un altro gruppo di partecipanti (VBN, economiesuisse, Forum OAD, FSA e OAD FSA/FSN e VQF) chiede infine che l'introduzione di questa disposizione venga respinta. Secondo l'UDC la regolamentazione in questione riguarda oltre 50 000 PMI in Svizzera e causerebbe costi stimati a 200 milioni di franchi.

Per l'ASB e Raiffeisen, il nuovo articolo 2a capoverso 3 AP LRD dovrebbe essere completato con una limitazione o con un elenco delle eccezioni. Sono ad esempio ipotizzabili situazioni in cui l'avente economicamente diritto è una società quotata. In questi casi non dovrebbe essere necessario procedere all'accertamento o alla registrazione dell'avente economicamente diritto. Il GCO è del parere che in alcuni importanti casi particolari questa disposizione possa creare situazioni potenzialmente assurde. In effetti, sarebbe difficile immaginare che per le relazioni d'affari avviate, ad esempio, a nome dello Stato, di Uffici o dipartimenti, di istituzioni di diritto pubblico, di imprese in mano pubblica o di autorità, l'intermediario finanziario debba registrare il nome di una o più persone fisiche in qualità di aventi economicamente diritto, probabilmente il direttore generale e/o i membri della direzione generale. Lo stesso varrebbe per gli enti come le associazioni o le fondazioni di utilità pubblica, enti giuridici che possono detenere un patrimonio destinato a uno scopo e la cui gestione può essere sottoposta alla sorveglianza statale (cfr. i numerosi casi di ospedali gestiti da fondazioni, di parrocchie gestite da associazioni ecc.). Il GCO teme che l'attuale formulazione dell'articolo 2a capoverso 3 non consenta ai testi normativi di esecuzione della LRD di prevedere eccezioni.

Secondo l'ASG la stessa società è l'avente economicamente diritto al patrimonio di una persona giuridica operativa. Essa non deterrebbe questo patrimonio neppure a titolo fiduciario per gli associati. La definizione di cui all'articolo 2a capoverso 4 LRD, secondo cui nel caso delle persone giuridiche gli aventi economicamente diritto debbano sempre essere persone fisiche, rappresenterebbe un cambio di paradigma significativo in riferimento alla nozione di avente economicamente diritto. Il Forum OAD e l'OAD-ASA sono del parere che in questo modo venga sacrificata una delle conquiste più importanti del diritto economico moderno: le persone giuridiche non potrebbero più tenere un patrimonio. Questa situazione avrebbe pesanti conseguenze. I suddetti partecipanti ritengono inoltre che pur accrescendo la trasparenza tale approccio sia legato a un onere supplementare sproporzionato. Sarebbero assolutamente necessarie delle limitazioni, affinché nella prassi sia possibile accertare l'avente economicamente diritto delle società non quotate. Occorrerebbe pertanto introdurre una norma «*de minimis*»⁸. Anche l'OAR G e l'OAD FCT⁹ sono dell'avviso

⁸ Gli intermediari finanziari dovrebbero poter rinunciare ad accertare l'avente economicamente diritto – art. 4 LRD – se sono soddisfatte le condizioni (cumulative) seguenti: società che svolgono un'attività operativa, che dispongono di personale proprio, che hanno la loro sede in Svizzera e che sono sottoposte a una revisione limitata secondo le vigenti disposizioni del Codice delle obbligazioni. Sono fatti salvi i casi in cui l'intermediario finanziario sa o ha il sospetto che non ci sia identità tra il cliente e l'avente economicamente diritto. In questa circostanza egli deve in ogni caso effettuare l'accertamento.

che se questa misura dovesse essere adottata, sarebbe necessario introdurre una norma «*de minimis*» per evitare di dover procedere a chiarimenti inutili presso tutte le PMI. Per l'ARIF il principio secondo cui «gli aventi economicamente diritto sono sempre persone fisiche» è assolutamente contrario alla prassi attuale e mostra che questa nozione viene completamente fraintesa. Essa aggiunge inoltre che nel diritto svizzero e in numerosi ordinamenti giuridici esteri, le persone giuridiche possono essere incriminate, passibili di responsabilità penale e sottoposte a confisca al posto delle persone fisiche responsabili o insieme a queste ultime. Non sarebbe pertanto giustificato escludere la persona giuridica dalla capacità di essere l'«avente economicamente diritto». Secondo l'OAD FCT questa proposta di modifica implica uno stravolgimento del concetto giuridico attualmente in vigore relativo all'avente economicamente diritto e mette in dubbio il fatto che una persona giuridica possa godere di una personalità giuridica propria. Anche per l'USAM non è chiaro il motivo per cui l'avente economicamente diritto debba sempre essere una persona fisica. Rientrebbe nel principio della non discriminazione identificare l'avente economicamente diritto quale persona. Sarebbe un fatto notorio che le persone possono essere considerate persone giuridiche o fisiche. Limitare l'avente economicamente diritto solo a un tipo di persona costituirebbe pertanto una discriminazione e una restrizione inutile della libertà economica.

Per PostFinance non è chiaro come si possa accertare in breve tempo (per le relazioni d'affari durature) l'avente economicamente diritto e rendere tale accertamento giuridicamente valido nel caso di singole persone giuridiche. Oltre a determinare un ulteriore allontanamento tra il diritto civile e il diritto di vigilanza, questa disposizione comporterebbe in particolare anche notevoli ripercussioni operative. Agli sportelli postali, ad esempio, non si potrebbero più avviare relazioni d'affari con le persone giuridiche, poiché la qualità del rispetto degli obblighi di diligenza – nettamente più restrittivi – non potrebbe più essere garantita. Per le operazioni allo sportello con clienti occasionali risulterebbero enormi problemi inerenti ai processi, in particolare quando i versamenti o le operazioni di cassa sono effettuati da grandi società (ad es. Migros ecc.). A causa delle complesse relazioni economiche nelle società di gruppo, in simili casi non sarebbe praticamente possibile accertare l'avente economicamente diritto o la persona fisica che è l'avente economicamente diritto dell'impresa, senza dover far fronte a un onere supplementare eccessivo. Per questi casi occorrerebbe quindi prevedere un'esenzione o una semplificazione praticabile dell'obbligo di accertamento relativo all'avente economicamente diritto, altrimenti non sarebbe più possibile garantire il servizio universale nei termini attuali. PostFinance chiede pertanto di rinunciare a modificare la definizione degli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche. Qualora non fosse dato seguito a questa richiesta, bisognerebbe stabilire che nell'ambito delle operazioni allo sportello con clienti occasionali, equiparati a persone giuridiche, è superfluo accertare la persona fisica avente economicamente diritto di una persona giuridica.

L'ABES e Walderwyss sono dell'opinione che il concetto sancito nelle Raccomandazioni del GAFI, secondo cui l'avente economicamente diritto può essere solo una persona fisica, sia difficilmente conciliabile con la normativa svizzera concernente la

⁹ L'OAD FCT propone di modificare l'art. 4 cpv. 2 lett. b con l'inclusione della seguente dicitura: «[...] o una persona giuridica operativa soggetta a revisione ordinaria».

fiscalità e i diritti reali. Non è possibile mettere in discussione la capacità giuridica di una persona giuridica. In quanto soggetto dotato di capacità giuridica, una persona giuridica potrebbe acquisire la proprietà di valori patrimoniali; del resto essa sarebbe assoggettata all'imposta. L'ABES riconosce tuttavia che il recepimento di questa regola è il prezzo da pagare per la conformità alle regole internazionali. Per le società quotate in borsa bisognerebbe però rinunciare agli obblighi di accertamento.

Secondo Walderwyss occorre chiaramente distinguere tra l'avente economicamente diritto ai valori patrimoniali e l'azionista delle persone giuridiche. Chiede pertanto di stralciare i capoversi 3 e 4. Nonostante lo stralcio, nell'accettare i valori patrimoniali di una persona giuridica, l'intermediario finanziario potrebbe essere obbligato a registrare nome e indirizzo degli azionisti della persona giuridica.

Per economiesuisse bisogna rinunciare all'esigenza secondo cui un avente economicamente diritto debba sempre essere una persona fisica (art. 2a cpv. 3). Qualora non fosse dato seguito a questa richiesta principale¹⁰, occorrerebbe perlomeno introdurre soglie minime più elevate¹¹.

Secondo il Forum OAD, il fatto che l'avente economicamente diritto debba sempre essere una persona fisica contrasta con i principi costituzionali. Anche la VBN si pone la questione se questa disposizione non intacchi la garanzia della proprietà sancita nella Costituzione federale. Essa è inoltre del parere che l'obbligo di accertare la persona fisica in quanto avente economicamente diritto anche per le società operativa sia chiaramente eccessivo.

Per la FSA e l'OAD FSA/FSN, il fatto che una persona giuridica che esercita un'attività commerciale possa continuare a essere l'avente economicamente diritto non significa che l'intermediario finanziario non debba identificare gli azionisti principali. Questi ultimi sarebbero in effetti indicati nel profilo cliente, che dovrebbe essere redatto dall'intermediario finanziario per ogni relazione d'affari e contenere una quantità di informazioni più o meno grande in funzione del rischio valutato. Di conseguenza, il mantenimento del sistema attuale in relazione alla definizione e alla procedura di accertamento relativo all'avente economicamente diritto non significherebbe in alcun modo che gli azionisti principali restino anonimi.

Estensione della definizione alle persone giuridiche operative (art. 2a cpv. 4 LRD)

L'ASB, Raiffeisen, il GCO, l'ARIF, l'OAD FCT e il Cantone NW sono del parere che la legge dovrebbe distinguere la nozione di «proprietario legale» da quella di «avente economicamente diritto».

L'ASB e Raiffeisen si rifiutano di confondere il «proprietario legale» dei valori patrimoniali con l'«avente economicamente diritto» a tali valori. In virtù dei nuovi obblighi di accertamento formulati nella LRD, non dovrebbero più essere determinati gli aventi economicamente diritto ai valori patrimoniali, bensì i titolari effettivi delle quote della società. Il fatto di confondere queste due nozioni genererebbe incertezza giuridica e metterebbe in discussione le regole e le disposizioni derogatorie attuali. Per evitare

¹⁰ La richiesta principale di economiesuisse concerne anche al n. 4.1.2 Obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto la rinuncia nel quadro dell'attuale revisione all'obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto (art. 697j CO e art. 790a CO) e alla tenuta del rispettivo elenco.

¹¹ Rimando ai pareri pervenuti dell'Associazione Svizzera dei Banchieri, del Forum OAD e di Swiss-Holdings.

questa confusione, l'avamprogetto di legge dovrebbe fare una distinzione tra titolare delle quote e avente economicamente diritto ai valori patrimoniali. Secondo l'ASB sarebbe auspicabile che i chiarimenti inerenti ai rapporti giuridici della società non siano inclusi nell'accertamento relativo all'avente economicamente diritto, bensì introdotti separatamente.

Secondo il GCO la ripresa senza modifica dai testi sovranazionali della nozione di «beneficiario effettivo», sostituita con l'espressione «avente economicamente diritto», solleva questioni giuridiche (sotto il profilo del diritto sull'esecuzione e sul fallimento, del diritto civile, fiscale e penale) in merito alla situazione della persona giuridica operativa in caso di procedura di esecuzione, procedimento civile o penale contro la o le persone fisiche identificate come tali. Questo parere è condiviso dall'ARIF secondo cui, quando si tratta di individuare la partecipazione stessa e il valore economico che rappresenta, non è in alcun caso necessario ricorrere al concetto di avente economicamente diritto, bensì semplicemente a quello di proprietà. Il GCO raccomanda di mantenere l'attuale nozione di avente economicamente diritto, che fa prevalere la realtà dei fatti economici senza considerare i legami giuridici, e di aggungere l'accertamento relativo agli azionisti (qualificati secondo la LRD) o quello relativo ai dirigenti nel caso di persone giuridiche operative. A complemento della definizione di «avente economicamente diritto», in questo caso si raccomanda l'adozione nell'articolo 2a (cpv. 4) di una definizione di «beneficiario effettivo» possibilmente vicina a quella formulata nella quarta direttiva europea.

*Valore soglia*¹²: i pareri espressi a questo proposito divergono. Secondo l'ARIF la soglia del 25 per cento non corrisponde ad alcun valore noto in ambito economico che possa avere una determinata rilevanza. Essa sarebbe infatti di gran lunga superiore alla soglia del 10 per cento, generalmente riconosciuta per definire un interesse preponderante (sia nel Codice delle obbligazioni sia nella legge sulle banche), e di gran lunga inferiore alla soglia del 50 per cento, solitamente ritenuta l'indizio di una partecipazione dominante. Questo criterio sarebbe inoltre troppo semplicistico, poiché non terrebbe conto di numerosi altri criteri altrettanto e spesso addirittura più rilevanti come la composizione totale dell'azionariato, la frammentazione di quest'ultimo, gli accordi stipulati tra gli azionisti (di cui la gran parte è segreta), la rappresentanza in seno agli organi direttivi ecc. che potrebbero modificare radicalmente le modalità con cui valutare se una persona detiene o meno un «diritto economico» di cui bisognerebbe prendere atto. Questo parere è condiviso dal Cantone NW. Il PS, I Verdi, la DB e alleanze sud auspicano una diminuzione della soglia dal 25 al 10 per cento, in particolare secondo la DB in vista della conformità alla legislazione FATCA. Per l'OAD FCT, la pratica ha più volte dimostrato che anche un azionista che raggiunge il 25 per cento o oltre del capitale azionario, per ragioni pratiche, non è necessariamente colui che controlla la società. In ambito LRD, a differenza delle disposizioni del Codice delle obbligazioni già trattate, si farebbe riferimento all'avente economicamente diritto della società e non delle azioni. Per l'OAD FCT questo porterebbe a concludere che unicamente chi dispone del 50 per cento + 1 dei diritti di voto può essere considerato avente economicamente diritto della società. In caso contrario tutti gli azionisti andrebbero considerati aventi economicamente diritto nella misura della loro quota di partecipazione.

¹² Questa parte deve essere letta parallelamente al n. 4.1.2. Obbligo di annunciare l'avente economicamente diritto.

«[...] o la controllano in altro modo riconoscibile»: secondo il Cantone TI, la proposta di cui all'articolo 2a capoverso 4 LRD dell'avamprogetto potrebbe essere ritenuta confacente, a condizione che il Consiglio federale si impegni a verificare che tutti gli Stati implementino una disposizione analoga nel proprio diritto interno. Il Forum OAD, la VQF, l'OAR G, l'OAD FCT, l'OAD-ASA, il Cantone LU e l'UBCS sono del parere che l'aggiunta «la controllano in altro modo riconoscibile» debba essere stralciata, in quanto ritenuta inattuabile e sproporzionata. In particolare indagare sull'esistenza di patti parasociali andrebbe al di là di ogni proporzione. Secondo il Forum OAD, la VQF, l'OAR G e l'OAD FCT l'intermediario finanziario può fare affidamento sulle informazioni fornite dalla [società]¹³, a meno che gli sia nota l'inesattezza delle informazioni o gli dovrebbe essere nota a causa di circostanze concrete. L'UBCS e il Cantone LU sono del parere che questa disposizione non possa essere applicata dagli intermediari finanziari in modo ragionevole. Qualora essa fosse introdotta così com'è formulata, gli intermediari finanziari dovrebbero chiarire dettagliatamente i rapporti di controllo per tutte le società e strutture.

«[...] membro superiore dell'organo direttivo»: alcuni partecipanti (UBCS, LU, Forum OAD, VQF, FSA e OAD FSA/FSN, OAR G, OAD FCT) auspicano di stralciare l'obbligo di accertare l'identità di questa persona (art. 2 cpv. 4 ultimo periodo).

Secondo il GCO e il Cantone NW, il fatto di collegare l'accertamento di una persona, che è un semplice impiegato di una società operativa, alla nozione di «beneficiario» non è pertinente sotto il profilo della legislazione sul riciclaggio di denaro. Questo senza pregiudicare gli obblighi di diligenza materiali che un intermediario finanziario dovrebbe soddisfare e che dovrebbero includere i dirigenti di una società operativa. Secondo l'UBCS e il Cantone LU si fa confusione con gli attuali obblighi generali di diligenza degli intermediari finanziari. Essi sono inoltre del parere che questa limitazione non sia attuabile.

Per il Forum OAD, la VQF, l'OAR G, l'OAD FCT, l'ASG e l'OAD-ASA, la formulazione «membro superiore dell'organo direttivo» è imprecisa. Inoltre l'accertamento formale dell'identità del membro superiore dell'alta direzione operativa, quindi del direttore generale (vale a dire del CEO) di una società, sarebbe assurdo. Sarebbe più opportuno accertare l'identità del presidente del consiglio di amministrazione o del singolo membro del consiglio di amministrazione. Sia il CEO sia il consiglio di amministrazione figurerebbero tuttavia già nel registro di commercio, che nel disciplinamento del diritto di firma si baserebbe su firme autenticate. In altre parole le persone autorizzate a firmare, iscritte nel registro di commercio, sarebbero già identificate. Un nuovo accertamento formale della loro identità sarebbe quindi superfluo e andrebbe respinto. Anche l'ASG constata che l'identificazione dell'avente economicamente diritto sostitutivo è già garantita in virtù del diritto vigente. Secondo la predetta associazione, la nuova disposizione comporta solo ostacoli burocratici insensati e inutili. Se ciononostante s'intendesse mantenere l'accertamento dell'identità del membro superiore dell'organo direttivo, occorrerebbe perlomeno stabilire se tale accertamento debba essere effettuato anche nei casi in cui può essere determinato soltanto uno degli azionisti di maggioranza o un terzo. Sarebbe probabilmente più opportuno imporre al membro superiore dell'alta direzione operativa l'obbligo di fornire, su richiesta, informazioni sull'avente economicamente diritto o di designare a tale scopo una terza persona (*nominee*). Questo sarebbe assolutamente sufficiente ai fini della lotta con-

¹³ Nel parere: finanziario intermediario.

tro il riciclaggio di denaro. Secondo l'OAD-ASA con questa formulazione si dà l'impressione errata che i dirigenti siano gli aventi economicamente diritto. In particolare nelle società anonime con un numero esiguo di azionisti il presidente del consiglio di amministrazione spesso non sarebbe l'avente economicamente diritto, bensì una persona neutra. L'OAD-ASA è inoltre dell'avviso che il rischio che si abusi di questa norma sia molto elevato. Sarebbe possibile non fornire scientemente alcuna informazione sui detentori di partecipazioni affinché debba essere accertata solo l'identità del membro superiore dell'organo direttivo. Secondo la FSA e l'OAD FSA/FSN, il tribunale federale considera la facoltà della persona di disporre dei valori in questione il criterio determinante. In questo senso l'avente economicamente diritto sarebbe colui che, in maniera indipendente, avrebbe il potere di decidere dell'utilizzo dei valori. Tuttavia, secondo il diritto societario, né il direttore generale né il presidente del consiglio di amministrazione avrebbero questo potere. La loro attività dovrebbe infatti svolgersi rigorosamente nei limiti fissati dalla legge, dai regolamenti e dalle deliberazioni dell'assemblea generale.

Secondo l'ASG è necessario stabilire in forma adeguata che gli intermediari finanziari possono fidarsi della dichiarazione delle partecipazioni nella società, fornita da quest'ultima, a meno che siano a conoscenza di altre informazioni o nutrano seri dubbi in merito all'esattezza delle informazioni. In caso contrario gli intermediari finanziari sarebbero gravati di compiti impossibili da adempiere. Infine occorrerebbe tenere conto del fatto che gli intermediari finanziari non dispongono di forze di polizia per effettuare simili indagini.

Altro: il Forum PMI chiede che, sia nel progetto di legge sia nelle disposizioni d'applicazione, vengano elaborate e previste regole chiare e attuabili per tutti i tipi di persone giuridiche al fine di garantire una certezza giuridica adeguata. Il Forum PMI fa in effetti notare che il testo di legge e il rapporto esplicativo non forniscono indicazioni in merito agli altri tipi di persone giuridiche. Al momento non sarebbe ad esempio chiaro chi debba figurare come avente economicamente diritto di un'associazione, di una cooperativa, di una cassa pensioni o di persone giuridiche straniere. Il GCO, dal canto suo, deplora che l'articolo 2a capoverso 4 LRD non contempli il caso in cui una persona fisica detiene beni per conto di un terzo. Questa mancanza sarebbe insoddisfacente in relazione alla sistematica della LRD.

Articolo 4 capoverso 1 LRD

Inversione del principio della presunzione

La disposizione generale concernente l'accertamento relativo all'avente economicamente diritto è espressamente sostenuta dalla CDCF, dai Cantoni FR, OW, VS, GL, GR, GE e TI, dall'OAD Fiduciari, dall'ABPS e da alleanze sud.

L'ASB, Raiffeisen, l'UBCS, l'ABES, Walderwyss, la FSA e l'OAD FSA/FSN sono del parere che nell'accertamento relativo all'avente economicamente diritto vada respinta l'inversione generale del «principio della presunzione» connessa a tale articolo e quindi dell'approccio basato sul rischio. Secondo l'ASB, con la prevista regolamentazione occorre sempre risalire alla persona fisica che è l'avente economicamente diritto e ciò genera un onere sproporzionato. L'ASB, Raiffeisen, la FSA e l'OAD FSA/FSN non sono favorevoli in particolare al fatto che l'intermediario finanziario sia obbligato a provare l'insussistenza di dubbi. L'intermediario finanziario non dovrebbe infatti essere tenuto a documentare o giustificare l'assenza di dubbi. L'ASB fa inoltre le seguenti osservazioni:

- nella prassi possono sorgere difficoltà di interpretazione e incertezze relative alle esigenze poste per la prova dell'assenza di dubbi nonché alla questione su quanto dettagliata debba essere documentata internamente questa prova. Anche dal rapporto esplicativo emerge che questa prova deve essere documentata. Ciò suscita il sospetto che una semplice nota non sia sufficiente;
- l'inversione del principio della presunzione non è richiesta in questi termini nemmeno da parte del GAFI;
- in futuro, gli automatismi della procedura di richiesta del modulo A faranno abbassare la soglia di attenzione della banca o dei suoi collaboratori nei confronti di segnali o indizi che possono giustificare un dubbio fondato sull'avente economicamente diritto;
- una soluzione adeguata potrebbe eventualmente essere l'integrazione nei documenti di apertura del conto di una casella di spunta (ad es.: «nessun dubbio»), anche se una simile soluzione non sarebbe qualitativamente soddisfacente. D'altro canto, per motivi pratici occorre tenere basso l'onere supplementare legato alla dichiarazione e alla documentazione, in particolare per i segmenti della clientela in cui è raro che non ci sia identità tra la controparte e l'avente economicamente diritto (soprattutto per i clienti retail).

Qualora il mantenimento del principio della presunzione, così come è stato applicato finora, non fosse effettivamente un'opzione, l'ASB, Raiffeisen, l'ABES e Walderwyss ritengono che un accertamento sistematico relativo all'avente economicamente diritto mediante una dichiarazione della controparte costituisca la soluzione migliore (introduzione generale del modulo A secondo CDB 08).

L'UBCS giunge alla conclusione che nell'accertamento relativo all'avente economicamente diritto, ogni controparte debba compilare il modulo A, a meno che l'intermediario finanziario non documenti il motivo per cui presume che la controparte sia l'avente economicamente diritto. Secondo l'UBCS rinunciare all'approccio basato sul rischio per tornare a un approccio basato sui documenti sarebbe un passo indietro, con l'effetto che la sensibilizzazione ai rischi degli intermediari finanziari possa diminuire. Analogamente al diritto vigente, l'intermediario finanziario dovrebbe partire dal principio secondo cui la controparte è l'avente economicamente diritto ai valori patrimoniali. Se dovessero sussistere dubbi al riguardo, l'intermediario finanziario dovrebbe accertare come finora l'avente economicamente diritto.

Il PS ritiene infine che una dichiarazione scritta indicante l'avente economicamente diritto sia in ogni caso opportuna. Se ci fossero dubbi in merito all'esattezza delle informazioni fornite, occorrerebbe trarre le dovute conseguenze.

Eccezione per le società quotate in borsa

Il GCO chiede di stralciare il riferimento alle società quotate in borsa, poiché non si tratta dell'unica eccezione da prevedere e per motivi di certezza giuridica. Queste eccezioni dovrebbero figurare in un testo della FINMA o nelle norme di autoregolamentazione (ad es. CDB), al fine di poter considerare un numero più grande di situazioni particolari in cui l'avente economicamente diritto e gli altri beneficiari non devono essere accertati.

Il Forum OAD, la VQF, l'OAR G e l'OAD FCT constatano che con l'eccezione prevista per le società quotate in borsa quanto all'accertamento relativo all'avente economicamente diritto si tiene conto del fatto che un azionariato molto frammentato e la

soglia di comunicazione piuttosto bassa, stabilita nel diritto in materia di borse, permettono di accertare l'identità delle persone che hanno un'influenza economica determinante sull'impresa. Bisognerebbe comunque tenere presente che soprattutto nelle società quotate in borsa anche le persone giuridiche possono detenere una partecipazione determinante.

«[...] con la diligenza richiesta dalle circostanze»

I Verdi, il PS e la DB raccomandano di stralciare la formulazione «con la diligenza richiesta dalle circostanze» (art. 4 cpv. 1 LRD), poiché indebolisce troppo il vero scopo. Questi partecipanti auspicano inoltre che l'avamprogetto venga completato con un'indicazione degli obblighi che gli intermediari finanziari devono adempiere per accertare l'avente economicamente diritto dei trust e di altre unità patrimoniali organizzate che non hanno un avente economicamente diritto determinato.

alliance sud respinge la qualificazione della diligenza richiesta «dalle circostanze», reputandola una relativizzazione superflua, sebbene questa formulazione si trovi già nel CP (art. 305^{ter}).

Disposizioni transitorie

L'OAD-ASA chiede l'adozione di una disposizione transitoria che statuisca un'eccezione all'applicazione dell'articolo 4 capoverso 2 lettera b secondo periodo AP-LRD (persona giuridica operativa) per i clienti esistenti prima dell'entrata in vigore della LRD riveduta.

Altro

Secondo la CF, per motivi di chiarezza occorrerebbe modificare la lettera b, nel senso che la dichiarazione deve essere richiesta per tutte le persone giuridiche (anche per quelle inattive, ad es. società momentaneamente non operative), poiché il rischio che si abusino di questa norma sussiste anche per le società inattive.

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

4.3.1 Estensione alle persone politicamente esposte svizzere e alle persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative nonché definizione

I Cantoni GE, NE e SO, l'ASG e il Centre Patronal approvano le proposte relative alle persone politicamente esposte. Alliance sud e la DB sono in particolare favorevoli all'inserimento nella LRD delle definizioni di persone politicamente esposte che permettono di disciplinare in modo armonizzato per tutti gli intermediari finanziari le esigenze concernenti le suddette persone.

In considerazione delle strutture federalistiche e dei processi democratici a più livelli con un sistema di milizia saldamente radicato in Svizzera come pure il basso tasso di corruzione che ne deriva, secondo l'ASG è giustificata una distinzione tra persone politicamente esposte estere – considerate in ogni caso come relazione d'affari comportante un rischio superiore – e persone politicamente esposte svizzere. Al contrario, la CF è del parere che questa distinzione abbia poco senso, poiché le persone politicamente esposte straniere non costituirebbero di per sé un problema maggiore.

Secondo il GCO, la differenza di trattamento proposta tra le persone politicamente esposte straniere, d'un canto, e le persone politicamente esposte svizzere e quelle presso organizzazioni intergovernative, dall'altro, può essere eventualmente giustificata per le persone politicamente esposte svizzere, ma è più difficile da comprendere per le persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative. Al contrario, PD-Consulting propone di semplificare le regole trattando tutte le categorie di persone politicamente esposte sulla base di un approccio orientato ai rischi, nel senso che più la persona è esposta, più è elevato il rischio.

Definizione di persone politicamente esposte in generale (art. 2a cpv. 1 LRD)

Il Forum OAD, la FSA e l'OAD FSA/FSN, l'OAD FCT, l'OAD Casinos, l'OAR G e la VQF sono soddisfatti della definizione di persone politicamente esposte. Dello stesso parere è l'OAD-ASA che propone tuttavia qualche modifica, in particolare della definizione di persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative. Tutti i partecipanti sopra menzionati constatano che la definizione di persone politicamente esposte straniere corrisponde alla definizione data dall'ORD-FINMA e dai regolamenti degli OAD. L'USC, il Forum OAD, gli OAD citati ed economie svizzere sono favorevoli al fatto che le disposizioni valgano unicamente per le persone esposte al livello più alto sul piano nazionale, ovvero a livello federale nel caso della Svizzera. In considerazione della struttura federalistica della Svizzera, il numero delle persone politicamente esposte sarebbe altrimenti molto più grande e ciò non favorirebbe una lotta efficace contro il riciclaggio di denaro. Nemmeno l'OAD Fiduciari critica l'estensione, purché sia limitata a chi ricopre cariche elevate a livello federale. L'ARIF è invece del parere che la definizione proposta tenda a diventare sempre più ampia e nel contempo sempre più imprecisa, includendo anche le persone a cui in passato sono state affidate funzioni direttive senza limiti di tempo.

Secondo il GCO la definizione di ogni categoria di persone politicamente esposte dovrebbe includere espressamente i parlamentari a livello nazionale. Oltre a raccomandare modifiche in questo senso, il GCO propone anche di distinguere meglio nell'articolo 2a AP-LRD le persone politicamente esposte straniere dalle altre due categorie. Esso evidenzia altresì la necessità di modificare l'articolo 12 capoverso 3 ORD-FINMA, al fine di tenere conto delle diverse categorie di persone politicamente esposte.

Estensione alle persone politicamente esposte nazionali e alle persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative nonché definizione di queste categorie

Il PS accoglie l'estensione alle relazioni d'affari con le persone politicamente esposte nazionali e le proposte di attuazione. I Verdi, dal canto loro, sono favorevoli sia all'estensione alle persone politicamente esposte svizzere sia alle persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative.

Il Cantone LU sottolinea che l'estensione alle persone politicamente esposte svizzere e alle persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative comporterà per gli intermediari finanziari un onere supplementare. Occorrerebbe pertanto dare una definizione restrittiva delle persone considerate politicamente esposte e sancirla in modo esaustivo nella legge o in un'ordinanza. Secondo il PPD la necessità per la Svizzera di applicare la definizione di persone politicamente esposte a persone nazionali è discutibile, visto che la Svizzera non è uno «Stato di non diritto». Esso chiede pertanto che l'interpretazione della Raccomandazione del GAFI com-

prenda un numero possibilmente esiguo di persone in Svizzera. Bisognerebbe quindi escludere dalla definizione di persone politicamente esposte ad esempio i consiglieri agli Stati e i consiglieri nazionali, i segretari generali dell'Amministrazione federale, i procuratori federali nonché i segretari generali dei partiti politici nazionali. La SIC Svizzera propone altresì una delimitazione più restrittiva delle persone considerate persone politicamente esposte svizzere. Anche PostFinance è dell'avviso che nel contesto svizzero questa definizione sia troppo ampia e chiede che i procuratori federali o i membri della direzione di imprese statali di importanza nazionale non siano qualificati come persone politicamente esposte svizzere. Chiede inoltre di essere esonerata dal mandato di servizio universale nei confronti delle persone politicamente esposte svizzere e di quelle politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative.

PostFinance chiede infine che, nel quadro di un approccio basato sul rischio, spetti all'intermediario finanziario decidere se l'avvio delle relazioni d'affari con le persone politicamente esposte svizzere e con quelle politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative e, annualmente, il loro proseguimento debbano essere disposti dalla direzione generale o da almeno uno dei suoi membri.

Per l'USC, il Forum OAD, la FSA e l'OAD FSA/FSN, l'OAD FCT, l'OAD-ASA, l'OAD Casinos, l'OAR G e la VQF è importante che le relazioni d'affari con le persone politicamente esposte nazionali non vengano automaticamente considerate come comportanti un rischio superiore, bensì unicamente in relazione a uno o più altri criteri di rischio. Secondo la CF occorrerebbe definire il tipo degli altri criteri di rischio da considerare all'occorrenza.

La CDCF come pure 11 Cantoni (AG, BL, FR, GL, LU, OW, SG, TI, UR, VS e ZG) fanno notare che l'obiettivo perseguito con le regole in materia di persone politicamente esposte è impedire soprattutto ai potentati stranieri di trasferire fondi pubblici all'estero, ovvero, come afferma il Cantone TI, di identificare le relazioni d'affari che comportano rischi elevati. Dato che per le persone politicamente esposte nazionali, l'avamprogetto opta per un approccio basato sul rischio, i partecipanti sopra menzionati propongono di rinunciare ad applicare la regolamentazione a queste persone. Il Cantone TI reputa inoltre prematura la proposta. Anche l'UDC è dell'avviso che bisognerebbe rinunciare alla normativa concernente le persone politicamente esposte svizzere, poiché la definizione di tali persone è arbitraria, poco chiara e non riflette in alcun modo la realtà svizzera. Infine, il PLR respinge l'introduzione di un obbligo di identificazione e di obblighi di diligenza basati sul rischio per le relazioni d'affari con persone politicamente esposte in Svizzera. Esso afferma che poiché la Svizzera è una democrazia consolidata e non uno «Stato di non diritto», non bisogna partire dal presupposto che le persone politicamente esposte svizzere rappresentino un rischio particolare rispetto al riciclaggio di denaro. Secondo il PLR, nel caso specifico si crea una nuova burocrazia senza un'effettiva necessità e a coloro che potrebbero essere investiti di un mandato viene reso difficile fornire un impegno per la Svizzera nel quadro del sistema di milizia.

Secondo il Forum OAD, l'OAR G, l'OAD Casinos, l'OAD-ASA e la VQF la regolamentazione concernente le persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative deve essere accolta positivamente, anche associazioni internazionali private non vi sono assoggettate. Contro la corruzione in simili associazioni lo Stato deve lottare adottando disposizioni di diritto penale. Visto che il campo d'applicazione è relativamente limitato, la FSA e l'OAD FSA/FSN non esprimono un parere particolare

su questo punto. L'OAD FCT ritiene invece che anche i membri di organizzazioni internazionali con sede in Svizzera, quali ad esempio la FIFA, l'UEFA, il CIO, debbano essere considerati persone politicamente esposte. Giustifica questa proposta ricordando i numerosi scandali di corruzione emersi pubblicamente in questi ambiti negli scorsi anni.

L'OAD-ASA sostiene l'approccio basato sul rischio in relazione alle persone politicamente esposte svizzere e alle persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative, tra l'altro perché in tal modo decade l'obbligo di comunicare sistematicamente queste categorie all'organo direttivo supremo. Essa è inoltre del parere che debba essere stralciata l'espressione «funzioni equivalenti», poiché la definizione dettagliata di persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative di cui alla lettera c comprende già tutte le funzioni direttive. Inoltre afferma che, a seguito dell'estensione della definizione alle persone politicamente esposte svizzere e alle persone politicamente esposte presso organizzazioni intergovernative, gli assicuratori dovranno sostenere oneri e costi supplementari. Per contenere questi oneri e costi, propone di elaborare un elenco esaustivo delle organizzazioni intergovernative nonché una disposizione transitoria che statuisca un'eccezione all'applicazione dell'articolo 2a capoverso 1 lettere b e c LRD per i clienti esistenti prima dell'entrata in vigore della LRD riveduta.

4.3.2 Persone legate a persone politicamente esposte (art. 2a cpv. 2 LRD)

I Verdi, la FINMA, alliance sud e la DB sono dell'avviso che le imprese debbano continuare a essere considerate persone legate a persone politicamente esposte, come lo sono attualmente nell'ORD-FINMA e nella legge sulla restituzione degli averi di provenienza illecita (LRAI). Non sarebbe infatti giustificato limitare la definizione di «persone legate a persone politicamente esposte» alle sole persone fisiche. La prassi attuale avrebbe in effetti mostrato che le società, in particolare le società di sede, verrebbero utilizzate da persone politicamente esposte. La DB fa inoltre notare che con la proposta anche le società operative, legate a persone politicamente esposte, potrebbero essere utilizzate per eludere un blocco o un embargo dei beni appartenenti alle persone politicamente esposte o alle persone a loro legate.

Alliance sud e la DB sono pure del parere che il termine «riconoscibilmente» sia impreciso e debba quindi essere stralciato dalla definizione di «persone legate a persone politicamente esposte», poiché rischia di relativizzare gli obblighi di diligenza. Questo termine non è infatti stato ripreso nella LRAI.

L'OAD-ASA propone di riprendere nell'articolo 6 capoverso 3 LRD la formulazione sancita nell'ORD-FINMA e nel rispettivo regolamento, ritenuta più precisa e più chiara.

Secondo l'UBCS l'estensione della cerchia delle persone politicamente esposte comporta per l'intermediario finanziario un onere sproporzionato, poiché in questo modo tutte le nuove relazioni d'affari devono essere di fatto sottoposte a un esame critico, visto che non è immediatamente chiaro chi è legato a quale persona politicamente esposta. Occorre pertanto rinunciare all'applicazione dell'articolo 2a capoverso 2 AP-LRD per le persone politicamente esposte svizzere (art. 2a cpv. 1 lett. b AP-LRD). L'ARIF è invece del parere che sarebbe meglio rinunciare completamente alla definizione di «persone legate a persone politicamente esposte» che figura

nell'articolo 2a capoverso 2 AP-LRD. Essa ritiene infatti che questa definizione sia una non definizione, poiché si limita a designare legate «le persone fisiche che sono riconoscibilmente legate [...]». Secondo PD-Consulting questa disposizione dovrebbe essere resa più attuabile per gli intermediari finanziari. Al riguardo, però, non presenta alcuna proposta concreta.

Il Forum PMI rileva che gli intermediari finanziari intervistati sono dell'avviso che la cerchia delle persone legate sia definita in modo troppo ampio e includa un numero troppo elevato di persone. Chiede pertanto di precisare la regolamentazione concernente le persone legate nell'avamprogetto di legge, nel messaggio o nelle disposizioni d'esecuzione, affinché la cerchia delle persone interessate possa essere delimitata in modo più preciso.

Infine, PostFinance chiede che per le persone legate a persone politicamente esposte estere venga prevista una possibilità decisionale basata sul rischio. Anche l'OAD-ASA propone ulteriori criteri di rischio per determinare un rischio superiore.

4.3.3 Durata della qualifica di persone politicamente esposte o di persone legate a persone politicamente esposte

La nuova definizione estende la nozione di persone politicamente esposte alle persone che hanno occupato una funzione direttiva in passato. Numerosi partecipanti sono dell'avviso che sia sproporzionato considerare una persona come persona politicamente esposta o persona legata a persone politicamente esposte per tutta la sua vita. Chiedono pertanto di fissare un termine nella legge – che decorrerebbe a partire dalla fine dell'esercizio della funzione, del mandato o delle relazioni personali che hanno determinato la qualifica di persona politicamente esposte – allo scadere del quale l'intermediario finanziario può eventualmente considerare la relazione d'affari come non comportante un rischio superiore. Se dovessero esservi altre circostanze che giustificano il sospetto di riciclaggio di denaro, l'intermediario finanziario sarebbe in ogni caso tenuto a considerarle. Il CGO ritiene adeguato un termine minimo di 18 mesi. economiesuisse, il Forum OAD, l'OAR G, l'OAD Casinos, l'OAD-ASA, la FSA e l'OAD FSA/FSN nonché la VQF propongono invece un termine di un anno, mentre l'OAD FCT propone due anni. Il Forum PMI chiede di fissare un termine ragionevole. Anche PostFinance propone di completare la disposizione sopra citata con una dimensione temporale oppure di accordare all'intermediario finanziario nel singolo caso un margine di apprezzamento nel determinare se una funzione non più esercitata qualifichi ancora una persona come persona politicamente esposta.

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

4.4.1 Principio

Diversi partecipanti (PPD, *economiesuisse*¹⁴, FSA e OAD FSA/FSN, GPF) ritengono sia problematico o addirittura ambiguo, soprattutto a livello dogmatico, erigere i reati fiscali a reati preliminari al riciclaggio di denaro poiché la maggior parte dei casi non concerne valori patrimoniali ottenuti in modo illegale, contrariamente a quanto riscontrabile nel traffico di stupefacenti o nel commercio di armi. Al centro della questione non vi sarebbe pertanto l'origine dei valori patrimoniali ma piuttosto il modo in cui i valori patrimoniali esistenti sono trattati (sono stati dichiarati?). Inoltre questo principio creerebbe molti problemi pratici per gli intermediari finanziari. Altri partecipanti alla consultazione (NW, ASB, ASG, CSNLAW, Raiffeisen) considerano illogico o addirittura impossibile attuare questo standard del GAFI nel vigente diritto svizzero. Infatti, secondo quanto stabilirebbe la legislazione svizzera e contrariamente a quanto menzionerebbe il rapporto esplicativo, nel caso di riciclaggio di denaro non potrebbe sussistere reato fiscale, o per lo meno vi sarebbero seri dubbi riguardo a questa interpretazione. In particolare la nozione di vanificare la confisca e il problema della contaminazione vengono menzionati come ostacoli sia giuridici sia pratici. Da un lato, non vi sarebbero valori patrimoniali provenienti da un reato fiscale che potrebbero essere confiscati ai sensi dell'articolo 70 CP. Infatti i reati fiscali non genererebbero ricavi ma piuttosto un'assenza di spesa. Quest'ultima potrebbe essere eventualmente oggetto di un risarcimento ai sensi dell'articolo 71 CP ma non di una confisca. Dall'altro, sarebbe impossibile individuare nel patrimonio del cliente i vantaggi provenienti da un reato fiscale poiché non vi sarebbe un flusso di denaro concreto¹⁵. Ciò comporterebbe un rischio di contaminazione del patrimonio complessivo e creerebbe considerevoli difficoltà per l'intermediario finanziario, soprattutto per quanto concerne il blocco dei beni. GPF ritiene in particolare necessario rivedere il sistema del blocco dei beni in riferimento al reato preliminare fiscale. Inoltre ritiene che sorgerebbero problemi a livello temporale, ovvero al momento del deposito degli averi potrebbe non essere ancora stato commesso un reato. Fino alla tassazione definitiva, che può avvenire mesi dopo la dichiarazione, il reato preliminare non sarebbe né compiuto né iniziato. Questa incertezza rappresenterebbe una difficoltà supplementare per l'intermediario finanziario. Infine, secondo l'ABPS, è molto difficile individuare un reato fiscale e identificare il suo prodotto nella misura in cui le imposte sottratte avrebbero potuto essere pagate da un qualsiasi altro conto bancario del contribuente.

Il Forum OAD e la maggioranza degli OAD (OAD FCT, OAD Casinos, OAD Fiduciari, OAR G e VQF) ribadiscono la loro critica fondamentale all'idea che un reato fiscale

¹⁴ Per quanto concerne le spiegazioni dettagliate e i motivi, *economiesuisse* rinvia ai pareri del Forum OAD, dell'ASB e della CF.

¹⁵ Per maggiori informazioni in merito si rimanda al parere di CSNLAW che spiega in maniera dettagliata perché, a suo avviso, i reati fiscali non possono essere reati preliminari al riciclaggio di denaro. CSNLAW sottolinea pure che, se occorre assolutamente creare un nuovo reato fiscale come reato preliminare al riciclaggio di denaro, sarebbe sufficiente l'introduzione di una nuova forma di frode fiscale limitata unicamente ai casi in cui il contribuente riceve una prestazione positiva dallo Stato tramite un inganno con astuzia (ad es. un rimborso d'imposta). In questo modo vi sarebbe un flusso di denaro concreto che rappresenti il risultato diretto del reato. Tale flusso potrebbe essere confiscato secondo l'art. 70 CP, poiché sarebbe localizzabile all'interno del patrimonio.

debba costituire un reato preliminare al riciclaggio di denaro. Oltre alle numerose questioni irrisolte a livello dogmatico, gli intermediari finanziari sarebbero eccessivamente sovraccaricati, in particolare nel contesto internazionale (dove dovrebbe essere tracciato il confine tra ottimizzazione e frode fiscale?). Sono inoltre dell'opinione che sarebbe più ragionevole attendere gli sviluppi esteri invece di precipitare gli eventi. Anche PD-Consulting ritiene che bisogna attendere e vedere come si comportano le piazze finanziarie simili alla nostra.

Per quanto concerne i fautori del reato preliminare in materia fiscale, una buona maggioranza (CDCF, AG, AI, AR, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SO, TG, UR, VS, ZG, ZH, PBD, SIC Svizzera) è dell'avviso che, trattandosi di imposte dirette, l'attuazione debba essere rinviata a un secondo tempo e coordinata nel quadro della riforma del diritto penale fiscale. La CDCF, i Cantoni succitati e il PBD osservano in particolare che l'avamprogetto GAFI oltrepassa il mandato di definizione di reato preliminare al riciclaggio di denaro e anticipa già gran parte della riforma del diritto penale fiscale. Inoltre nessun rappresentante dei Cantoni avrebbe partecipato all'elaborazione dell'avamprogetto GAFI, nonostante i Cantoni avrebbero dovuto collaborare all'esecuzione della revisione del diritto penale fiscale. Infine, le proposte sarebbero in parte contrarie alle direttive del Consiglio federale concernenti questa riforma, in particolare riguardo alla responsabilità e ai mezzi di investigazione. Ritencono in conclusione che si tratti di una soluzione intermedia non funzionale perché avvia un processo ma non lo porta a compimento. Pertanto le modifiche proposte dovrebbero essere estrapolate dal presente avamprogetto e trattate nel quadro della revisione generale del diritto penale fiscale. Anche le Raccomandazioni del GAFI sui reati preliminari al riciclaggio di denaro sarebbero dunque da attuare nel quadro di questa revisione.

Per il PS è possibile valutare in modo esaustivo le modifiche di diritto fiscale solo considerando il contesto generale con la riforma del diritto penale fiscale e la strategia di emersione del denaro non dichiarato. In tutti i casi si tratterebbe però di un passo nella giusta direzione. L'OAD-ASA sostiene l'intenzione dell'avamprogetto al riguardo ma è critico sulla procedura di attuazione. In linea di principio la CF riconosce la pertinenza delle proposte ma sottolinea che si tratterebbe di una modifica importante, se non addirittura fondamentale, sia del sistema fiscale sia di quello penale. Essa dovrebbe quindi essere introdotta simultaneamente, o per lo meno di concerto, con la più ampia revisione del diritto penale fiscale svizzero. Senza esprimersi in merito al principio, anche la FER si dichiara a favore di una rigida separazione degli avamprogetti GAFI e della riforma del diritto penale fiscale perché il Consiglio federale non dovrebbe poter evitare in questo modo il dibattito parlamentare e democratico.

Secondo I Verdi, alleanza sud e la DB, l'avamprogetto dovrebbe andare oltre e in particolare estendere e precisare i reati fiscali considerati sufficientemente gravi per costituire un reato preliminare.

Numerosi partecipanti ritengono sia possibile attuare la proposta sul reato preliminare in materia fiscale senza attendere la riforma del diritto penale fiscale. Per la CAIS, la proposta è accettabile così com'è. SwissHoldings e i Cantoni BS, NE e SZ propongono di limitare le modifiche del diritto fiscale allo stretto necessario e di disciplinare le questioni più fondamentali nella riforma. Per contro, il Cantone BE propone di non intervenire nel diritto fiscale esistente ma di modificare l'articolo 305^{bis} CP, allo scopo di introdurre, oltre ai crimini, certi delitti fiscali del diritto vigente. Infine, il PLR, l'ABPS, l'ASB, la FSA e l'OAD FSA/FSN, l'OREF, Raiffeisen e l'UBCS si esprimono a

favore di un concetto di riciclaggio di denaro alternativo specifico dell'ambito fiscale, il quale non interferirebbe in alcun modo con questa riforma e che permetterebbe al contempo di risolvere alcuni problemi giuridici legati all'attuale concetto svizzero di riciclaggio di denaro.

Alcuni partecipanti respingono la proposta per diverse ragioni (TI, PLR Genève, UDC, CC-TI, Centre Patronal), tra cui il fatto che il sistema fiscale non debba essere revisionato in modo frammentario ma nella sua integralità. Il Cantone TI osserva inoltre che per implementare le Raccomandazioni del GAFI non è stato posto un termine perentorio. La CC-TI ritiene che per ottemperare le Raccomandazioni del GAFI non è necessario applicare un così profondo cambiamento del diritto penale fiscale svizzero.

Nonostante la loro opposizione di principio o i loro seri dubbi in quanto alla possibilità di attuare l'introduzione dei reati preliminari in materia fiscale, il PLR, economieuisse, la FSA, il Forum OAD e la maggioranza degli OAD (ASG, OAD FCT, OAD Casinos, OAD Fiduciari, OAD FSA/FSN, OAR G e VQF) ritengono che, per evitare incoerenze, le questioni fiscali debbano essere trattate in modo coordinato nel quadro della riforma del diritto penale fiscale. Di conseguenza aderiscono al parere della CDCF e della maggioranza dei Cantoni, secondo cui bisognerebbe estrapolare l'introduzione del reato preliminare in materia fiscale dal presente avamprogetto. Anche i fautori del concetto di riciclaggio di denaro alternativo chiedono che le questioni fiscali siano trattate nel quadro della riforma, nel caso in cui il Consiglio federale non considerasse la loro proposta sul concetto alternativo.

Il Forum OAD e la maggioranza degli OAD (OAD FCT, OAD Casinos, OAD Fiduciari, OAR G e VQF) esigono inoltre che, per limitare i danni, il campo di applicazione di questo reato preliminare sia il più ristretto possibile.

Infine la grande maggioranza dei partecipanti (BE, PLR, PLR Genève, UDC, ASB, ABES, ABPS, CC-TI, Forum OAD, FSA e OAD FSA/FSN, OAD FCT, OAD-ASA, OAD Casinos, OAD Fiduciari, OAR G, OREF, Raiffeisen, VQF e Walderwyss) osserva che la Svizzera non dovrebbe andare oltre a quanto richiesto dal GAFI e che dovrebbe utilizzare il margine di azione disponibile per attuare queste raccomandazioni. L'ABPS e l'OREF sottolineano in particolare che il GAFI non esige che il riciclaggio di denaro abbia come reato preliminare un crimine, ma chiede unicamente di introdurre un reato di riciclaggio di denaro che contempli i reati fiscali gravi. Esprimendosi sullo stesso soggetto, l'ASG si chiede se il metodo della soglia adottato dalla Svizzera sia ancora adeguato, mentre, come menzionato più sopra, il Cantone BE propone un approccio misto (soglia - elenco) per l'articolo 305^{bis} CP. A tale proposito, il PLR, l'UDC, l'ODA Genève, l'OREF e l'USC si oppongono a un irrigidimento del diritto penale svizzero dietro la facciata dell'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI e dunque della lotta contro il riciclaggio di denaro. I cittadini svizzeri non dovrebbero essere puniti più severamente rispetto ad oggi. In particolare, secondo l'ODA Genève non dovrebbero essere imprigionati in caso di sottrazione d'imposta, poiché questa procedura distruggerebbe la relazione tra amministrazione e amministrati, divenuta tranquilla e costruttiva. L'UDC sottolinea inoltre che alcune misure proposte non hanno nulla a che vedere con l'attuazione degli standard del GAFI e servono unicamente a sorvegliare il cittadino svizzero.

4.4.2 Imposte indirette

Solo sette partecipanti si sono espressamente pronunciati su questo punto. Per il momento il PPD non crede vi sia necessità di intervento, ma bisognerà vedere se il GAFI considererà il vigente articolo 14 capoverso 4 della legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA) come un reato fiscale o come un reato di contrabbando. L'ASG non considera necessari commenti particolari al riguardo poiché in questo ambito esistono già nel diritto vigente alcuni reati con un alto grado di illiceità che costituiscono dei reati preliminari. Secondo CSNLAW, la proposta non è compatibile con il principio del diritto penale *nullum crimen sine lege certa*. Siccome il compito di definire la soglia sarebbe lasciato alla giurisprudenza, il cittadino non può sapere a partire da quale importo commette un crimine. Per l'intermediario finanziario la situazione è ancora peggiore perché, al momento della determinazione dell'importo da parte della giurisprudenza, sarà obbligato a esaminare le transazioni bancarie dei suoi clienti dal passato fino alla scadenza del termine di prescrizione, per stabilire se una truffa qualificata in materia fiscale è stata commessa o meno. Il GCO non mette in discussione la necessità di adeguare la DPA ma osserva che esistono problemi insormontabili a livello pratico per gli intermediari finanziari. Sottolinea inoltre che le Raccomandazioni del GAFI non obbligano a includere tutte le imposte indirette. Di conseguenza propone di limitare il reato preliminare ai reati gravi in materia di IVA sulla base della giurisprudenza relativa alla truffa in materia di IVA secondo l'articolo 146 CP. SwissHoldings concorda sul principio di estendere oltre al contrabbando il campo di applicazione dell'articolo 14 capoverso 4 DPA ma si oppone ai nuovi elementi costitutivi della fattispecie, poiché le condizioni di una truffa qualificata in materia fiscale sarebbero soddisfatte molto più rapidamente rispetto ad oggi. Questo considerevole irrigidimento delle condizioni di punibilità non sarebbe convincente e dovrebbe dunque essere respinto. GPF chiede di mantenere invariata la nozione di truffa fiscale in materia di imposte indirette. Infine, il Cantone TI è favorevole allo stralcio della collaborazione con terzi e al ritorno alla fattispecie della banda. Proprio per il fatto stesso che si tratta di un crimine dovrebbe sussistere un'organizzazione complessa. Rileva inoltre che la collaborazione con terzi sarebbe già coperta dai capoversi 1 e 2 dell'articolo 14 DPA («con astuzia»). In ambito di imposta preventiva, osserva che la prassi riconosce agli azionisti prestazioni valutabili in denaro (vantaggi) per importi anche modesti (da 10 000 a 20 000 fr.). Secondo il Cantone tali fattispecie non dovrebbero ricadere sotto l'articolo 14 capoverso 4 DPA.

4.4.3 Imposte dirette

I partecipanti si sono pronunciati a titolo sussidiario sulla proposta dell'avamprogetto nel caso in cui il Consiglio federale decidesse di introdurre il reato preliminare nonostante le opposizioni di principio o le richieste di trattare quest'ultima nel quadro della riforma del diritto penale fiscale. La maggior parte dei partecipanti si sono espressi unicamente sulla LIFD ma le osservazioni possono parimenti applicarsi *mutatis mutandis* alle disposizioni simili della LAID.

Definizione della nuova truffa fiscale (art. 186 cpv. 1, LIFD e 59 cpv. 1 LAID)

Trasformazione in reato d'evento e abrogazione del concorso ideale tra la sottrazione d'imposta e la truffa fiscale (cpv. 1)

L'ASB, la FSA e l'OAD FSA/FSN, Raiffeisen e l'UBCS ritengono che il passaggio da un reato di pura condotta a un reato d'evento sia corretto. Anche l'OREF comprende

la necessità di un reato d'evento ma propone di sostituire il termine «chiunque» con l'espressione «il contribuente che», trattandosi di un reato speciale.

La CF e l'OAD Fiduciari sono favorevoli all'abrogazione del concorso ideale tra truffa fiscale e sottrazione d'imposta. Anche la CDCF, la maggioranza dei Cantoni (AG, AR, BL, FR, GE, GL, GR, LU, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZG e ZH), il PBD e l'ASG sono dell'opinione che sia giudizioso porvi un termine (sulla base del principio *ne bis in idem*), ma osservano che ciò dovrebbe avvenire nel quadro della revisione del diritto penale fiscale. Si tratta in effetti di una modifica fondamentale che oltrepassa la definizione di un reato fiscale come reato preliminare e che ha enormi conseguenze sulle norme procedurali. Le numerose incoerenze dell'avamprogetto sarebbero scaturite da questo nuovo sistema di concorso. A parere del Cantone BS le questioni, che andrebbero oltre l'attuazione pura e semplice delle Raccomandazioni del GAFI, non sarebbero risolte in modo convincente.

Combinazione della frode fiscale (cpv. 1 lett. a) e dell'astuzia (cpv. 1 lett. b)

La CDCF, la maggioranza dei Cantoni (AG, AR, BL, FR, GE, GL, GR, LU, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZG), il PBD e I Verdi sono favorevoli alla combinazione del modello della frode fiscale con quello dell'inganno con astuzia anche se stabilire la soglia tra l'inganno e l'astuzia può talvolta essere problematico e solo la giurisprudenza sarà verosimilmente in grado di fissare tra qualche anno elementi concreti. La SIC Svizzera pensa valga la pena esaminare questo modello ma soltanto nel quadro della riforma del diritto penale fiscale. Il Cantone TI respinge l'introduzione dell'astuzia a livello di delitto ma è favorevole all'introduzione della nozione se si tratta del crimine.

Il Cantone VD può accogliere la creazione di questo tipo di truffa ma considera che debba essere definita più precisamente dopo la consultazione delle cerchie interessate. Esso teme che i piccoli intermediari finanziari non saranno in grado di effettuare i controlli puntuali sulle transazioni considerate dubbiose, ad esempio perché sono passate attraverso numerose società di copertura. In questi casi, le analisi che gli intermediari finanziari dovrebbero fornire rischierebbero di essere sproporzionate. A giudizio del Cantone JU la definizione di inganno con astuzia porrebbe dei problemi di attuazione pratica. In particolare non sarebbe semplice stabilire il limite tra sottrazione d'imposta e truffa fiscale nel caso in cui un contribuente si rifiutasse di collaborare con l'autorità fiscale che ha avviato una procedura nei suoi confronti. Inoltre, siccome la definizione stessa di questa nozione sarebbe soggetta a molteplici interpretazioni, ogni Cantone potrebbe attuarla in modo diverso. Ciò potrebbe pregiudicare la parità di trattamento tra contribuenti di Cantoni differenti e le procedure eseguite creerebbero incertezza giuridica.

L'USAM osserva che la definizione di reati fiscali gravi è problematica e il campo di applicazione dovrebbe essere descritto in modo più preciso. In particolare sarebbe necessario fissare criteri oggettivi e misurabili che permettano di determinare l'astuzia. Secondo allianze sud, la definizione proposta è troppo imprecisa e restrittiva. Essa non includerebbe tutti i reati fiscali commessi con astuzia che privano lo Stato interessato di importanti risorse per il finanziamento del bene pubblico. La DB ritiene opportuno definire più precisamente nella legge cosa sia un inganno con astuzia. Queste due organizzazioni chiedono in particolare di precisare esplicitamente che l'uso di strutture finanziarie complesse (ad es. la costituzione e la omessa dichiarazione di una società di gestione patrimoniale extraterritoriale o la creazione di strut-

ture opache destinate a effettuare sottrazioni d'imposta) o che l'intervento di terzi per dissimulare un'identità (prestanome) costituiscano un inganno con astuzia.

I rappresentanti del settore privato (ABES, ABPS, ASB, ASG, Centre Patronal, FER, Forum PMI, Forum OAD, FSA e OAD FSA/FSN, GPF, OAD FCT, OAD-ASA, OAD Casinos, OAD Fiduciari, OAR G, OREF, Raiffeisen, VQF, Walderwyss), il PLR e il PLR Genève respingono invece l'integrazione della nozione di astuzia (ai sensi dell'art. 146 CP) e chiedono dunque lo stralcio della lettera b. Osservano in particolare che tale inclusione creerebbe un ampliamento consistente e ingiustificato della vigente definizione di frode fiscale, il quale non sarebbe comunque richiesto dal GA-FI. ABES e Walderwyss sottolineano inoltre che con l'attuale nozione di frode fiscale il diritto svizzero dispone già di un reato grave preliminare al riciclaggio di denaro. In effetti le Raccomandazioni del GA-FI permettono di determinare i reati preliminari secondo una soglia, sia in relazione a una categoria di reati gravi, sia rispetto alla pena detentiva applicabile. Secondo questi partecipanti in Svizzera tale condizione è già soddisfatta.

I contrari sono dell'opinione che, oltre alla questione di principio, la proposta comporterà delle difficoltà per gli intermediari finanziari che non dispongono in particolare dei mezzi necessari per stabilire se il loro cliente abbia commesso un inganno con astuzia (se il fisco stesso fatica a scoprire un inganno con astuzia, come può riuscirvi un terzo?). Inoltre questa nozione resterebbe relativamente vaga. L'OAD-ASA indica, ad esempio, che il confine tra la menzogna semplice e l'astuzia è labile. Non sarebbe parimenti chiaro il momento in cui una menzogna diventa un castello di menzogne oppure se sussiste astuzia nel caso in cui un contribuente non dovesse reagire a una domanda del fisco e omettesse alcuni dati. Visto che l'elemento soggettivo dell'astuzia non può essere determinato dall'intermediario finanziario, CSNLAW, l'OAD-ASA, l'OREF e PD-Consulting non escludono la possibilità che gli intermediari finanziari trasmettano migliaia di comunicazioni all'Ufficio di comunicazione per evitare a priori qualsiasi rischio. In pratica, secondo CSNLAW, una trasmissione sistematica priverebbe il segreto bancario del suo contenuto, sia per le persone residenti in Svizzera sia per quelle all'estero, e questo senza che vi sia stata una discussione e una votazione al riguardo.

Inoltre, l'OREF osserva che, secondo la giurisprudenza, fornire informazioni false equivale a comportarsi con astuzia, fatto salvo se l'ingannato, viste le circostanze, non ha proceduto alle dovute verifiche elementari. Trasposta in ambito fiscale, l'astuzia si realizzerebbe quasi sistematicamente nei casi di sottrazione d'imposta, poiché gli autori confiderebbero nel fatto che l'amministrazione non disponga dei mezzi necessari per verificare se mancano elementi imponibili nella loro dichiarazione. Si tratterebbe dunque di un cambiamento fondamentale che dovrebbe essere effettuato soltanto nel contesto della revisione totale del diritto penale fiscale. A questo proposito, secondo l'ASB la dottrina osserva giustamente che la giurisprudenza relativa alla truffa dell'articolo 146 CP non dovrebbe poter essere semplicemente traspunta alla relazione speciale esistente tra il contribuente e le autorità fiscali. Infatti in questo caso esisterebbe una relazione di subordinazione e la verifica delle informazioni del contribuente sarebbe proprio uno dei compiti dell'autorità fiscale. Quest'ultima disporrebbe appunto di strumenti che i privati non hanno. Bisognerebbe pertanto tenere conto delle specificità della procedura di tassazione per determinare il limite tra la comunicazione di informazioni false e l'astuzia. L'UBCS è dello stesso avviso. In questo ambito l'ASG osserva che lo Stato non può essere una vittima

dell'astuzia e che il modello dell'astuzia deve dunque essere respinto nel diritto penale fiscale.

Secondo l'ASB l'elemento «confermandone [all'autorità fiscale] con astuzia l'errore» crea una nuova fattispecie che in taluni casi include anche la semplice omissione di dichiarare. Infatti, non soltanto il limite tra sottrazione d'imposta semplice e truffa fiscale verrebbe meno, ma soprattutto l'atto di impedire la scoperta della truffa fiscale sarebbe già punibile. Questa fattispecie costituirebbe una novità in diritto penale e non potrebbe dunque essere introdotta pretestando un'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI. Pertanto, se la nozione di astuzia dovesse essere mantenuta, l'ASB, Raiffeisen e l'UBCS ne esigono lo stralcio. La FSA e l'OAD FSA/FSN condividono il parere che tale fattispecie è troppo severa. Secondo l'UDC, è molto vaga e non permette di definire un limite chiaro tra truffa fiscale e sottrazione d'imposta.

Il PLR Genève e l'ABPS osservano che l'estensione all'astuzia modifica considerevolmente i rapporti tra cittadino e Stato e compromette l'equilibrio tra il diritto del cittadino alla protezione della sfera privata finanziaria e la necessità dello Stato di riscuotere le imposte dovute. Secondo l'ABPS, questa nozione mette in discussione l'intero sistema fiscale svizzero e, a queste condizioni, nulla giustifica più la riscossione di un'imposta di garanzia come l'imposta preventiva. Il PLR considera centrale che un tribunale decida, in veste di istanza indipendente, sull'esistenza di un sospetto fondato prima che la protezione della sfera privata venga infranta. Combinare la proposta attuale con quella della revisione del diritto penale fiscale concernente le misure procedurali comporterebbe un considerevole indebolimento della sfera privata. Una tale discussione non dovrebbe tuttavia avvenire nel quadro dell'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI.

Anziché introdurre la nozione di astuzia ai sensi dell'articolo 146 CP, GPF propone di ispirarsi alla nozione di «frode fiscale» dell'articolo 26 della Convenzione tra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito che riprende ampiamente la giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'articolo 3 capoverso 3 AIMP. In altri termini si realizzerebbe un comportamento fraudolento quando un contribuente utilizza o ha l'intenzione di utilizzare, al fine di ingannare le autorità fiscali, documenti falsi o falsificati oppure un castello di menzogne. GPF respinge tuttavia un'interpretazione troppo ampia come quella che emerge dal *Mutual Agreement* del 23 gennaio 2003.

In merito alla definizione di astuzia, la SATC ricorda che le strutture *offshore* sono nella maggior parte dei casi utilizzate per scopi assolutamente legittimi e che il mero impiego di tali strutture non può costituire un indizio di astuzia.

Nozione di documenti (cpv. 1 lett. a)

L'ASB, la FSA e l'OAD FSA/FSN, Raiffeisen e l'UBCS hanno espresso il desiderio di limitare ai documenti e altre attestazioni di terzi la nozione di documenti ai sensi della lettera a. Chiedono di conseguenza che i libri contabili, bilanci e conti economici siano stralciati da questa lettera. Sarebbe infatti problematico qualificare come documenti gli atti forniti dal contribuente stesso, poiché questi ultimi non costituirebbero una relazione di fiducia tra il contribuente e il fisco. Questa fattispecie implicherebbe inoltre che dal momento in cui i bilanci o i conti economici sono forniti, di fatto qualsiasi sottrazione d'imposta soddisfa l'elemento costitutivo oggettivo della truffa. Ne conseguirebbe una disparità di trattamento tra il contribuente che deve fornire questi atti contabili e chi non sottostà a tale obbligo.

Crimine fiscale (cpv. 1^{bis})

La FSA, il Forum OAD e la maggioranza degli OAD (ASG, OAD FCT, OAD-ASA, OAD Casinos, OAD FSA/FSN, OAD Fiduciari, OAR G e VQF) accolgono favorevolmente il fatto che l'introduzione del nuovo reato preliminare non sia realizzata tramite un semplice aumento della pena applicabile al vigente reato di falsità in documenti o frode fiscale.

L'ARIF non ritiene giustificato prevedere una truffa fiscale distinta da quella di diritto penale comune. Infatti una truffa fiscale dovrebbe costituire un crimine indipendentemente dall'ammontare della truffa. L'uso di documenti falsi dovrebbe inoltre rappresentare soltanto un semplice indizio dell'inganno con astuzia.

Per la DB, il reato proposto non è sufficiente. Fondamentalmente qualsiasi forma intenzionale di sottrazione d'imposta – eccetto forse i casi bagatella – dovrebbe essere considerata un reato preliminare al riciclaggio di denaro ed essere motivo sufficiente per autorizzare la sospensione del segreto bancario. L'attuale distinzione tra frode fiscale e sottrazione d'imposta – o tra delitto fiscale e crimine fiscale secondo l'avamprogetto – è artificiale, arbitraria e difficilmente difendibile dal punto di vista della politica estera della Svizzera.

Il Cantone TI ritiene necessario definire il crimine in maniera autonoma senza fare riferimento alla truffa fiscale in quanto delitto. È dell'opinione che il testo di legge debba disciplinare in modo chiaro e comprensibile gli elementi costitutivi della fattispecie in modo da non creare incertezze giuridiche.

Distinzione tra delitto fiscale e crimine fiscale (soglia di 600 000 franchi di elementi imponibili non dichiarati)

Poca chiarezza: numerosi partecipanti (CDCF, AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SO, TG, UR, VS, ZG, ZH, PBD, ABPS, CF, FER, GCO, OAD-ASA) ritengono che la nozione di «elementi imponibili» sia poco chiara e si interrogano se comprenda soltanto i redditi e gli utili oppure anche il patrimonio e il capitale. Se con essa si intende la base imponibile, il Cantone BS ritiene che non sia adeguata poiché la base è differente per ogni tipo di imposta. Il Cantone FR si chiede se questo limite possa essere applicato globalmente a un gruppo di contribuenti interessati dallo stesso caso o se debba essere applicato in modo separato a ogni contribuente. L'ABPS, il Centre Patronal e l'UBCS sottolineano che il DFF non fornisce alcuna giustificazione quanto ai motivi che l'hanno indotto a fissare questa soglia a 600 000 franchi. L'UBCS è dell'opinione che nel messaggio occorra spiegare in modo più preciso l'origine di questo importo, anche allo scopo di fornire agli intermediari finanziari ulteriori elementi per effettuare i necessari chiarimenti.

Inclusione dell'imposta sulla sostanza: l'ABPS, il Centre Patronal, la FER e l'OREF sottolineano che numerosi Stati non conoscono un'imposta sulla sostanza. Secondo il Centre Patronal, non sarebbe quindi possibile rimproverare a un cliente di non aver comunicato alle autorità fiscali estere un patrimonio, non imponibile in quanto tale in quel Paese. L'ABPS e la FER ritengono arbitrario considerare un patrimonio di 600 000 franchi quale elemento qualificante e osservano che nel settore della gestione patrimoniale non sono rari importi equivalenti o superiori a questa soglia. Stabilire un tale limite potrebbe dunque portare discredito all'insieme degli istituti attivi in questo campo, o condurre a una grandissima quantità di comunicazioni relative a sospetti di riciclaggio.

La maggioranza dei partecipanti (CDCF, AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SO, TG, UR, VS, ZG, ZH, PBD, ASG, Forum OAD, FSA e OAD FSA/FSN, OAD-ASA, OAD Casinos, OAD Fiduciari, OAR G e VQF) osserva che applicare una soglia di 600 000 franchi al patrimonio equivale a qualificare come crimine anche la sottrazione di un importo di alcune centinaia di franchi. Il Cantone NW solleva un'obiezione di fondo riguardo alla proporzionalità. L'OREF e l'USC condividono il parere che la soglia non sia per nulla proporzionata all'imposta effettivamente sottratta.

L'USC propone dunque che nella LAID il limite sia molto più elevato per l'imposta sulla sostanza. Il Cantone TI, l'ASB, l'ABPS, la FSA e l'OAD FSA/FSN, la FER, l'OREF e Raiffeisen propongono invece di escludere l'imposta sulla sostanza. Secondo l'OREF l'esclusione non sarebbe contraria alle raccomandazioni GAFI.

L'UDC menziona che l'introduzione di una soglia rappresenta soltanto un livello di qualifica supplementare e dissimula la soppressione dell'attuale distinzione tra sottrazione d'imposta e frode fiscale.

Esclusione delle imposte sulle successioni e sulle donazioni: secondo I Verdi e la DB tale esclusione non è giustificata.

Ammontare del valore soglia: secondo l'USC la soglia è proporzionata agli utili o redditi non dichiarati. Il Cantone BE, il PS, I Verdi, alliance sud e la DB ritengono invece che la soglia sia troppo elevata, in particolare rispetto alle imposte indirette. Secondo il Cantone BE e il PS l'ammontare del valore soglia dovrebbe essere abbassato a 200 000 franchi di elementi imponibili non dichiarati nel caso in cui il criterio dovesse essere accolto. I Verdi, alliance sud e la DB sono favorevoli a un importo di 150 000 franchi, sottolineando che questo importo è comunque molto elevato dal punto di vista della politica in materia di sviluppo. I Verdi e alliance sud rinuncerebbero pertanto a qualsiasi soglia. SATC, invece, per ragioni pratiche propone una soglia di un milione.

Il GCO e l'ODA Genève ritengono che la legge dovrebbe prevedere valori soglia differenti di elementi non dichiarati per i redditi, per il patrimonio e il capitale.

Criterio degli «elementi imponibili non dichiarati» rispetto al criterio delle «imposte sottratte»: la maggioranza dei partecipanti (CDCF, AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH, PBD, PPD, ASG, CF, CSNLAW, economiesuisse, Forum OAD, FSA e OAD FSA/FSN, GPF, OAD-ASA, OAD Casinos, OAD Fiduciari, OAR G, VQF, USAM, USC) ritiene che il criterio degli «elementi imponibili» non sia adeguato. Infatti esso non fornisce alcuna indicazione sull'ammontare dell'imposta effettivamente sottratta. Nei casi limite la sottrazione d'imposta non è neppure data, poiché gli elementi imponibili non dichiarati non superano il saldo del reddito negativo comunicato nella dichiarazione d'imposta. Inoltre, questo criterio contraddice le spiegazioni, secondo cui soltanto i valori patrimoniali sottratti al fisco tramite un reato preliminare criminale (ovvero le imposte risparmiate) possono costituire successivamente oggetto di riciclaggio di denaro. GPF osserva che il criterio crea grandi disparità tra Cantoni. La maggioranza dei partecipanti ritiene dunque che, come per le imposte indirette, occorra riferirsi all'ammontare dell'imposta sottratta, ovvero al risultato del reato, anche se questo criterio è poco attuabile per gli intermediari finanziari. Questo importo serve anche a calcolare la multa per sottrazione d'imposta.

L'USC propone un importo dell'imposta sottratta di 200 000 franchi, il Forum PMI di 300 000, la FSA e l'OAD FSA/FSN nonché l'USAM di 500 000, l'ASG di 600 000, mentre il Forum OAD e la maggioranza della OAD (OAD-ASA, OAD Casinos, OAD Fiduciari, OAR G e VQF) propongono un milione di franchi, analogamente a quanto previsto per i crimini borsistici.

GPF ritiene che la legislazione debba indicare che la soglia sia adeguata ogni anno in funzione della variazione dell'indice svizzero dei prezzi al consumo.

Secondo l'OAD FCT, non costituiscono un criterio adeguato né gli elementi imponibili non dichiarati né le imposte sottratte, poiché in entrambi i casi l'intermediario finanziario sarebbe obbligato ad acquisire conoscenze in ambito fiscale nazionale e internazionale per poter adempiere al suo obbligo. Esso è dell'opinione che la sola via praticabile sia di considerare, senza alcun limite, la frode fiscale come un reato preliminare al riciclaggio di denaro. Questa fattispecie necessita tuttavia dell'adozione di misure di accompagnamento quali un'amnistia generale a livello federale e l'abolizione dell'autodenuncia esente da pena in caso di frode fiscale.

Elemento di qualifica supplementare (precisazioni temporali): numerosi partecipanti ritengono necessaria l'introduzione di un secondo elemento di qualifica nel testo di legge, come nel caso delle imposte indirette. Diversi partecipanti (TI, ABPS, ASG, economiesuisse, Forum OAD, OAD-ASA, OAD Casinos, OAD Fiduciari, OAR G e VQF) domandano soltanto di precisare che la soglia è intesa *per periodo fiscale* (secondo il GCO bisognerebbe piuttosto parlare di anno civile). In questo modo è chiaro che non vi è possibilità di cumulare diversi periodi fiscali. Altri partecipanti (ASB, FSA e OAD FSA/FSN, OREF, Raiffeisen) ritengono che l'attività criminale dovrebbe ripetersi per un periodo di diversi anni, ovvero per almeno due periodi fiscali consecutivi. Il settore bancario osserva che questo è il solo mezzo per rendere attuabile il sistema per gli intermediari finanziari interessati dall'obbligo di comunicare. Per la FSA e l'OAD FSA/FSN, la condizione della delinquenza ripetuta permette di meglio tener conto della gravità del reato. In compenso la soglia potrebbe essere abbassata a 500 000 franchi di elementi imponibili. Il Cantone TI propone di includere la nozione di mestiere.

Altre osservazioni in relazione con la soglia: secondo CSNLAW non è vero che la soglia di 600 000 franchi serve a creare chiarezza e a indicare agli intermediari finanziari il valore a partire dal quale devono applicare una maggiore diligenza. Infatti, in numerosi casi la stessa fattispecie vale anche per le imposte indirette, dove può sussistere truffa qualificata per importi molto inferiori a 600 000 franchi. L'ODA Genève sottolinea le difficoltà a livello pratico, in particolare se un cliente è assoggettato a imposta in uno Stato con un sistema fiscale totalmente differente e si interroga su come tener conto delle specificità svizzere quali l'esenzione applicata ai guadagni di capitale sul patrimonio privato oppure sulla liquidazione parziale indiretta. L'ODA Genève conclude che sotto una definizione apparentemente semplice si sottintendono questioni molto delicate relative alla definizione di elemento imponibile non dichiarato, esponendo gli intermediari finanziari a un'eccessiva incertezza che non può essere semplicemente risolta da una dichiarazione di conformità fiscale del cliente. È dunque necessario ripensare in modo approfondito il concetto per eliminare le incertezze e definire chiari elementi costitutivi destinati alla prassi.

Sanzioni (art. 186 cpv. 2 e 186a LIFD; art. 59 cpv. 2 e 59a LAID)

La CDCF, la maggioranza dei Cantoni (AG, AR, BL, FR, GE, GL, GR, LU, OW, SG, SZ, TG, UR, ZG) e il PBD osservano che la soluzione proposta risulta essere la conseguenza logica del nuovo disciplinamento della nozione di concorso, ma illustra anche perché è errato passare a questa fase nell'ambito dell'avamprogetto GAFI.

Persone fisiche (art. 186 cpv. 2 LIFD e art. 59 cpv. 2 LAID): secondo CSNLAW, una pena detentiva fino a cinque anni costituisce una rottura inaccettabile con la tradizione svizzera che prevede generalmente pene relativamente lievi in materia fiscale, vista la fiducia reciproca sulla quale si basa la relazione tra cittadino e Stato. Essa è parimenti in contraddizione con la pena prevista per altri reati contro lo Stato (ad es. art. 292 CP). I Verdi, alliance sud e la DB propongono invece di aumentare la sanzione per il crimine a 10 anni¹⁶.

Persone giuridiche (art. 186a LIFD e 59a LAID): il Cantone TI e l'OREF osservano che la multa per una persona giuridica autore di una frode fiscale non dovrebbe essere superiore a quella per una persona fisica. I Verdi e la DB considerano invece l'ammontare della multa lieve rispetto agli anni di prigione che rischia una persona fisica per lo stesso reato e propongono che l'ammontare massimo della multa sia portato al decuplo dell'imposta sottratta (al posto del quintuplo).

Procedura (art. 188 e 190 LIFD, art. 61 LAID)

L'ASG ritiene vi siano alcune contraddizioni nella procedura proposta che devono assolutamente essere risolte. Il Cantone JU osserva che la proposta sembra scontrarsi con la futura modifica del diritto fiscale penale. La CDCF, la maggior parte dei Cantoni (AG, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, UR, ZG, ZH), il PBD e SwissHoldings ritengono fundamentalmente che un nuovo disciplinamento della procedura debba avvenire nel quadro della revisione del diritto penale fiscale e non dell'avamprogetto GAFI.

La CDCF e i Cantoni sottolineano in particolare che gli elementi dell'inchiesta devono essere sempre raccolti in applicazione dello stesso diritto di procedura e con gli stessi mezzi di investigazione, contrariamente a quanto proposto concretamente in questo avamprogetto. La proposta ha inoltre come conseguenza l'esistenza di diverse vie giudiziarie per la sottrazione d'imposta. Ne risulta una violazione del principio della parità di trattamento. Restano infine aperte numerose questioni. Ad esempio il Cantone FR si interroga in merito all'imposta preventiva non recuperabile che può comportare in alcuni casi un'imposizione confiscatoria. Il Cantone JU teme che la proposta rimetta in questione una procedura che ha dato buoni risultati trasmettendo a autorità che non dispongono di una formazione appropriata procedure fiscali specifiche. I Cantoni FR, SO, la FSA e l'OAD FSA/FSN nonché l'OREF nutrono dubbi circa le competenze necessarie in materia fiscale delle autorità penali. La FSA e l'OAD FSA/FSN si interrogano su una possibile collaborazione con le autorità fiscali cantonali.

La CDCF, i Cantoni e la DB osservano che la proposta potrebbe permettere alla persona interessata di far sparire delle prove portando un inutile pregiudizio all'inchiesta ripresa dalle autorità penali. In effetti la necessità di avviare prima una procedura per

¹⁶ 10 anni al massimo secondo la DB e minimo 10 anni secondo alliance sud. I Verdi sostengono le posizioni di queste due associazioni.

sottrazione d'imposta potrebbe allarmare il contribuente colpevole di una truffa fiscale e permettergli di distruggere degli indizi della sua infrazione. La DB propone dunque che l'autorità fiscale possa avviare una procedura e trasmetterla immediatamente alle autorità di perseguimento penale senza avvertire il contribuente interessato se essa dispone di seri indizi di truffa fiscale grave o se teme la distruzione di prove. Sempre secondo la DB bisognerebbe lasciare alle autorità penali la possibilità di occuparsi, senza che una procedura per sottrazione d'imposta sia stata previamente avviata, di una procedura di presunta truffa fiscale di cui sono venute a conoscenza nel quadro del perseguimento di altri delitti o, ad esempio, tramite un'autorità estera di perseguimento penale. La DB formula proposte concrete in merito a questi due punti e ritiene che queste modifiche debbano essere introdotte senza attendere l'annunciata riforma del diritto penale fiscale.

Il fatto che gli atti non vengano rispediti all'autorità fiscale se il sospetto di frode non è confermato è oggetto di critica anche da parte della CDCF, della maggior parte dei Cantoni, del PBD, del PPD e dell'OREF. Per il PPD, in questo caso gli atti devono essere ritornati all'autorità fiscale. In caso contrario il limite tra truffa fiscale e sottrazione d'imposta non esisterebbe più.

Per l'OREF rinviare a giudizio penale i casi di sottrazione d'imposta con astuzia provocherebbe un'elevata quantità di procedure, visto che in caso di sospetto di infrazione l'autorità fiscale dovrà sistematicamente far verificare il sospetto a un'autorità penale. Esso si chiede inoltre perché all'articolo 190 capoverso 2 fornire maggiori mezzi di investigazione alle autorità fiscali se poi queste procedure vengono trasmesse alle autorità penali, che hanno mezzi ancora più estesi. Di conseguenza dubita che le misure speciali d'inchiesta servano spesso. L'OREF ipotizza che l'AFC debba chiarire dei casi per deciderne la trasmissione ma pensa che questa fattispecie avverrà raramente.

SwissHoldings sottolinea che la proposta ha in particolare l'effetto di rimuovere il segreto bancario anche nei casi di minore importanza e dunque, in maniera generale, di criminalizzare tutti i contribuenti.

Il Cantone AI esige che anche in futuro le autorità fiscali, che dispongono dell'efficienza e delle competenze materiali necessarie e sono efficaci, siano competenti per la sottrazione d'imposta e non l'Ufficio di comunicazione.

Secondo l'OAD Fiduciari nell'avamprogetto resta senza risposta la questione relativa alla destinazione del denaro sottratto. Esso ritiene che questo denaro debba essere versato alle autorità fiscali allo scopo di compensare la perdita di sostrato fiscale.

Altro

Autodenuncia (art. 186 cpv. 3 LIFD e 59 cpv. 2^{bis} LAID): il Cantone FR sottolinea che quest'ultima appare assurda in materia di crimine.

Responsabilità solidale (art. 186 cpv. 4 LIFD e 59 cpv. 4 LAID): l'ASB, l'ABES, la FSA e l'OAD FSA/FSN, l'OAD-ASA, Raiffeisen e Walderwyss si oppongono. L'ASB in particolare osserva che esistono già norme penali per punire le persone che partecipano a un delitto o a un crimine. Inoltre a causa della nozione giuridica di «partecipazione», la proposta comporta un rischio di responsabilità per l'intermediario finanziario, nel caso in cui il suo cliente commettesse una sottrazione d'imposta, difficile da valutare. La responsabilità solidale in merito alle imposte sottratte è inoltre contraria al principio del diritto penale. Di conseguenza bisognerebbe anche stralciare la

responsabilità solidale dagli articoli 177 capoverso 1 LIFD e 56 capoverso 3 LAID. In compenso bisognerebbe aumentare considerevolmente la multa prevista all'articolo 177 LIFD in caso di istigazione, complicità o concorso a una sottrazione d'imposta. Essa dovrebbe essere portata a 50 000, e a 250 000 franchi in casi gravi. Altri partecipanti indicano inoltre che la responsabilità solidale non è richiesta dal GAFL. L'OAD-ASA indica che bisogna ritornare all'espressione «istigazione, complicità, concorso». Per il GCO la proposta è in sé logica ma dovrebbe essere ristretta agli atti commessi intenzionalmente a danno del fisco svizzero e qualificati come riciclaggio di denaro ai sensi del diritto svizzero.

Casi bagatella: il PPD insiste sul fatto che in occasione di qualsiasi modifica del diritto penale fiscale bisogna assicurarsi che i casi di sottrazione d'imposta di minore importanza non siano criminalizzati.

Entrata in vigore e applicazione delle nuove disposizioni: nella misura in cui è previsto di accordare ai Cantoni un termine di due anni per adeguare la loro legislazione, l'OREF preconizza un'entrata in vigore posticipata di due anni anche per le modifiche della LIFD. Sarebbe altrimenti possibile perseguire le truffe a danno della LIFD ma non quelle a danno della LAID. Le GCO ritiene che, in combinazione con la giurisprudenza sul dolo eventuale, il nuovo reato produca nel diritto svizzero effetti retroattivi intollerabili e inediti sulla clientela esistente. Infatti il reato concernente una somma di denaro potrebbe essere commesso non solo al momento della sottrazione d'imposta con astuzia ma anche ulteriormente ogni volta che si omette di dichiarare tale somma. Per questi motivi il GCO propone di limitare l'applicazione dell'articolo 305^{bis} CP ai valori patrimoniali accettati dopo l'entrata in vigore della riveduta legge. PD-Consulting emette la stessa ipotesi in alternativa alla proposta.

Conseguenze per la Confederazione e i Cantoni, conseguenze economiche: CSNLAW ritiene che il rapporto sottovaluta i costi supplementari per la Confederazione (necessità di creare posti supplementari presso l'Ufficio di comunicazione) e per i Cantoni (aumento dei casi trasmessi dall'Ufficio di comunicazione ai ministeri pubblici cantonali). Anche per gli intermediari finanziari le proposte comportano enormi costi supplementari e un nuovo rischio legato all'attività finanziaria. Questa situazione potrebbe condurre molti intermediari finanziari a rinunciare alla loro attività. Secondo il Forum PMI i gestori patrimoniali interrogati nel quadro di un test PMI stimano che la proposta comporterà un sensibile aumento degli oneri e dei costi, valutato a circa 25 000 franchi all'anno per un intermediario finanziario di taglia media, esclusi i costi unici previsti per il controllo della clientela esistente.

Prescrizione (art. 189 LIFD e 60 LAID)

Secondo NW la proposta è incomprensibile. Non è possibile, da un lato, riferirsi esplicitamente nel rapporto alle norme di prescrizione di diritto comune e, dall'altro, non prevedere alcuna differenza tra la prescrizione dei delitti e quella dei crimini fiscali. L'ARIF non comprende perché il perseguimento dell'infrazione fiscale dovrebbe essere trattato diversamente da quello di diritto comune. L'OAD FCT respinge la proposta unicamente per quel che concerne i delitti fiscali, mentre l'ASG e l'USC si oppongono, in maniera generale, al prolungamento del termine di prescrizione da 10 a 15 anni. L'OAD-ASA e l'OREF ritengono che il termine dovrebbe essere fissato a 10 anni e che questo corrisponde al termine di conservazione dei documenti. L'OREF osserva inoltre che i reati fiscali comportano una procedura di recupero d'imposta il cui avvio decade dopo dieci anni dalla fine del periodo fiscale interessa-

to. È di conseguenza assurdo poter perseguire un reato legato alla sottrazione d'imposta se questa non può più essere recuperata. Secondo l'OAD-ASA i termini di prescrizione sono troppo lunghi rispetto a quelli adottati a livello internazionale. Essa ritiene che la questione dovrebbe eventualmente essere trattata nel quadro della riforma del diritto penale fiscale. Infine il Cantone VD ritiene che bisognerebbe approfondire la questione della prescrizione dei reati fiscali in generale, soprattutto alla luce delle eventuali soluzioni adottate per regolarizzare il passato.

Proposte alternative

Modifica dell'articolo 305^{bis} CP: BE respinge l'approccio proposto poiché costituisce una trasformazione fondamentale del diritto vigente e comporta complicazioni a livello di procedura. Piuttosto che creare un nuovo crimine in ambito di imposte dirette Be propone di modificare l'approccio dell'articolo 305^{bis} CP trattando i reati preliminari. In questo modo, oltre ai crimini, sarebbero aggiunti all'articolo 305^{bis} CP determinati delitti fiscali del vigente diritto che diverrebbero reati preliminari in alcuni casi gravi. In concreto BE propone che la frode fiscale ai sensi dei vigenti articoli 186 LIFD e 59 LAID sia considerata come un reato preliminare se sono state sottratte imposte per un certo importo. Questa proposta lascerebbe un margine di manovra aperto nel quadro della riforma del diritto penale fiscale. Le fattispecie determinanti potrebbero allora essere adeguate alla prassi tenendo conto delle raccomandazioni GAFI.

Concetto alternativo al riciclaggio in materia fiscale: il PLR, l'ABPS, l'ASB, la FSA e l'OAD FSA/FSN, l'OREF, Raiffeisen e l'UBCS propongono di introdurre nella legislazione fiscale una nuova norma indipendente costitutiva del riciclaggio di denaro in materia fiscale che tenga conto delle specificità di questo ambito. Il PLR osserva che questa è la via che ha scelto la Germania. In questo contesto l'ASB e il PLR forniscono proposte concrete. Piuttosto che costituire un ostacolo alla confisca ai sensi dell'articolo 305^{bis} CP questo riciclaggio in materia fiscale rappresenterebbe un ostacolo alla procedura di recupero d'imposta, trattandosi di imposte dirette, e sarebbe introdotta nella LIFD. Secondo la proposta dell'ASB, questo reato dovrebbe essere realizzato dalla frode fiscale ai sensi dell'articolo 186 capoverso 1 LIFD, ripetuto su vari periodi fiscali consecutivi e ostacolare in modo importante la procedura di recupero d'imposta, ovvero il reddito sottratto dovrebbe ammontare ad almeno 600 000 franchi per ogni periodo fiscale. In questo modo la frode fiscale costituirebbe un delitto come il riciclaggio di denaro e potrebbe essere realizzata sia dal contribuente che da un terzo. Nella sua proposta il PLR propone invece che questo reato può essere commesso solo da un terzo. Esso propone inoltre l'importo di 300 000 franchi di reddito, ma indica anche che questa soglia è discutibile. Una disposizione simile potrebbe essere introdotta nel DPA trattandosi di imposte riscosse dalla Confederazione. Essa costituirebbe allora un ostacolo alla procedura ordinaria di riscossione di tributi. Con il concetto alternativo di riciclaggio specifico in materia fiscale non sarebbe più necessario introdurre la nozione di crimine fiscale nella legislazione fiscale. La proposta non interferirebbe nemmeno nella riforma del diritto penale fiscale. Sarebbe inoltre sufficiente aggiungere un riferimento a queste nuove disposizioni all'articolo 9 LRD affinché l'obbligo di comunicare sia parimenti applicabile. I fautori di questo progetto ritengono giustificato iniziare dalla procedura di recupero d'imposta, o dalla procedura di riscossione di tributi, poiché in questo modo il favoreggiamento è già punibile secondo l'articolo 305 CP. Il PLR propone inoltre di aggiungere nella LIFD una disposizione concernente i contribuenti stranieri.

L'OREF ritiene che questo approccio sarebbe più efficace di quello dell'articolo 305^{bis} CP. Infatti come sapere se un contribuente ha ingannato il fisco, quando il fisco stesso non lo rileva? Come sapere se l'imposta è stata pagata tramite un conto bancario altro di quello in oggetto? Eccetera.

Altre proposte: secondo SwissHoldings sarebbe sufficiente trasformare il vigente articolo 186 LIFD in reato d'evento e aggiungervi un elemento di qualifica supplementare per costituire un crimine. Al riguardo ci si potrebbe ampiamente ispirare alla proposta dell'avamprogetto. In questo modo vi sarebbe crimine se gli elementi imponibili non dichiarati ammontano a 600 000 franchi almeno. Tuttavia, visto che questa soglia sarebbe rapidamente raggiunta da contribuenti molto agiati e dalle grandi imprese, SwissHoldings propone di aggiungere, ad esempio, che gli elementi imponibili sottratti devono ammontare al 5 per cento almeno del reddito o della sostanza imponibile. I Cantoni BS, NE e SZ propongono di limitare l'avamprogetto alla nuova definizione di truffa fiscale e alle relative correzioni redazionali.

4.4.4 Assistenza giudiziaria internazionale

Soltanto la CDCF, 14 Cantoni (AG, AR, BL, FR, GE, GL, GR, LU, OW, SG, TG, UR, VS e ZG), il PBD e la DB si sono pronunciati sulla presente questione, alcuni dei quali unicamente rimandando alla presa di posizione della CDCF.

La CDCF, i Cantoni e il PBD rinviano alla presa di posizione della CDCF del 21 settembre 2012 concernente la consultazione sull'estensione dell'assistenza giudiziaria ai reati fiscali, secondo cui l'avamprogetto dovrebbe essere respinto per rielaborazione e rinviato a una data successiva alla revisione del diritto penale fiscale. Anche la DB si attiene alle osservazioni esposte nel quadro della consultazione sull'estensione dell'assistenza amministrativa ai reati fiscali, ovvero che la riserva prevista dall'articolo 3 capoverso 3 AIMP dovrebbe essere stralciata. Sarebbe inoltre in contraddizione con la coerenza e lo spirito del presente avamprogetto affermare il principio secondo cui l'assistenza amministrativa in materia penale non è concessa nelle questioni fiscali. Anziché formulare delle deroghe a tale principio sarebbe opportuno stralciare il capoverso in questione nell'AIMP.

4.5 Pagamento in contanti nelle operazioni di vendita: estensione del campo di applicazione della LRD e adeguamento della LEF

In generale

La prescrizione in materia di pagamento in contanti nelle operazioni di vendita è respinta segnatamente dai partecipanti alla consultazione appartenenti al settore dell'economia e ai partiti borghesi, mentre è accolta dalla maggioranza dei Cantoni e da partiti e associazioni di sinistra.

La CDCF, i Cantoni BL, OW, UR, FR, AG, VS, SO, GE, GL, GR, BE, NE, LU, SG, il Centre Patronal, il PS, alliance sud, I Verdi, la SIC Svizzera, l'USS e la HEV approvano l'estensione del campo di applicazione della LRD alle vendite di beni immobili e di cose mobili. La CDCF constata che generalmente è inusuale e rischioso portare con sé diverse decine di migliaia di franchi in contanti. Il Cantone GE considera la prescrizione in materia di pagamento in contanti una soluzione pragmatica in accordo con le pratiche di pagamento già in uso. Secondo il Centre Patronal occorre fare distinzione tra le vendite di cose mobili, effettuate sovente in contanti, e le vendite di

beni immobili, il cui prezzo di vendita è raramente inferiore a 100 000 franchi. La SATC comprende i motivi della normativa e non solleva obiezioni. La HEV fa notare che gli intermediari finanziari – a differenza degli agenti immobiliari, notai e venditori privati – disporrebbero del knowhow e delle possibilità tecniche per seguire gli indizi, bloccare i relativi averi in caso di sospetto e quindi impedire una transazione immobiliare. L'USPI accoglie favorevolmente la prescrizione in materia di pagamento in contanti nelle vendite di beni immobili e la rispettiva rinuncia all'assoggettamento degli agenti immobiliari alla LRD. Secondo la FSN le vendite di fondi vengono effettuate già oggi esclusivamente senza contanti, ragione per cui una regolamentazione non dovrebbe essere necessaria. La FSN non intende tuttavia opporsi a una relativa normativa. L'ARIF e l'OAD FCT approvano in linea di principio che i pagamenti concernenti vendite di beni immobili vengano effettuati per il tramite di un intermediario finanziario, respingono però le condizioni esposte nei capoversi 2 e 3 dell'articolo 2b AP-LRD.

Esprimono un parere sfavorevole alla prescrizione in materia di pagamento in contanti i Cantoni NW e LU nonché i partiti PPD, PLR, PLR Genève, UDC, la VBN, la DB, Walderwyss, l'ASB, l'UBCS, l'ABES, PostFinance, Raiffeisen, l'OAR G, l'USAM, il Forum OAD, la VQF, l'OAD Casinos, l'OAD-ASA e l'OAD Fiduciari (piuttosto contraria anche economieuisse che rimanda alla presa di posizione del Forum OAD), mentre la rifiutano in parte FSA e l'OAD FSA/FSN.

Secondo la maggior parte dei pareri sfavorevoli la normativa della LRD contrasterebbe con il sistema (ASB, NW, DB, Walderwyss e ABES) e competerebbe al diritto privato (Forum OAD, VQF, OAD Casinos, OAD-ASA, OAD Fiduciari, ASG, VBN). Per ragioni di sistematica della legge anche la FSA e l'OAD FSA/FSN criticano la prescrizione in materia di pagamento in contanti, ma respingono per principio soltanto la prescrizione sulla vendita di cose mobili. La regolamentazione concernente la vendita di beni immobili è considerata accettabile in quanto rispecchia le pratiche di pagamento già in uso. Il Forum OAD, la VQF, l'OAD Casinos e l'OAR G ritengono che le prescrizioni in materia di pagamento in contanti siano anticostituzionali, poiché eliminano la possibilità di utilizzare i contanti come mezzo di pagamento per importi superiori a 100 000 franchi. Sollevano la questione dell'incostituzionalità anche il Forum PMI ed economieuisse, che rimanda alle considerazioni del Forum OAD. Secondo il Cantone NW la normativa introduce un nuovo, esclusivo e personale campo di applicazione che spiana la strada al riciclaggio di denaro legale fino a 100 000 franchi. A parere della VBN l'introduzione nella LRD di una normativa sulla prescrizione in materia di pagamento in contanti è inadeguata. Inoltre mancherebbero le conseguenze giuridiche per i contratti che non rispettano le modalità di pagamento. Il PPD sottolinea che vietare il pagamento in contanti potrebbe scaturire in un indebolimento della valuta. Inoltre il pagamento in contanti per un simile importo sarebbe già oggi inconsueto e sospetto dal punto di vista del riciclaggio di denaro. Pertanto il PPD fa appello alla ragione e al senso di responsabilità dei partner commerciali. Il PLR Genève pone in questione la legittimità della prescrizione in materia di pagamento in contanti, poiché potrebbe generare una «diffamazione» dei contanti quale mezzo di pagamento. Richiederebbe altresì un'analisi dei costi e dei vantaggi di una tale normativa nonché delle ripercussioni sull'industria orologiera e della gioielleria (è dello stesso parere anche il Forum PMI). Secondo PostFinance con la prescrizione in materia di pagamento in contanti sarebbe pressoché impossibile effettuare versamenti superiori a 100 00 franchi. Infatti non sarebbe realistico verificare allo sportello postale se un versamento è fondato su un'operazione di vendita o meno. Lo stesso vale anche per l'esecuzione di transazioni a favore di conti di terzi. Raiffeisen

considera la proposta di legge un'estensione sproporzionata del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro: non si può pretendere dagli istituti finanziari che controllino (tutti) i contratti dei clienti per poter garantire che non vengano autorizzati pagamenti superiori a 100 000 franchi. Le parti terze coinvolte dovrebbero giustamente essere assoggettate alla LRD. Il Cantone LU e l'UBCS lamentano una burocratizzazione supplementare e un'imposizione di obblighi agli intermediari finanziari derivanti dallo svolgimento di un'operazione di vendita, nonostante l'articolo 2 capoverso 1^{bis} AP-LRD non sia applicabile agli intermediari finanziari. L'ASB, l'UBCS e il GCO ritengono che la prescrizione in materia di pagamento in contanti comporti un trasferimento delle responsabilità e degli obblighi di diligenza agli intermediari finanziari. La responsabilità dovrebbe però continuare a competere alle parti contraenti dell'operazione di base. A parere del GCO queste proposte non sembrano essere sufficienti rispetto agli standard del GAFI (Raccomandazione 22). L'USAM giudica il divieto di pagamento in contanti per un importo superiore a 100 000 franchi sproporzionato e inadeguato. Ad esempio per la vendita di determinati modelli di orologi, automobili e gioielli con un prezzo di vendita eccedente i 100 000 franchi, il pagamento in contanti sarebbe l'unica possibilità, poiché il traffico dei pagamenti elettronici non coprirebbe o autorizzerebbe questi importi e gli assegni bancari e simili costituirebbero per i venditori un rischio difficilmente sopportabile. Il PLR ritiene che le disposizioni vigenti in materia di riciclaggio di denaro siano sufficienti. L'ASG chiede lo stralcio delle disposizioni proposte perché incentiverebbero anche l'attività di elusione. Infine, l'UDC respinge la prescrizione in materia di pagamento in contanti, poiché comporterebbe la sorveglianza delle transazioni finanziarie dei cittadini.

Diversi partecipanti alla consultazione hanno presentato proposte di miglioramento concrete. Per quanto riguarda la normativa sul pagamento in contanti per operazioni immobiliari il Cantone AG chiede ad esempio di fornire ulteriori informazioni sulle ripercussioni sull'imposta sugli utili da sostanza immobiliare, di chiarire se l'articolo 2b AP-LRD è applicabile anche ad altre operazioni (ad es. conferimento di un diritto di superficie) nonché di creare delle basi legali per le modalità di pagamento e la conferma degli intermediari finanziari. Secondo il Cantone LU e l'UBCS dovrebbero rientrare nella normativa anche operazioni che non richiedono denaro come mezzo di pagamento (fatturazione, transazione di azioni). L'UBCS non capisce in particolare a cosa si riferiscano esattamente i 100 000 franchi, una questione rilevante soprattutto nel caso di contratti di vendita a pagamento rateale. A parere del PBD esistono buone ragioni che motivano una regolamentazione sul pagamento in contanti. Tuttavia occorrerebbe verificare se anziché un importo assoluto potrebbero essere adottati criteri qualitativi. Segnatamente nelle operazioni immobiliari e nel commercio d'arte la necessità di intervento sarebbe maggiore a quella nella compravendita di automobili e nel commercio di bestiame. La FSN chiede diversi adeguamenti della disposizione sulla vendita di fondi per quanto concerne l'attività del pubblico ufficiale.

Art. 2b AP-LRD

Secondo l'USC nelle vendite di fondi si dovrebbe sempre ricorrere a un intermediario finanziario, ad eccezione dei mutui interni alle famiglie. Inoltre la legge dovrebbe prevedere per gli agenti immobiliari un obbligo legale di annunciare se questi dovessero avere un sospetto fondato di riciclaggio di denaro o dell'utilizzo di averi non dichiarati. La FSN ritiene che la prescrizione in materia di pagamento in contanti non debba ostacolare o impedire la compravendita di un fondo e con essa i compiti principali del notaio (ad es. con l'art. 2b cpv. 3 AP-LRD). Inoltre dovrebbe essere possi-

bile effettuare il pagamento mediante il conto cliente del pubblico ufficiale. Anche i notai dovrebbero poter confermare che il pagamento sia stato o sarà effettuato per il tramite di un intermediario finanziario (è dello stesso avviso anche la VBN). L'ARIF considera troppo rigide le modalità di pagamento di cui all'articolo 2b capoversi 2 e 3. Il Forum OAD ritiene invece problematico il fatto che in base alle modalità di pagamento il contratto di vendita debba essere modificato qualora il compratore decidesse di pagare diversamente da quanto pianificato. A parere del GCO la responsabilità di dimostrare che il pagamento sia stato effettuato conformemente alle modalità stabilite non dovrebbe spettare a un intermediario finanziario, bensì ad esempio al notaio o all'agente immobiliare che ha seguito le trattative. Il GCO propone dunque di modificare il capoverso 3 in tal senso.

Art. 2c AP-LRD

La maggioranza respinge la prescrizione in materia di pagamento in contanti per la vendita di cose mobili (segnatamente OAD Fiduciari, ARIF, OAD FCT, Walderwyss, FSA e OAD FSA/FSN, VSGU, FH). Tuttavia l'ARIF, l'OAD FCT, la FSA e l'OAD FSA/FSN esprimono in linea di principio un parere favorevole a questa prescrizione per quanto concerne le operazioni immobiliari (è dello stesso parere anche l'OAD Fiduciari in caso di un inserimento della normativa nel CO). Secondo l'ARIF una siffatta normativa è inutile ma anche pericolosa, poiché al fine di evitare controlli potrebbero essere occultate transazioni e i loro autori potrebbero rifugiarsi all'estero. Ciò comporterebbe una perdita economica e finanziaria per la Svizzera. Il Cantone NW ritiene che le disposizioni non siano attuabili per la vendita di fondi a causa della mancanza di formalità dell'operazione di vendita. Il Forum OAD, la VQF e l'OAD Casinos sostengono la facoltà del Consiglio federale di prevedere eccezioni. La VSGU è del parere che questa normativa limiti la libertà dei compratori e dubita che l'obiettivo di lotta contro il riciclaggio di denaro possa essere raggiunto. Inoltre, nemmeno il GAFI stesso esige una regolamentazione corrispondente (sono dello stesso parere anche l'OAR G, Walderwyss e l'ABES). La FH chiede in particolare che l'industria orologiera svizzera sia esclusa da una simile normativa, tanto più che il rischio di riciclaggio di denaro nel settore orologiero è marginale.

Assoggettamento di agenti immobiliari/notai/commercianti di materie prime

Il Centro Patronal, l'USPI e la HEV sono favorevoli alla decisione di non assoggettare gli agenti immobiliari e i notai. Per l'ASB sarebbe invece necessario sottoporre direttamente alla LRD proprio gli agenti immobiliari, i notai e gli avvocati, sebbene non operino in qualità di intermediari finanziari. Anche il Cantone NW considera legittima la richiesta a livello internazionale di assoggettare gli agenti immobiliari e i notai alla LRD. Alliance sud e I Verdi ritengono che si dovrebbe esaminare l'introduzione di obblighi di diligenza anche per attori che non esercitano una mediazione finanziaria in senso stretto. Il dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro dovrebbe essere esteso segnatamente al commercio di materie prime e immobiliare. Dato che il GAFI prevede soltanto un assoggettamento dei «real estate agents» coinvolti in una transazione immobiliare, secondo Walderwyss e l'ABES la LRD dovrebbe continuare a essere limitata agli intermediari finanziari e comprendere soltanto gli agenti immobiliari, a condizione che partecipino a una transazione e il flusso finanziario avvenga mediante il loro conto. La DB ritiene che ormai sia stata mancata l'opportunità di assoggettare alla LRD le persone che autorizzano operazioni commerciali e di formula-

re degli obblighi di diligenza specifici per il commercio di beni e di beni immobili (conformemente all'avamprogetto del 2005).

Valore soglia per il pagamento in contanti

Il Cantone VS e l'USPI reputano opportuna, ovvero adeguata e giustificata la soglia di 100 000 franchi per il pagamento in contanti, mentre alcuni partecipanti alla consultazione (l'USS e il PS) considerano tale importo troppo elevato sia per quanto concerne le vendite di beni immobili sia per le vendite di cose mobili. Si esige in particolare che la normativa venga inasprita, nel senso che le vendite di fondi, indipendentemente dal prezzo di vendita (il Cantone BE, PS, USS, USC), e quelle di cose mobili (il Cantone BE) dovrebbero essere effettuate per il tramite di un intermediario finanziario già a partire da 50 000 franchi. Secondo la HEV il valore soglia di 100 000 franchi non dovrebbe essere né aumentato né diminuito. A giudizio del Forum OAD, della VQF e dell'OAD Casinos in caso di mantenimento della disposizione sul pagamento in contanti la soglia di 100 000 franchi non dovrebbe assolutamente essere diminuita. Il PLR e l'UDC temono che in futuro la soglia per il pagamento in contanti viene ridotto, limitando maggiormente la libertà di azione individuale e causando ulteriori ingerenze nella sfera privata.

Disposizione penale (art. 38 AP-LRD)

La disposizione penale viene prevalentemente respinta perché ritenuta sproporzionata (segnatamente ARIF, OAD Fiduciari, Walderwyss, ABES). A parere di Walderwyss e dell'ABES non è ragionevole sottoporre a una sanzione un pagamento in contanti superiore a 100 000 franchi se nel contempo non sono adempiuti né gli elementi costitutivi di un reato né le condizioni del riciclaggio di denaro. Neanche il GAFI chiede una tale prescrizione. Secondo il Forum OAD, la VQF e l'OAD Casinos le pene comminate nel Codice penale, in particolare quelle relative alla lotta contro il riciclaggio di denaro sono più che sufficienti. Inoltre introdurre nella LRD disposizioni penali per attori che non sono intermediari finanziari sarebbe incompatibile con il sistema (è dello stesso parere anche l'OAD-ASA). L'OAD FCT è dell'avviso che una tale disposizione debba essere inserita nel Codice penale. Secondo l'UBCS occorrerebbe precisare che solo la controparte, e non gli intermediari finanziari, può essere oggetto di pene comminate. Il Cantone AG ritiene che manchino considerazioni sull'applicazione dell'articolo 38 AP-LRD agli uffici del registro fondiario e ai loro collaboratori, tanto più che conformemente al Codice penale sono punibili solo le persone fisiche.

Modifiche della LEF

L'adeguamento della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento (LEF) è accolto espressamente da singoli partecipanti alla consultazione (CDCF, HEV, USPI, i Cantoni VS, SO, GE, NE, GL, SG, OW, AG, LU, BL, UR, FR, GR), mentre una minima parte ha esposto un esplicito parere contrario. Secondo la HEV è necessario prevedere delle misure da adottare affinché l'aggiudicazione ad hoc possa continuare a essere garantita (ad es. certificati bancari sulla solvibilità del compratore). Il Cantone GE ritiene che l'avamprogetto non disciplini in modo esaustivo i tentativi di riciclaggio di denaro (ad es. esecuzione fittizia) attraverso gli uffici d'esecuzione e gli uffici dei fallimenti al di fuori delle operazioni di vendita e che l'articolo 12 LEF debba essere modificato di conseguenza. Sulla questione la CUEF conclude che il debitore deve

poter pagare in contanti il proprio debito in qualsiasi momento, altrimenti si espone in pratica a degli svantaggi.

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

4.6.1 Miglioramento dell'assistenza amministrativa nazionale (art. 29 AP-LRD)

La SIC Svizzera considera ragionevole la disposizione che semplifica l'assistenza amministrativa interna all'Amministrazione.

Per contro la CAIS ritiene che questa nuova disposizione generale sia in conflitto con la vecchia norma più specifica dell'articolo 101 capoverso 2 CPP che ammette una ponderazione degli interessi nell'esame degli atti o nella raccolta d'informazioni da parte di un'autorità. Questo comporta una certa mancanza di chiarezza sulla procedura da seguire. Secondo la CAIS non sarebbe possibile sostenere il fatto che l'Ufficio di comunicazione disponga di un diritto di consultazione illimitato, poiché in tal modo potrebbero essere messi a rischio procedimenti pendenti. Inoltre non sarebbe auspicabile che quest'ultimo abbia accesso indiretto all'intero pacchetto di misure coercitive del diritto penale. La CAIS giunge dunque alla conclusione che occorre attenersi all'articolo 101 capoverso 2 CPP. Per le stesse ragioni il Cantone ZH raccomanda di chiarire esplicitamente il rapporto tra detta disposizione e l'articolo 29 capoverso 2 AP-LRD.

Secondo il Cantone AG è necessario esaminare una normativa supplementare sulle condizioni per l'obbligo costrittivo di informare l'Ufficio di comunicazione, poiché si tratta di inoltrare dati personali degni di particolare protezione (soprattutto per le autorità fiscali). Il Cantone GE propone di precisare in questa disposizione che il campo di applicazione concerne anche le autorità fiscali federali e cantonali al fine di evitare un'eventuale invocazione del segreto fiscale.

A giudizio della CF la soluzione proposta per i casi specifici di cui al capoverso 2^{bis} sembra problematica e una procedura formale sarebbe più opportuna. Inoltre ritiene che la prescrizione del capoverso 2^{ter} sarebbe poco chiara e che necessiterebbe di ulteriori spiegazioni.

Il GCO propone di aggiungere un capoverso 2^{quater} che preveda di formalizzare mediante un'ordinanza le modalità di scambio tra gli intermediari finanziari e l'Ufficio di comunicazione conformemente al nuovo articolo capoverso 2, consentendo in tal modo di definire chiaramente i ruoli e le competenze di ogni parte.

Infine, secondo l'ARIF, l'articolo 29 AP-LRD contribuisce alla progressiva creazione di un «FBI svizzero», che necessiterebbe di un dibattito politico più ampio e profondo, in particolare per quanto concerne il controllo giudiziario da imporre a questo organo. Poiché non esiste un simile controllo, lo svolgimento e la conclusione delle operazioni investigative e di consultazione affidate all'Ufficio di comunicazione e ad altri Uffici centrali di polizia giudiziaria non offrirebbero alcuna sicurezza sul rispetto delle libertà individuali e dei principi fondamentali delle procedure garantiti dalla Costituzione.

4.6.2 Modifica del sistema di comunicazione in caso di sospetto

In generale

La maggior parte dei partecipanti respinge – allo stato attuale – le due misure proposte per migliorare l'efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto, ovvero l'abrogazione del diritto di comunicare e l'applicazione differita del blocco.

Abrogazione del diritto di comunicazione dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP

Questa proposta viene respinta esplicitamente dalla netta maggioranza dei partecipanti, i quali propongono di mantenere il diritto di comunicazione segnatamente per le ragioni seguenti (NW, ABES, ASB, Raiffeisen, economiesuisse, FINMA, Forum OAD, Forum PMI, FSA e OAD FSA/FSN, GCO, OAD FCT, OAD-ASA, OAD Fiduciari, OAR G, OAD Casinos, PD-Consulting, UBCS, VQF e Walderwyss). Utilizzato efficacemente dagli intermediari finanziari, il diritto di comunicazione sarebbe uno strumento di lavoro importante che fino ad oggi ha dato buoni risultati, come dimostra il numero crescente di comunicazioni effettuate sulla base di questo diritto. Non sarebbe sempre facile stabilire se un sospetto è «fondato» ai sensi dell'articolo 9 LRD, tanto più che questo concetto non viene definito dalla giurisprudenza. In caso di dubbi l'intermediario finanziario potrebbe usufruire del diritto di comunicazione, agendo così nell'interesse dell'accertamento e del perseguimento del riciclaggio di denaro. L'abrogazione del diritto di comunicazione comporterebbe un onere supplementare per l'intermediario finanziario che dovrebbe quindi approfondire sempre di più l'analisi dei casi di sospetto per potere giustificare le sue comunicazioni sulla base di indizi fondati. Inoltre potrebbe ritrovarsi in una situazione difficile: se comunica un sospetto non fondato violerebbe il segreto professionale, mentre se non inoltra una comunicazione ed esiste un sospetto fondato, contravverrebbe all'articolo 9 LRD. In entrambi i casi l'intermediario finanziario sarebbe punibile.

L'abrogazione di tale diritto potrebbe provocare un calo generale delle comunicazioni di sospetto, che porrebbe in discussione l'efficacia del sistema di comunicazione in caso di sospetto e sarebbe difficilmente giustificabile a livello internazionale. Infatti non sarebbe possibile pretendere dagli intermediari finanziari di interpretare in futuro il concetto di sospetto fondato in base alla prassi dall'applicazione dell'articolo 305^{ter} CP. Ne potrebbe conseguire un inasprimento generale delle condizioni che un sospetto fondato deve soddisfare ai sensi dell'articolo 9 LRD e pertanto una diminuzione delle comunicazioni. In conclusione viene precisato che il diritto di comunicazione non infrangerebbe alcuna Raccomandazione del GAFI.

Diversi OAD (ASG, Forum OAD, FSA e OAD FSA/FSN, OAD FCT, OAD-ASA, OAD Fiduciari, OAR G, OAD Casinos e VQF) e PD-Consulting reputano che il diritto di comunicazione dovrebbe essere contemplato nella LRD anziché nel Codice penale, poiché concerne unicamente gli intermediari finanziari. Il GCO propone invece di abbassare la soglia di sospetto di cui all'articolo 9 LRD, stralciando l'esigenza del sospetto fondato.

Hanno espresso un parere favorevole all'abrogazione dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP i Cantoni GE e ZH, I Verdi, la CAIS, l'ABPS, l'ASG e la DB. Secondo il Cantone ZH la coesistenza del diritto e dell'obbligo di comunicazione può creare confusione. Inoltre l'obbligo di comunicazione ridurrebbe la responsabilità dell'intermediario finanziario. L'ABPS reputa che non sia giustificabile mantenere parallelamente due norme che generano interpretazioni divergenti. A parere

dell'ASG il concetto svizzero di comunicazione in caso di sospetto fondato corrisponde alle direttive internazionali ed è sufficiente. La possibilità di usufruire del diritto di comunicazione rappresenterebbe pertanto un elemento estraneo al dispositivo svizzero di lotta contro il riciclaggio di denaro.

Applicazione differita del blocco dei valori patrimoniali (art. 9a in combinato disposto con gli art. 10, 10a e 11 AP-LRD)

Nonostante la comprensione per il desiderio dell'Ufficio di comunicazione di potere disporre di più tempo per l'analisi delle comunicazioni di sospetto, la maggioranza dei partecipanti ha un atteggiamento critico ed è preoccupato per quanto concerne la proposta di un'applicazione differita del blocco fintanto che l'Ufficio di comunicazione decida di inoltrare il caso a un'autorità di perseguimento penale oppure respinge la proposta (PPD, LU, NW, VD, ABES, ABPS, FSA e OAD FSA/FSN, Forum OAD, GCO, OAD FCT, OAD-ASA, OAD Casinos, OAD Fiduciari, OAR G, UBCS, VQF, Walderwyss). Altri partecipanti sembrano disposti ad accettare questa disposizione, a condizione che venga fissato un termine massimo entro il quale l'Ufficio di comunicazione deve procedere alle analisi e decidere se inoltrare o meno la comunicazione (ASB, Centre Patronal, Raiffeisen). La proposta, con eventuali adeguamenti, è accolta soltanto da sette partecipanti (I Verdi, CAIS, GE, ZH, ASG, DB e PD-Consulting).

Gli argomenti principali degli oppositori sono i seguenti. Al momento l'unica responsabilità dell'intermediario finanziario è bloccare i valori patrimoniali relativi alla comunicazione che ha effettuato. Il resto rientra nelle responsabilità dell'Ufficio di comunicazione e dell'autorità di perseguimento penale. Ora, l'avamprogetto vorrebbe conferire all'intermediario finanziario la responsabilità di decidere quando deve eseguire gli ordini del cliente in questione e quando invece deve sospendere l'esecuzione degli ordini. Per numerosi partecipanti questa responsabilità supplementare attribuita agli intermediari finanziari durante l'analisi del caso da parte dell'Ufficio di comunicazione non è accettabile. Alcuni ritengono che l'intermediario finanziario debba essere esonerato dai suoi doveri di «poliziotto della LRD» dopo avere effettuato una comunicazione. Inoltre per gli intermediari finanziari questa responsabilità sarebbe legata a problemi pratici importanti o perfino irrisolvibili. Agli intermediari finanziari verrebbe concesso un grande potere d'apprezzamento, il quale potrebbe condurre a interpretazioni diverse e ritorcersi contro di loro per quanto riguarda le questioni di responsabilità. Tuttavia sarebbe stata proprio la diversità nell'apprezzamento dei gradi di sospetto a spingere il DFF a proporre la presente revisione. Pertanto l'avamprogetto non farebbe altro che rimandare il problema.

In linea di principio è accolto favorevolmente il fatto che l'intermediario finanziario possa continuare a eseguire gli ordini del cliente dopo avere avvertito l'Ufficio di comunicazione. Tuttavia viene rilevato che i capoversi 2 e 3 dell'articolo 9a avrebbero per effetto l'annullamento di questa semplificazione del sistema. Gli intermediari finanziari non avrebbero i mezzi, né le competenze né la funzione di un'autorità di polizia o di perseguimento penale. Per loro sarebbe difficile stabilire se una transazione sia suscettibile di vanificare una futura confisca o di finanziare il terrorismo. Quali circostanze determinerebbero una simile vanificazione resterebbe d'altronde una questione del tutto aperta. Tutti i pagamenti ordinati dal cliente potrebbero essere potenzialmente suscettibili di vanificare la confisca o di diminuire i valori patrimoniali da confiscare. Non sarebbe neanche sicuro che l'intermediario finanziario sia disposto a prendersi la responsabilità di eseguire l'ordine di un cliente. Sarebbe piuttosto prevedibile che egli preferisca avvertire l'Ufficio di comunicazione ai sensi

dell'articolo 9a capoverso 2 AP-LRD. In tal modo l'intera responsabilità verrebbe trasferita all'Ufficio di comunicazione, mettendolo sotto pressione. L'ordine del cliente verrebbe infine sospeso per la durata di cinque giorni, che avrebbe lo stesso effetto del blocco automatico attualmente criticato dal GAFI. La responsabilità conferita all'intermediario finanziario potrebbe addirittura spingerlo a rinunciare a una comunicazione di sospetto a discapito del perseguimento del riciclaggio di denaro.

La nuova responsabilità conferita all'intermediario finanziario sarebbe ancor meno accettabile, poiché non verrebbe fissato alcun termine massimo entro il quale l'Ufficio di comunicazione debba eseguire la propria analisi e deliberare sul seguito di una comunicazione. L'assenza di scadenze comporterebbe il mantenimento di una situazione d'incertezza del diritto dannosa per il rapporto di fiducia che dovrebbe esistere tra la banca e il suo cliente. Numerosi partecipanti chiedono pertanto che venga assolutamente stabilito un periodo massimo per l'attività di analisi dell'Ufficio di comunicazione (LU, Centre Patronal, ASB, UBCS, ABES, Raiffeisen, Walderwyss). L'ASB propone un periodo massimo di 15 giorni lavorativi.

Secondo l'OAD Fiduciari con il capoverso 2 viene inasprita, attraverso una legge sulla vigilanza, la disposizione penale dell'articolo 305^{bis} CP. Ciò non sarebbe sostenibile dal punto di vista dello Stato di diritto.

Infine, il Cantone NW ritiene che la proposta comporti per tutti gli interessati un onere supplementare. A giudizio dell'ABES e di Walderwyss la normativa non sarebbe attuabile nella prassi. Il Forum OAD, l'OAD FCT, l'OAR G, la FSA e l'OAD FSA/FSN, l'OAD Casinos, l'OAD-ASA e l'OAD Fiduciari reputano che questa normativa non sia efficiente, ma generi nuovi disagi e costi per quanto riguarda l'accertamento se nel caso concreto l'ordine di pagamento sia tale da impedire o meno la confisca.

Di conseguenza, secondo il PPD, bisogna trovare una soluzione più sensata e praticabile, mentre la FSA e l'OAD FSA/FSN ritengono che sia necessario mantenere il sistema attuale ed evitare di confondere le responsabilità. L'ABPS respinge le proposte a causa del loro carattere impreciso e della loro incompatibilità con la necessaria certezza del diritto. L'ABPS e l'OAD FCT sostengono il mantenimento dello status quo. Quest'ultimo propone tuttavia che il termine di risposta dell'Ufficio di comunicazione venga esteso dagli attuali cinque giorni lavorativi a dieci giorni lavorativi.

I Verdi, la CAIS, i Cantoni GE e ZH, l'ASG, la DB e PD-Consulting sono favorevoli alle modifiche proposte. Tuttavia la CAIS e il Cantone ZH chiedono di raddoppiare a dieci giorni la durata del blocco dei beni per le autorità di perseguimento penale. Infatti spesso non sarebbero in grado di effettuare gli accertamenti necessari per la pronuncia di misure cautelari penali entro i cinque giorni previsti, soprattutto perché i reati preliminari vengono commessi non di rado all'estero. Il Cantone GE reputa che il commento dovrebbe essere completato in modo tale da consentire le attività di gestione patrimoniale nonostante la comunicazione di sospetto all'Ufficio di comunicazione. Infine PD-Consulting fa notare che a seconda dei casi la procedura relativa agli ordini dei clienti potrebbe rivelarsi molto onerosa per l'Ufficio di comunicazione.

L'ASB invita inoltre a esaminare la possibilità di introdurre una determinata flessibilità per i casi bagatellari di cui all'articolo 9a capoverso 2 AP-LRD, contemplando solo i casi in cui gli ordini del cliente vanifichino la confisca «in modo sostanziale» (lett. a).

Art. 10a AP-LRD Divieto d'informazione

Il Cantone LU e l'UBCS osservano che nel caso di un blocco dei beni, nei confronti degli interessati e di terzi il divieto d'informazione è problematico. Dovrebbe pertanto essere concessa la possibilità di discutere con l'autorità di perseguimento penale sulla procedura e sulla comunicazione da intrattenere con il cliente interessato. Inoltre le autorità di perseguimento penale dovrebbero essere tenute a trovare una soluzione con gli intermediari finanziari, ovvero una regolamentazione sulla comunicazione da intrattenere con il cliente interessato. La CF si interroga sulla necessità di informare gli organi della società sulla comunicazione. L'ARIF ritiene infine che la soluzione di cui all'articolo 10a capoverso 1 AP-LRD si allontana dalla prassi attuale, vietando all'intermediario finanziario di informare terzi sulla comunicazione che ha effettuato. La prassi ha tuttavia dimostrato che spesso sarebbe molto utile o addirittura indispensabile aggiungere immediatamente alla cerchia delle persone informate gli intermediari finanziari coinvolti dal caso specifico. Di conseguenza l'ARIF domanda di allentare il divieto d'informazione di terzi¹⁷.

Art. 11 AP-LRD Esclusione della responsabilità penale e civile

Il Forum OAD e quasi l'unanimità degli OAD accolgono favorevolmente l'estensione dell'esclusione della responsabilità penale e civile agli organi di autodisciplina che effettuano denunce all'Ufficio di comunicazione ai sensi dell'articolo 27 capoverso 4 LRD¹⁸.

Art. 23 AP-LRD

A parere dell'ASB per gli intermediari finanziari che effettuano una comunicazione sarebbe molto utile sapere per quali motivi quest'ultima non sia stata inoltrata alle autorità di perseguimento penale. L'ASB chiede pertanto che l'articolo 23 capoverso 5 AP-LRD venga completato con l'aggiunta di «e orienta sui motivi della decisione». La CF si interroga sulla possibilità di prevedere un termine per la risposta dell'Ufficio di comunicazione all'intermediario finanziario.

4.6.3 Altri commenti sul sistema di comunicazione

Il PS approva le competenze estese dell'Ufficio di comunicazione e le considera un rafforzamento del dispositivo di vigilanza e di controllo. I Verdi sono favorevoli alla semplificazione del sistema di comunicazione, poiché aumenta l'efficienza dell'Ufficio di comunicazione.

Il Cantone NW osserva che con la nuova estensione delle competenze, collegata alla sospensione dell'obbligo di procedere al blocco dei beni, venga intrapreso un passo decisivo mediante il quale l'Ufficio di comunicazione abbandona praticamente la propria posizione di autorità amministrativa conforme alla sistematica di legge e si trasforma lentamente in autorità inquirente. Se questo obiettivo fosse auspicato sul piano politico, sarebbe necessario comunicare tale intenzione in modo chiaro e il cam-

¹⁷ Questo allentamento è già stato introdotto nell'art. 10a cpv. 2-4 LRD dalla legge federale del 3 ottobre 2008 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria (RU 2009 361; di seguito «legge GAFI»). L'avamprogetto non modifica questi capoversi.

¹⁸ Tale estensione è stata introdotta nell'art. 11 cpv. 2 LRD in seguito ai dibattiti parlamentari relativi alla legge GAFI del 2008.

biamento di sistema dovrebbe essere impostato e attuato correttamente sia a livello politico sia dal punto di vista della tecnica legislativa.

Il PPD respinge la modifica di legge nell'ambito dell'attività di analisi dell'Ufficio di comunicazione, poiché secondo il rapporto esplicativo, allo stato attuale, non sarebbe necessaria alcuna modifica di legge per soddisfare le Raccomandazioni del GA-FI¹⁹.

La CDCF e numerosi Cantoni (AG, BL, FR, GL, GR, LU, OW, SO, SG, TG, UR, VS) considerano pertinente lo scambio di informazioni diretto tra l'Ufficio di comunicazione svizzero e i suoi omologhi esteri²⁰.

5 Ulteriori osservazioni

Vigilanza degli intermediari finanziari ai sensi della LRD

Il Cantone VD ritiene che il ruolo degli intermediari finanziari diventi sempre più ampio, mentre l'avamprogetto rimane vago per quanto riguarda il controllo cui dovrebbero sottostare. Nel quadro della LRD la vigilanza dovrebbe pertanto essere adeguata di conseguenza. A parere della DB la modifica del sistema di comunicazione in caso di sospetto comporta un inasprimento delle sanzioni per gli intermediari finanziari che non rispettano le direttive. Le autorità di vigilanza non dovrebbero esitare nel sanzionare questi ultimi. Anche alliance sud reputa che in futuro l'attuazione degli obblighi di diligenza da parte degli intermediari finanziari deve essere esaminata più rigorosamente e sanzionata con maggiore severità in caso di violazione. Osserva in particolare che i recenti blocchi di valori patrimoniali dei dirigenti corrotti dell'Africa del Nord avrebbero dimostrato l'esistenza di notevoli lacune nell'attuazione degli obblighi di diligenza. Di conseguenza, la DB e alliance sud chiedono di aggiungere un nuovo articolo alla LRD che imponga alla FINMA di esaminare periodicamente l'osservanza degli obblighi di diligenza da parte degli intermediari finanziari, di sanzionare le mancanze e renderne conto, in particolare mediante la pubblicazione dei nomi degli intermediari finanziari coinvolti. Al riguardo sono state formulate due proposte concrete. Anche I Verdi raccomandano di incaricare la FINMA di esaminare regolarmente l'osservanza da parte degli intermediari finanziari dei loro obblighi di diligenza.

Pubblicazione del rapporto annuale nel registro di commercio

I Verdi raccomandano di obbligare determinate imprese non quotate in borsa a pubblicare rapporti annuali nei registri di commercio cantonali. I rapporti annuali dovrebbero contenere informazioni concernenti i direttori, gli azionari, gli aventi economicamente diritto che dispongono di una quota di almeno il 10 per cento, le cifre d'affari, gli utili e i pagamenti d'imposta nonché le attività secondo il Paese e settore d'affari.

Accertamento relativo all'avente economicamente diritto di conti o depositi collettivi ai sensi della LRD

In riferimento all'articolo 4 capoverso 3 AP-LRD, la ASB osserva che è troppo restritt-

¹⁹ Il rapporto stabilisce che, diversamente dalle analisi operative, le analisi strategiche non implicano una modifica a livello legislativo.

²⁰ La possibilità dell'Ufficio di comunicazione di trasmettere le informazioni finanziarie agli omologhi esteri è stata introdotta nel quadro della modifica della LRD approvata dal Parlamento il 21 giugno 2013 e non è oggetto del presente avamprogetto.

tivo comunicare senza indugio ogni mutazione dell'elenco degli aventi economicamente diritto nel caso di conti collettivi. L'espressione «senza indugio» dovrebbe essere stralciata o sostituita da «entro un congruo termine».