



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

17 gennaio 2018

Rapporto esplicativo concernente l'attuazione delle raccomandazioni del Forum globale relative alla trasparenza delle persone giuridiche e allo scambio di informazioni formulate nel rapporto sulla fase 2 della Svizzera

1 Situazione iniziale

1.1 Raccomandazioni formulate nel rapporto del Forum globale sulla fase 2 della Svizzera

Il Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (Forum globale) si adopera affinché gli standard sullo scambio di informazioni su domanda e per lo scambio automatico di informazioni siano applicati in modo uniforme a livello internazionale.¹ Il Forum globale verifica l'applicazione degli standard per mezzo di valutazioni tra pari («peer review»). Le valutazioni tra pari riguardanti lo scambio di informazioni su domanda si svolgono in due fasi. Nella prima fase si esamina se a livello nazionale esistono le necessarie basi giuridiche per lo scambio di informazioni su domanda secondo lo standard internazionale. La seconda fase valuta l'applicazione del quadro normativo per lo scambio su domanda nella prassi. Il Forum globale applica come criteri di valutazione dieci elementi² che costituiscono lo standard internazionale. La scala di valutazione prevede quattro livelli: «conforme», «ampiamente conforme», «parzialmente conforme» e «non conforme». Solo i giudizi «conforme» e «ampiamente conforme» sono considerati sufficienti, mentre i giudizi «parzialmente conforme» e «non conforme» sono considerati insufficienti secondo le direttive del G20 e del Forum globale. Una volta superata la fase 2 viene assegnato un giudizio complessivo.

Il 26 luglio 2016 il Forum globale ha pubblicato il rapporto sulla fase 2 della Svizzera.³ Il nostro Paese ha ottenuto il giudizio complessivo di «ampiamente conforme». Per due dei dieci elementi valutati ha ottenuto il giudizio «parzialmente conforme», ossia un giudizio insufficiente, accompagnato da diverse raccomandazioni. Queste riguardano da un lato la trasparenza delle persone giuridiche (cfr. n. 2.2) e dall'altro le modalità dello scambio di informazioni, in particolare il regime applicabile ai dati rubati (cfr. n. 1.3 e 2.3.3). Due altri criteri di valutazione hanno ottenuto il giudizio «ampiamente conforme» e dato seguito anch'essi ad alcune raccomandazioni da soddisfare. Tali criteri riguardano lo scambio di informazioni sulle persone defunte (n. 2.3.1) e la confidenzialità della domanda (n. 2.3.2) come ulteriori elementi dello scambio di informazioni.

Lo scopo del presente avamprogetto consiste nell'adottare le misure necessarie per attuare le raccomandazioni del Forum globale.

La prossima valutazione tra pari della Svizzera⁴ inizierà nella seconda metà del 2018. Stando all'attuale calendario delle valutazioni, le necessarie modifiche di legge devono dunque entrare in vigore entro l'estate del 2019, affinché possano essere considerate nell'ambito

¹ Cfr. www.oecd.org/tax/transparency.

² Cfr. rapporto sulla fase 2 della Svizzera (www.sif.admin.ch > Temi > Scambio di informazioni > Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni in questioni fiscali; disponibile versione in lingua francese o inglese), pag. 143 segg.: elementi A.1, A.2, A.3, B.1, B.2, C.1, C.2, C.3, C.4 e C.5.

³ Cfr. rapporto sulla fase 2.

⁴ La prossima valutazione tra pari viene anche designata come secondo ciclo delle valutazioni tra pari del Forum globale. Durante questo ciclo di valutazioni, il quadro giuridico e l'applicazione pratica dello standard saranno oggetto di un nuovo esame, ma questa volta sulla base dei cosiddetti «Terms of Reference» adottati dal Forum globale nel 2016 (*Terms of Reference* 2016), i quali prevedono criteri di valutazione riveduti per quanto riguarda la reperibilità delle informazioni relative agli aventi economicamente diritto e le domande raggruppate (<https://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/publications/terms-of-reference.pdf>).

I *Terms of Reference* 2016 sono incentrati sulla reperibilità delle informazioni relative agli aventi economicamente diritto di persone giuridiche, strumenti giuridici e conti bancari per lo scambio di informazioni a fini fiscali, indipendentemente dal profilo di rischio delle persone giuridiche e degli strumenti giuridici. Gli standard elaborati dal GAFI, invece, puntano alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, e per ragioni di proporzionalità ammettono un approccio basato sul rischio al fine di ottenere le informazioni necessarie. Ne consegue che il Forum globale esamina la reperibilità delle informazioni in questione da un'angolazione diversa rispetto al GAFI. Questa differente prospettiva adottata dai due organismi concerne l'esame della trasparenza delle persone giuridiche in generale.

della prossima valutazione tra pari. Un giudizio positivo in tale sede, contribuirebbe notevolmente a escludere l'adozione di possibili contromisure sfavorevoli per il nostro Paese da parte di altri Stati.

I giudizi del Forum globale rappresentano uno dei criteri in base ai quali il G20 e l'UE decidono di inserire un Paese in una lista di Stati non cooperanti, la quale può servire da punto di partenza per l'adozione di «misure difensive». Una di queste misure potrebbe consistere ad esempio nella soppressione di determinate riduzioni accordate alle imprese in virtù delle convenzioni per eviatare le doppie imposizioni (CDI). Per di più, a causa del rischio di ledere alla propria reputazione, organizzazioni finanziarie internazionali quali la Banca mondiale o la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo evitano di collaborare con Stati che non rispettano lo standard internazionale. Un tale giudizio potrebbe anche fornire ad altri Stati il necessario pretesto per l'adozione di sanzioni economiche. Alcuni anni fa, ad esempio, il Belgio aveva inserito il Lussemburgo in una lista nera poiché aveva ottenuto il giudizio «non conforme». In seguito a questa decisione, le imprese belghe erano state costrette a notificare le future transazioni di importo superiore a 100 000 euro concluse con il Lussemburgo. Infine, un giudizio insufficiente nuocerebbe anche alla credibilità della Svizzera negli organismi internazionali e comprometterebbe le sue possibilità di stringere alleanze e di difendere in modo efficace e credibile i propri interessi, in particolare in seno all'OCSE. Per giunta, il rischio che vengano adottate simili misure aumenta le incertezze connesse alla scelta della Svizzera come sede da parte delle imprese estere.

1.2 Correlazione con le raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI)

Alcune delle raccomandazioni del Forum globale riguardanti la trasparenza delle persone giuridiche coincidono con le raccomandazioni formulate nel quarto rapporto di valutazione sulla Svizzera⁵ pubblicato il 7 dicembre 2016 dal Gruppo d'azione finanziaria internazionale per la lotta contro il riciclaggio di denaro (Groupe d'action financière, GAFI). La questione dell'attuazione di questa parte delle raccomandazioni del GAFI viene affrontata nell'ambito del presente rapporto (cfr. n. 2.2.2.2).

1.3 Lavori svolti finora

Sulla questione dei dati rubati, il 10 giugno 2016 il Consiglio federale aveva già licenziato un messaggio⁶ concernente la modifica della legge del 28 settembre 2012⁷ sull'assistenza amministrativa fiscale (LAAF) (cfr. n. 2.3.3.2). L'adeguamento conforme allo standard sotto questo aspetto specifico era stato proposto al Parlamento in particolare in vista della fase 2 della valutazione della Svizzera, iniziata nell'ottobre 2015 e conclusa in luglio 2016 con la pubblicazione del relativo rapporto, ma anche in vista della successiva valutazione tra pari, che inizierà nel 2018.

Il 24 ottobre 2016 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N), prima Camera competente, ha deciso che il progetto di riforma avrebbe dovuto essere integrato in un messaggio del Consiglio federale concernente l'attuazione delle raccomandazioni formulate dal Forum globale nel rapporto sulla fase 2. Il presente avamprogetto introduce le misure per l'attuazione di tutte le raccomandazioni del Forum globale tranne quelle sui dati rubati. I due ambiti saranno riuniti nel messaggio che sarà elaborato alla luce dei risultati della procedura di consultazione relativa al presente avamprogetto.

⁵ www.sif.admin.ch > Temi > Integrità della piazza finanziaria

⁶ FF 2016 4561

⁷ RS 651.1

2 Misure proposte per l'attuazione delle raccomandazioni

2.1 Premessa

Ciascuna delle misure proposte qui di seguito è accompagnata da un apprezzamento riguardante l'attuazione della corrispondente raccomandazione. Va sottolineato che tali apprezzamenti sono espressi nella prospettiva attuale e sulla base delle valutazioni tra pari sinora effettuate dal Forum globale. Essi non sono privi di incertezze, poiché l'esito delle prossime valutazioni tra pari è ancora sconosciuto. Inoltre, l'esito della prossima valutazione tra pari sulla Svizzera, che inizierà nel 2018, dipenderà da tutti i dieci elementi⁸ nel loro insieme come pure dalla prassi seguita nel periodo esaminato. Pertanto, apprezzamenti di carattere isolato come quelli espressi qui di seguito, unici possibili al momento, presentano un certo grado d'incertezza. Tuttavia, consentono di giudicare se una misura è necessaria.

2.2 Raccomandazioni concernenti la trasparenza delle persone giuridiche

Riguardo a uno dei dieci elementi considerati nella valutazione tra pari⁹, il Forum globale ha rivolto alla Svizzera tre raccomandazioni. Secondo tale criterio, i Paesi devono garantire che le informazioni sull'identità di tutti i soggetti giuridici rilevanti e sui relativi rapporti di proprietà siano disponibili. Le tre raccomandazioni riguardano l'identificazione dei titolari di azioni al portatore, la vigilanza sulle società anonime e sulle società in accomandita per azioni e la reperibilità delle informazioni sulla proprietà di società costituite all'estero con amministrazione effettiva e sede in Svizzera.

2.2.1 Prima raccomandazione

*La Svizzera deve prevedere un sistema di annuncio che garantisca in tutti i casi l'identificazione dei titolari di azioni al portatore.*¹⁰

2.2.1.1. Situazione iniziale

Il 1° luglio 2015, in seguito all'adozione della legge federale del 12 dicembre 2014¹¹ concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012 (legge GAFI), sono entrate in vigore nuove disposizioni del Codice delle obbligazioni (CO)¹² sulla trasparenza delle persone giuridiche. Le società le cui azioni non sono quotate in borsa¹³, ad esempio, sono tenute ad annunciare entro un mese l'acquisto di azioni al portatore (art. 697i CO), e, se l'acquisto consente di ottenere una partecipazione che raggiunge o supera il limite del 25 per cento del capitale azionario, anche gli aventi economicamente diritto (art. 697j CO). I diritti sociali inerenti alle azioni il cui acquisto è soggetto agli obblighi di annunciare sono sospesi fintanto che l'azionista non abbia ottemperato a tali obblighi. L'azionista può far valere i diritti patrimoniali inerenti alle azioni soltanto se ha ottemperato agli obblighi di annunciare. Se l'azionista non ottempera a tali obblighi entro un mese dall'acquisto

⁸ Cfr. n. 1.1

⁹ Cfr. n. 1.1

¹⁰ Cfr. raccomandazione relativa all'elemento A.1, rapporto sulla fase 2 della Svizzera, pag. 143

¹¹ RU **2015** 1389 segg.

¹² RS **220**

¹³ Le disposizioni in questione si applicano esclusivamente alle società non quotate in borsa dato che la trasparenza delle società le cui azioni sono quotate in borsa è già garantita dagli obblighi di dichiarazione stabiliti nella legge del 24 marzo 1995 sulle borse (LBVM; RS **954.1**); cfr. messaggio concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) rivedute nel 2012 (di seguito «messaggio GAFI»), FF **2014** 574.

delle azioni, i suoi diritti patrimoniali decadono. Se vi ottempera in un secondo tempo, può far valere i diritti patrimoniali sorti a decorrere da tale data (art. 697m CO). Inoltre, le società hanno ora l'obbligo di tenere un elenco dei titolari di azioni al portatore e degli aventi economicamente diritto annunciati alla società (art. 697l CO).

In merito alla prima raccomandazione, il rapporto del Forum globale sulla fase 2 della Svizzera dichiara che le nuove disposizioni non garantiscono adeguatamente che i titolari di azioni al portatore siano identificati nei limiti di tempo stabiliti dalla legge.¹⁴

Le valutazioni tra pari del Forum globale accordano maggior peso al tema delle azioni al portatore. Benché non venga chiesta esplicitamente la loro abolizione, gli sviluppi in corso sul piano internazionale vanno comunque in tale direzione o quantomeno verso l'immobilizzazione di queste azioni mediante deposito presso una persona assoggettata alle norme antiriciclaggio (cfr. n. 3 più avanti).

Se la prima raccomandazione non sarà sufficientemente attuata, la Svizzera dovrà attendersi al riguardo il giudizio «non conforme», e quindi nella prossima valutazione tra pari potrà ottenere tutt'al più il giudizio complessivo «parzialmente conforme», considerato insufficiente.¹⁵

2.2.1.2 Pacchetto di misure per l'attuazione della prima raccomandazione

1. Conversione delle azioni al portatore in azioni nominative (abolizione formale delle azioni al portatore)

L'avamprogetto dispone che le società (società anonime, società in accomandita per azioni, società di investimento a capitale fisso [SICAF] e società di investimento a capitale variabile [SICAV]) senza azioni quotate in borsa potranno detenere esclusivamente azioni nominative. Al momento dell'entrata in vigore della legge le azioni al portatore ancora esistenti saranno convertite per legge in azioni nominative.

L'obbligo di convertire le azioni al portatore in azioni nominative era già previsto nell'avamprogetto del 2005¹⁶ concernente la revisione del diritto della società anonima. Tuttavia, alla luce dei chiari risultati della procedura di consultazione, nel messaggio del 21 dicembre 2007 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Diritto della società anonima e diritto contabile; adeguamento del diritto della società in nome collettivo, della società in accomandita, della società a garanzia limitata, della società cooperativa, del registro di commercio e delle ditte commerciali) si è deciso di mantenere le azioni al portatore, pur riconoscendo che «la Svizzera sarà probabilmente esposta a una pressione crescente a livello internazionale»¹⁷. Nel quadro dell'attuazione delle raccomandazioni del GAFI del 2012, il Consiglio federale proponeva già nell'avamprogetto di rinunciare alla conversione delle azioni al portatore in azioni nominative¹⁸. Tuttavia, le nuove disposizioni introdotte con la legge GAFI hanno portato a un sostanziale avvicinamento delle azioni al portatore alle azioni nominative, in quanto le loro caratteristiche essenziali, ossia la relativa anonimità e le agevolazioni a livello di trasferimento, sono state notevolmente ridimensionate. Come risulta dalla tabella qui appresso, le disposizioni sulle azioni al portatore e quelle sulle azioni nominative sono pratica-

¹⁴ Nota 11, *loc. cit.*; cfr. anche rapporto sulla fase 2 della Svizzera, n. 150.

¹⁵ In merito alla valutazione cfr. n. 1.1

¹⁶ Rapporto esplicativo del 2.12.2005 concernente l'avamprogetto di revisione del Codice delle obbligazioni: Diritto della società anonima e diritto contabile, n. 2.3.5 (www.bj.admin.ch > Economia > Progetti di legislazione conclusi > Revisione del diritto della società anonima e del diritto contabile).

¹⁷ FF 2008 1349

¹⁸ Attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012, rapporto esplicativo del 27.2.2013 per la procedura di consultazione, n. 1.2.1.2 (www.admin.ch > Diritto federale > Consultazioni > Procedure di consultazione concluse > 2013 > DFF).

mente identiche. L'abolizione formale delle azioni al portatore prevista nel presente avamprogetto non modificherà dunque in modo sostanziale diritti e obblighi degli azionisti.

	Azioni nominative (art. 684 segg. CO)	Azioni al portatore (art. 683 CO)
Obbligo di annunciare	Per essere riconosciuto come azionista, l'acquirente deve annunciarsi presso la società e chiedere la sua iscrizione nel libro delle azioni (art. 686 CO).	L'acquirente deve annunciarsi presso la società (art. 697i CO) o l'intermediario finanziario (art. 697k CO). ¹⁹
Informazioni iscritte	<u>Nel libro delle azioni in relazione ai titolari di azioni nominative</u> (art. 686 CO): - nome e indirizzo degli azionisti - possibilità di accedervi in ogni momento in Svizzera	<u>Nell'elenco dei titolari di azioni al portatore</u> (art. 697i CO): - nome e cognome o ditta, e indirizzo degli azionisti - possibilità di accedervi in ogni momento in Svizzera
Documenti giustificativi	- Giustificativo che comprovi l'acquisto della proprietà del titolo	- Giustificativo che comprovi l'acquisto del titolo (presentazione dell'originale o di una copia del titolo) - documento d'identità ufficiale per le persone fisiche / estratto del registro di commercio per le persone giuridiche
Conseguenze della mancata iscrizione dell'azionista / del socio	- L'acquirente non è riconosciuto come azionista nei confronti della società e non può esercitare i diritti sociali e patrimoniali connessi alle quote sociali	- L'acquirente non può esercitare i diritti sociali e patrimoniali connessi alle quote sociali (art. 697m CO)

Da quando sono state introdotte le nuove disposizioni, si registra un calo del numero di azioni al portatore: dal 2014 la quota delle società anonime il cui capitale azionario è composto di azioni nominative è passata dal 73 per cento all'88 per cento. Parallelamente, oltre mille società hanno convertito spontaneamente le loro azioni al portatore in azioni nominative.²⁰

Apprezzamento

La misura 1 permette di attuare la prima raccomandazione poiché la questione dell'identificazione dei titolari di azioni al portatore diventa priva di oggetto. In questo modo al Forum globale viene trasmesso un messaggio chiaro. La Svizzera si aggrega così ad altre importanti piazze finanziarie che hanno anche esse abolito le azioni al portatore (Regno Unito, Singapore, Hong Kong, Belgio, Isola di Man, Austria, USA)²¹. La misura si distacca radicalmente dal sistema introdotto soltanto nel 2015, basato sugli obblighi di annunciare del diritto societario e sugli obblighi di tenere elenchi del diritto societario. Essa pone però definitivamente fine alle discussioni sull'identificazione dei titolari di azioni al portatore, anche dopo la prossima valutazione tra pari sulla Svizzera che inizierà nel 2018.

2. Disposizioni transitorie concernenti le azioni al portatore in circolazione

L'articolo 697m CO dispone che i diritti patrimoniali dell'azionista decadono se questi non ottempera ai suoi obblighi di annunciare²² entro un mese dall'acquisto delle azioni. Se vi ottempera in un secondo tempo, può far valere i diritti patrimoniali sorti a decorrere da tale data.

¹⁹ L'obbligo di annunciare non sussiste se le azioni al portatore sono quotate in borsa (cfr. nota 14) o se rivestono la forma di azioni emesse quali titoli contabili (art. 697i cpv. 1 e 4 CO).

²⁰ Queste cifre si basano su una stima dell'Ufficio federale di giustizia.

²¹ Cfr. n. 1.3.

²² Obblighi di annunciare previsti agli art. 697i, 697j e 697k CO. Gli art. 697i e 697k CO concernenti le azioni al portatore saranno abrogati, mentre l'art. 697j CO concernente gli aventi economicamente diritto sarà mantenuto.

Il ripristino dei diritti in seguito all'adempimento tardivo degli obblighi di annunciare o di conversione inerenti alle azioni al portatore è oggetto di tutte le valutazioni del Forum globale. Nel rapporto sulla fase 2 della Svizzera, gli esperti criticano il fatto che, con la prevista riattivazione dei diritti dell'azionista in una data ulteriore, i titolari di azioni al portatore possano rimanere anonimi fino al momento in cui vogliono far valere i loro diritti nei confronti della società.²³ La valutazione tra pari di altri Paesi, quali ad esempio l'Austria, esprime la stessa critica. Sotto questo aspetto è quindi indispensabile modificare il diritto vigente.

L'avamprogetto affronta il problema alla radice disponendo che le azioni al portatore siano convertite per legge in azioni nominative al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge (art. 2 delle disposizioni transitorie). Gli azionisti che non si sono identificati nei confronti della società conformemente alle disposizioni del diritto previgente possono farlo entro un termine di 18 mesi a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo diritto. Trascorso tale termine perdono definitivamente i loro diritti sulle azioni. Le azioni non annunciate diventano nulle, e il consiglio d'amministrazione emette a sostituzione delle azioni nulle nuove azioni sotto forma di azioni proprie della società (art. 3 delle disposizioni transitorie).

Apprezzamento

Gli obblighi di annunciare i titolari di azioni al portatore sono stati introdotti nel 2015. Considerato il termine supplementare di 18 mesi concesso a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo diritto, i titolari di azioni al portatore inadempienti avranno sufficiente tempo a disposizione per identificarsi nei confronti della società. Per attuare la prima raccomandazione è indispensabile introdurre una misura volta a impedire il ripristino dei diritti patrimoniali degli azionisti dopo l'adempimento tardivo degli obblighi di annunciare.

2.2.1.3 Misura scartata

Immobilizzazione (abolizione di fatto delle azioni al portatore)

L'immobilizzazione di azioni al portatore può essere effettuata emettendole sotto forma di titoli contabili oppure depositandole presso terzi. Per un'emissione sotto forma di titoli contabili, le azioni al portatore non quotate in borsa dovrebbero essere depositate fisicamente presso un ente di custodia ai sensi della legge del 3 ottobre 2008²⁴ sui titoli contabili (LTCO) oppure iscritte come diritti valori nel registro principale di un ente di custodia e accreditate su uno o più conti titoli (art. 6 LTCO).

La proposta di introdurre un obbligo di emettere le azioni al portatore sotto forma di titoli contabili è stata discussa nell'ambito dei lavori preparatori per l'attuazione delle raccomandazioni del GAFI del 2012, ma è stata scartata poiché non si voleva l'abolizione di fatto delle azioni al portatore.²⁵

L'azione al portatore è un titolo al portatore. Il titolo al portatore è un titolo di credito che identifica ogni portatore come titolare del diritto che vi è menzionato. Contiene una clausola al portatore in cui il debitore promette di adempiere la propria obbligazione nei confronti del portatore sulla base della semplice presentazione del titolo di credito, senza verificare ulteriormente il diritto materiale del portatore. La legge GAFI ha comportato la limitazione della clausola al portatore prevedendo un obbligo – estraneo al titolo di credito – di annunciare alla società l'acquisto di azioni al portatore (art. 697i CO). Se ora si introducesse anche l'obbligo di immobilizzare le azioni al portatore, la clausola al portatore verrebbe completamente vanificata: non sarebbe più possibile presentare il titolo di credito affinché il debitore possa adempiere la propria obbligazione, poiché il titolo dovrebbe essere depositato presso un ente di

²³ Cfr. rapporto sulla fase 2 della Svizzera), n. 150

²⁴ RS 957.1

²⁵ Cfr. rapporto esplicativo del 27.2.2013, pag. 8 seg., n. 1.2.1.2

custodia o un terzo oppure iscritto nel registro principale dell'ente di custodia e accreditato su un conto titoli.

Oltretutto, il trasferimento di azioni al portatore immobilizzate sarebbe più complicato del trasferimento di azioni nominative: queste ultime sono titoli all'ordine legali. Come tutti i titoli di credito, il loro trasferimento avviene mediante traslazione del possesso del titolo e mediante cessione di credito (dichiarazione scritta di cessione da parte del creditore sul titolo nominativo medesimo o su un titolo separato). Contrariamente al caso delle azioni al portatore immobilizzate, non è necessario l'intervento di terzi, salvo per l'iscrizione nel libro delle azioni conformemente all'articolo 686 CO e per il consenso della società al loro trasferimento in caso di limitazione della trasferibilità (art. 685a CO).

2.2.2 Seconda raccomandazione

*La Svizzera deve assicurare una vigilanza efficace sulle società anonime e sulle società in accomandita per azioni.*²⁶

2.2.2.1. Situazione iniziale

Per quanto riguarda la seconda raccomandazione, il rapporto sulla fase 2 della Svizzera sostiene che nel nostro Paese bisogna ottimizzare, da un lato, il controllo del rispetto dell'obbligo di tenere un libro delle azioni cui sono sottoposte le società anonime e le società in accomandita per azioni e, dall'altro, l'efficacia delle relative misure di attuazione, poiché mancano sanzioni chiare in caso di violazione delle regole.²⁷

Le valutazioni tra pari relative ad altri Stati dimostrano che per il Forum globale una vigilanza efficace presuppone un sistema incisivo di sanzionamento in caso di violazione degli obblighi come pure controlli in loco degli elenchi previsti dal diritto societario o controlli degli azionisti di una società attraverso la loro notifica a un'autorità. Per implementare simili controlli in Svizzera occorrerebbe intervenire radicalmente sul sistema esistente. Oltre a un sistema di sanzionamento (misura 1), con il pacchetto di misure illustrato di qui seguito si propongono controlli indiretti (misure 2 e 3) che dovrebbero consentire alla Svizzera, in combinazione con le altre misure proposte, di rafforzare la propria posizione e difendere il giudizio ottenuto in occasione dell'ultima valutazione tra pari, o addirittura di migliorarlo.

Per di più, la misura 2 presentata più avanti tiene già conto della prossima valutazione tra pari che inizierà nel 2018. La nuova valutazione sarà effettuata sulla base dei *Terms of Reference 2016*²⁸, in virtù dei quali sarà esaminata anche la reperibilità delle informazioni sugli aventi economicamente diritto.

2.2.2.2 Pacchetto di misure per l'attuazione della seconda raccomandazione

1. Sistema di sanzionamento in caso di violazione degli obblighi

Come esposto al numero 2.2.2.1, una vigilanza efficace sulle società presuppone in particolare un sistema di sanzionamento in caso di violazione degli obblighi. Tale violazione può essere commessa tanto dalla società quanto dal singolo socio. Il sistema di sanzionamento deve inglobare entrambi i livelli.

²⁶ Cfr. raccomandazione relativa all'elemento A.1, rapporto sulla fase 2 della Svizzera, pag. 144

²⁷ Nota 28, *loc. cit.*; cfr. anche rapporto sulla fase 2 della Svizzera, n. 150

²⁸ Nota 4.

Il sistema di sanzionamento dovrà essere esaminato anche per l'attuazione delle raccomandazioni formulate nel quarto rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI²⁹ pubblicato il 7 dicembre 2016. A proposito dell'efficacia delle misure adottate in materia di trasparenza delle persone giuridiche e degli aventi economicamente diritto, il rapporto ritiene le misure adottate insufficienti chiedendo varie migliorie. In particolare, considera che le sanzioni del diritto societario non sono abbastanza incisive per i casi di inosservanza degli obblighi di annunciare previsti per gli azionisti e degli obblighi di tenere elenchi.³⁰

Su questo punto, il quarto rapporto di valutazione del GAFI è in linea con il rapporto del Forum globale sulla fase 2 della Svizzera. Nell'ambito della valutazione successiva da parte del GAFI, prevista nel 2021, la Svizzera dovrà essere in grado di dimostrare l'efficacia delle disposizioni introdotte dalla legge GAFI. Questa dimostrazione potrebbe essere difficile da adurre senza l'introduzione di disposizioni penali, poiché il nostro Paese non conosce né la vigilanza del diritto societario né l'obbligo generale di revisione per le società³¹. Nel febbraio 2018 la Svizzera dovrà informare il GAFI nell'ambito di un rapporto di «follow up» in merito alle misure perseguite.

L'avamprogetto riprende da un lato le disposizioni penali come previste nel disegno della legge GAFI³². La violazione dell'obbligo di annunciare di diritto societario (a livello di socio) e la violazione degli obblighi del diritto societario sulla tenuta di elenchi (a livello di società) dovranno dunque essere perseguibili penalmente.

Il Consiglio federale considerava necessario introdurre disposizioni penali nel disegno di legge GAFI per uniformarsi agli standard internazionali, che richiedono un ventaglio di sanzioni dissuasive al fine di assicurare l'affidabilità delle informazioni e l'efficacia del regime nel suo insieme³³. Tuttavia, nell'ambito delle deliberazioni parlamentari era stata ritenuta sufficiente la sospensione o la decadenza dei diritti patrimoniali dell'azionista prevista al nuovo articolo 697m CO in caso di inosservanza degli obblighi di annunciare. Le disposizioni penali erano state giudicate sproporzionate e quindi eliminate³⁴.

L'avamprogetto prevede d'altro lato che la tenuta non conforme alle prescrizioni del libro delle azioni o dell'elenco degli aventi economicamente diritto annunciati alla società costituisca una lacuna nell'organizzazione ai sensi dell'articolo 731b CO e che un azionista o un creditore possa chiedere al tribunale di prendere le misure necessarie.

Apprezzamento

La misura 1 è uno degli elementi indispensabili per garantire una vigilanza efficace sulle società. Essa riprende le nuove disposizioni sulla trasparenza delle persone giuridiche introdotte soltanto nel 2015. Le valutazioni tra pari eseguite di recente hanno evidenziato che questo approccio è indispensabile per attuare non solo la seconda raccomandazione del Forum globale ma anche le raccomandazioni formulate nel quarto rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI.

2. Obbligo della società di avere un conto presso una banca svizzera

Al momento dell'avvio di relazioni d'affari, l'intermediario finanziario deve identificare la controparte sulla scorta di un documento probante conformemente all'articolo 3 della legge del

²⁹ Nota 5.

³⁰ Cfr. rapporto di valutazione sulla Svizzera del GAFI del 7.12.2016, pag. 127, 203 Criterion 24.13.

³¹ Cfr. n. 2.2.2.3, misura 3 scartata

³² Cfr. FF 2014 668 seg.

³³ Cfr. messaggio GAFI, FF 2014 599.

³⁴ La legge GAFI ha invece introdotto, all'art. 149 cpv. 1 lett. f della legge del 23.6.2006 sugli investimenti collettivi (LICol; RS 951.31), una disposizione penale per le SICAV in caso di tenuta non corretta del registro delle azioni.

10 ottobre 1997³⁵ sul riciclaggio di denaro (LRD). Inoltre, deve accertare l'avente economicamente diritto conformemente all'articolo 4 LRD. L'introduzione di una nuova disposizione nel CO consentirà di imporre alle società di avere un conto presso una banca svizzera affinché rientrino nel campo d'applicazione di questi obblighi relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro.

L'integrazione della nuova disposizione all'interno del titolo relativo alla contabilità commerciale e alla presentazione dei conti (art. 957 segg. CO) presenta il vantaggio che tutte le forme societarie sono così prese in considerazione e che non bisognerà prevedere un disciplinamento per ogni forma di società. Il campo d'applicazione della nuova disposizione dovrà comprendere le imprese individuali con una cifra d'affari superiore a 100 000 franchi, le società di persone, le persone giuridiche e le succursali di imprese la cui sede principale si trova all'estero³⁶.

L'intermediario finanziario può esercitare un controllo indiretto sugli elenchi tenuti dalla società verificando che le informazioni raccolte sulla controparte e sugli aventi economicamente diritto conformemente alle norme antiriciclaggio coincidano con le informazioni figuranti negli elenchi. Tale controllo indurrà le società a rispettare gli obblighi del diritto societario sulla tenuta di elenchi e agevererà l'accertamento di eventuali infrazioni alle regole. Inoltre, accrescerà in modo sostanziale l'attendibilità delle informazioni contenute negli elenchi. L'avamprogetto prevede un corrispondente diritto di consultazione degli elenchi per gli intermediari finanziari (cfr. misura 3 più sotto).

La misura 2 crea un nesso specifico tra diritto societario e diritto dei mercati finanziari (prevenzione del riciclaggio di denaro), contribuendo alla coerenza dell'ordinamento giuridico.

Apprezzamento

La misura 2 è uno degli elementi di un controllo indiretto che assicura una vigilanza efficace sulle società considerate. Dato che presumibilmente quasi tutte le società interessate dalla nuova disposizione hanno già un conto presso una banca svizzera, si può ritenere la misura poco invasiva. Peraltro, un collegamento tra diritto societario e prevenzione del riciclaggio di denaro viene auspicato anche dal Forum globale nell'ambito della valutazione tra pari avviata nel 2016. Dai rapporti del secondo ciclo di valutazione sinora pubblicati risulta che per accertare la reperibilità delle informazioni sugli aventi economicamente diritto gli esperti verificano l'esistenza di una relazione duratura con una persona assoggettata alle norme antiriciclaggio³⁷. La misura 2 corrisponde a questo approccio, e quindi sarà utile alla Svizzera anche nel prossimo ciclo di valutazione.

3. Diritto di consultare gli elenchi da tenere secondo il diritto societario

L'avamprogetto dispone che le autorità e gli intermediari finanziari possono consultare gli elenchi da tenere secondo il diritto societario sui diritti di partecipazione (libro delle azioni [società anonime e società in accomandita per azioni], libro delle quote [società a garanzia limitata], elenco dei soci [società cooperative]) e sugli aventi economicamente diritto (società

³⁵ RS 955.0

³⁶ La scelta della cerchia dei destinatari si giustifica con il fatto che secondo il n. 10 dei *Terms of Reference* 2016 la reperibilità delle informazioni in particolare sugli aventi economicamente diritto deve necessariamente essere garantita per «*all relevant entities and arrangements*». Secondo la nota 5 alla pag. 3 dei *Terms of Reference* 2016, l'espressione «*relevant entities and arrangements*» comprende «(i) a company, foundation, Anstalt and any similar structure, (ii) a partnership or other body of persons, (iii) a trust or similar arrangement, (iv) a collective investment fund or scheme, (v) any person holding assets in a fiduciary capacity and (vi) any other entity or arrangement deemed relevant in the case of the specific jurisdiction assessed».

³⁷ Cfr. ad es. i rapporti di peer review del 2017 (secondo ciclo) sulla Germania (pag. 12, 28 n. 56), sulla Norvegia (pag. 28 n. 43, pag. 29 n. 46), sull'Isola di Man (pag. 28 n. 62, pag. 30), www.oecd.org/tax/transparency > Exchange of Information on Request > Peer Review Process > Peer Review Reports.

anonime e società in accomandita per azioni, società a garanzia limitata e SICAV), se ciò serve all'adempimento dei loro compiti legali.³⁸

Tale diritto di consultazione provoca un controllo indiretto degli elenchi. Si rimanda al riguardo alle considerazioni di cui sopra relative alla misura 2.

Apprezzamento

Come la misura 2, anche la misura 3 ha lo scopo, quale secondo elemento di un controllo indiretto, di assicurare una vigilanza efficace sulle società considerate. Essa completa le misure 1 e 2. Tale misura è la logica conseguenza del regime normativo vigente (obbligo della società di tenere elenchi, da un lato, e, dall'altro, obbligo dell'intermediario finanziario di raccogliere informazioni figuranti negli elenchi da tenere secondo il diritto societario). Meglio sarà implementato l'elemento del controllo, più la seconda raccomandazione sarà considerata attuata.

2.2.2.3 Misure scartate

1. Creazione di un registro centrale elettronico dei titolari di azioni al portatore non quotate in borsa ed azioni nominative nonché degli aventi economicamente diritto

Un registro centrale elettronico dei titolari di azioni al portatore non quotate in borsa (dopo l'abolizione delle azioni al portatore per le società che non hanno azioni quotate in borsa non vi saranno più titolari di azioni al portatore) e di azioni nominative nonché degli aventi economicamente diritto non sarebbe pubblico e sarebbe accessibile soltanto alle autorità. Ogni società potrebbe designare una persona incaricata di procedere di propria mano agli annunci necessari e alle mutazioni nel registro. Se le società lo desiderano, il registro potrebbe sostituire gli elenchi tenuti internamente.

Secondo un'autovalutazione degli Stati europei, in circa la metà di essi gli uffici del registro di commercio tengono un elenco sull'azionariato delle società, ciò che corrisponde a una sorta di registro centrale. Nel Regno Unito le società hanno l'obbligo di fornire informazioni sul loro azionariato al registro delle imprese («Companies House»), ma con possibilità di rinuncia («opting out»). Le società che fanno uso di questa possibilità devono tenere autonomamente l'elenco.

L'introduzione di un registro centrale rappresenterebbe un cambiamento radicale del sistema vigente, che avrebbe senso soltanto se si auspicasse la contemporanea registrazione dei titolari di azioni nominative e degli aventi economicamente diritto. Al momento attuale, la registrazione dei titolari di azioni nominative potrebbe essere considerata una misura esagerata. Per di più, lo sviluppo di un registro centrale comporterebbe costi straordinari e costi annui di gestione dell'ordine di milioni.

2. Obbligo della società di allegare alla dichiarazione d'imposta gli elenchi da tenere secondo il diritto societario

Questa misura è stata attuata da diversi Paesi, tra cui la Germania. Essa serve a garantire la tenuta degli elenchi. In combinazione con controlli in loco effettuati dall'autorità fiscale per accertare l'esistenza e la completezza degli elenchi, la misura avrebbe nettamente rafforzato la vigilanza sulle società. Tuttavia, si tratta di una misura completamente estranea all'attività fondamentale delle autorità fiscali, che consiste nel tassare in modo corretto e completo i contribuenti (ossia nel presente contesto le società). Nella dichiarazione d'imposta del contribuente sono esposti i fatti fiscalmente determinanti e la richiesta formale di essere tassato. Gli elenchi da tenere secondo il diritto societario non hanno alcun nesso con la dichiarazione d'imposta. L'omissione da parte del contribuente di allegare gli elenchi alla dichiarazione

³⁸ Cfr. al riguardo cap. 4, commento all'art. 686 cpv. 6 CO.

d'imposta non configurerebbe nemmeno un vizio di dichiarazione che comporterebbe altri interventi dell'autorità fiscale nei confronti del contribuente. I Cantoni sono di principio liberi di decidere come organizzare la procedura di tassazione. Sarebbe estraneo alla natura delle cose se le autorità fiscali (cantionali) dovessero assumere una funzione di vigilanza sulle società anonime e sulle società in accomandita per azioni. Non è nemmeno chiaro se e come i Cantoni potrebbero essere obbligati a esercitare una simile funzione, e in che modo potrebbe essere sanzionata l'inosservanza di quest'obbligo. La misura è troppo radicale rispetto al sistema di regolamentazione vigente. La sua implementazione comporterebbe oltretutto ingenti costi a carico dei Cantoni senza procurare loro alcun valore aggiunto.

3. Verifica degli elenchi da parte del revisore, attestazione di verifica nei confronti dell'Ufficio del registro di commercio, verifica dell'adempimento dell'obbligo da parte dell'Ufficio del registro di commercio

Le novità entrate in vigore il 1° gennaio 2008 nel diritto in materia di revisione hanno avuto come conseguenza che oggi la maggior parte delle società svizzere non ha più un ufficio di revisione (possibilità di «opting out»). Queste società dovrebbero far capo a un revisore soltanto per verificare se gli elenchi sono tenuti. Da un certo punto di vista, la deregolamentazione del diritto in materia di revisione, che mira a ridurre i costi, verrebbe così in parte annullata. Una simile soluzione sarebbe improponibile.

Inoltre, il Forum globale ha criticato le soluzioni basate su obblighi interni alle società e ha manifestato anche alcuni dubbi circa l'indipendenza dei revisori.

2.2.3 Terza raccomandazione

*La Svizzera deve garantire la reperibilità delle informazioni sulla proprietà e sull'identità di società estere con amministrazione effettiva e sede in Svizzera.*³⁹

2.2.3.1 Situazione iniziale

Gli obblighi di annunciare di diritto societario si applicano soltanto alle società la cui sede si trova in Svizzera. Non sono tenute ad adempiere tali obblighi neppure le società costituite all'estero che esercitano parte della loro attività in Svizzera o che hanno una succursale in Svizzera. La reperibilità delle informazioni di società estere deve essere disciplinata in modo specifico.

2.2.3.2 Misura per l'attuazione della raccomandazione

Per l'attuazione della terza raccomandazione l'avamprogetto stabilisce che le succursali svizzere di imprese la cui sede principale si trova all'estero devono avere accesso alle informazioni sugli azionisti e sui soci (nel caso di società a garanzia limitata) della sede principale all'estero nonché sugli aventi economicamente diritto e devono potere inoltrare tali informazioni alle autorità e agli intermediari finanziari che vi hanno diritto per legge (art. 935 cpv. 3 CO).⁴⁰ Inoltre, secondo l'avamprogetto queste succursali devono avere un conto presso una banca svizzera, come previsto dalla misura 2 (n. 2.2.2.2) per le imprese svizzere (art. 958g CO).

L'avamprogetto non prevede una disposizione che garantisce la reperibilità delle informazioni concernenti società estere che esercitano parte della loro attività in Svizzera senza avervi una succursale.

³⁹ Cfr. raccomandazione relativa all'elemento A.1, rapporto sulla fase 2 della Svizzera, pag. 143

⁴⁰ Un diritto alle informazioni è previsto nel quadro della misura 3 (n. 2.2.2.2).

Apprezzamento

In base alle valutazioni tra pari degli altri Paesi si può concludere che il Forum globale accorda meno peso all'attuazione della terza raccomandazione rispetto all'attuazione delle altre due. È tuttavia opportuno adeguare gli obblighi delle succursali di società con sede all'estero agli obblighi delle società svizzere. La prevista reperibilità delle informazioni sugli aventi economicamente diritto sarà utile alla Svizzera anche nel quadro del prossimo ciclo di valutazione.

2.3 Raccomandazioni concernenti lo scambio di informazioni

Nell'ambito della valutazione tra pari, il Forum globale ha analizzato anche criteri relativi all'accesso alle informazioni e al loro scambio. Alla Svizzera sono state rivolte a questo riguardo tre raccomandazioni che devono essere attuate.

2.3.1 Raccomandazione concernente lo scambio di informazioni relative alle persone defunte

*La Svizzera deve provvedere affinché le informazioni relative alle persone defunte possano essere scambiate in ogni caso.*⁴¹

2.3.1.1. Situazione iniziale

In mancanza della capacità di essere parte e della capacità processuale, il diritto svizzero non prevede la possibilità di prestare assistenza amministrativa in relazione a persone defunte. Lo stesso problema si presenta anche per la successione⁴². Per poter comunque prestare assistenza amministrativa nelle procedure riguardanti persone defunte, l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha istituito una prassi che consiste nell'individuare eventuali successori che possono fungere da destinatari della decisione. Tuttavia, questa prassi è applicabile soltanto se ai successori può essere riconosciuta la capacità di essere parte e la capacità processuale del diritto svizzero. Un'ulteriore difficoltà risiede nel fatto che l'AFC non riesce sempre a identificare i successori. Si pensi in particolare ai casi in cui la domanda di assistenza amministrativa riguarda una persona di cui lo Stato richiedente ignora l'identità, che risulta poi essere defunta e i cui eventuali successori non sono noti al detentore delle informazioni (in un simile caso i successori non possono nemmeno essere individuati dall'autorità richiedente poiché la persona interessata è sconosciuta allo Stato richiedente e l'identità di detta persona non può essergli comunicata). Infine, risulta difficile prestare assistenza amministrativa in relazione ai successori quando la domanda di assistenza amministrativa si basa su un comportamento della persona defunta soggetto al diritto penale fiscale e pertanto la procedura di assistenza amministrativa è di principio consentita soltanto nei confronti della persona cui può essere imputato tale comportamento⁴³.

Secondo l'articolo 26 capoverso 1 del modello di Convenzione dell'OCSE (Modello OCSE)⁴⁴, le autorità competenti degli Stati contraenti si scambiano le informazioni verosimilmente rilevanti per l'esecuzione della Convenzione oppure per l'applicazione o l'esecuzione del diritto interno. L'espressione «verosimilmente rilevante» ha lo scopo di garantire uno scambio di informazioni il più ampio possibile, senza però consentire agli Stati contraenti di chiedere informazioni in modo indiscriminato («fishing expedition») o informazioni verosimilmente poco

⁴¹ Cfr. raccomandazione relativa all'elemento B.2, rapporto sulla fase 2 della Svizzera, pag. 145

⁴² Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale A-6829/2010 del 4.2.2011, consid. 3.1 e sentenza A-6630/2010 del 19.7.2011, consid. 3.1.

⁴³ Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale A-6829/2010 del 4.2.2011, consid. 2.1.4.

⁴⁴ www.oecd.org > Topics > Tax > Model Tax Convention on Income and Capital

rilevanti per il chiarimento degli affari fiscali di un determinato contribuente⁴⁵. Di conseguenza, le CDI conformi allo standard concluse dalla Svizzera dispongono sempre che le norme di procedura amministrativa relative ai diritti del contribuente siano applicate nello Stato richiesto, senza tuttavia ostacolare o ritardare indebitamente gli scambi effettivi di informazioni⁴⁶. Detto altrimenti, l'assenza nel diritto svizzero di disposizioni sulla capacità di essere parte e sulla capacità processuale non deve impedire la prestazione dell'assistenza amministrativa dovuta in virtù di un trattato internazionale, anche perché la procedura di assistenza amministrativa ha lo scopo di contribuire all'esecuzione del diritto estero. La Svizzera deve quindi provvedere affinché le informazioni relative alle persone defunte possano essere scambiate in ogni caso.

2.3.1.2 Misura per l'attuazione della raccomandazione

Per risolvere il problema appena illustrato occorre introdurre nella LAAF una disposizione generale secondo cui le procedure di assistenza amministrativa possono essere condotte in relazione a tutte le persone (comprese le persone defunte), i portafogli collettivi e altri enti giuridici (parti) sui quali vengono richieste informazioni nella domanda di assistenza amministrativa. In questo modo si garantisce che possa essere prestata assistenza amministrativa anche in relazione a persone (defunti compresi), portafogli collettivi e altri enti giuridici ai quali il diritto svizzero non riconosce la capacità di essere parte e la capacità processuale (ad es. defunti o successioni). La persona che può agire a nome di una parte in relazione alla quale non potrebbe essere condotta alcuna procedura conformemente alle altre disposizioni del diritto svizzero deve essere determinata dal diritto dello Stato richiedente. Nelle procedure in relazione a persone defunte i successori acquistano la qualità di parte e sono legittimati a ricorrere.

Apprezzamento

Nella prassi, quando i successori di una persona defunta sono noti, quando questi hanno la capacità di essere parte e la capacità processuale secondo il diritto svizzero e quando i fatti non sono rilevanti secondo il diritto penale fiscale, è possibile trovare una soluzione per i problemi esistenti con gli Stati partner. Per raggiungere la certezza del diritto e per consentire quindi all'AFC di prestare assistenza amministrativa conformemente allo standard anche in quei casi in cui l'ordinamento giuridico svizzero e quello dello Stato richiedente divergono riguardo alla capacità di essere parte e alla capacità processuale, è però indispensabile prevedere un disciplinamento come quello proposto.

2.3.2 Raccomandazione concernente la confidenzialità della domanda

*La Svizzera deve garantire che le prescrizioni dello standard internazionale sulla confidenzialità siano rispettate.*⁴⁷

2.3.2.1. Situazione iniziale

Per quanto riguarda il principio di confidenzialità in vigore nell'assistenza amministrativa, il commentario all'articolo 26 paragrafo 2 Modello OCSE⁴⁸ rileva che anche la corrispondenza tra le autorità competenti degli Stati partner, compresa la domanda stessa, deve essere trattata in modo confidenziale e che le informazioni in essa contenute possono essere rese note

⁴⁵ Cfr. DTF 141 II 436, consid. 4.4.3.

⁴⁶ Cfr. anche sentenza del Tribunale federale 2C_792/2016 del 23.8.2017, consid. 4.

⁴⁷ Cfr. raccomandazione relativa all'elemento C.3, rapporto sulla fase 2 della Svizzera, pag. 146

⁴⁸ http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2015-full-version_9789264239081-en

soltanto nella misura in cui sono necessarie per ottenere le informazioni richieste. La domanda stessa può essere resa accessibile se le procedure giudiziarie o le procedure analoghe dello Stato richiesto lo consentono, sempre che lo Stato richiedente non vi si opponga. Secondo il Forum globale, questa disposizione deve essere intesa nel senso che nella procedura di prima istanza (procedura decisionale dell'AFC) la domanda stessa deve essere in ogni caso trattata in maniera confidenziale e non deve essere resa accessibile.

In base alla giurisprudenza svizzera, la domanda deve invece essere resa accessibile alla persona legittimata a ricorrere conformemente agli articoli 14 e seguente LAAF, una volta ottenute le informazioni, ma prima della notificazione della decisione finale, salvo eccezione ai sensi dell'articolo 27 capoverso 1 della legge federale del 20 dicembre 1968⁴⁹ sulla procedura amministrativa (PA).⁵⁰ Questo modo di procedere è la conseguenza del diritto di esaminare gli atti, derivante a sua volta dal diritto di essere sentito previsto all'articolo 29 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)⁵¹. L'articolo 27 capoverso 1 PA stabilisce che l'autorità può negare l'esame degli atti solamente se un interesse pubblico importante della Confederazione, del Cantone o della controparte oppure l'interesse di un'inchiesta ufficiale in corso esiga l'osservanza del segreto. L'atto il cui esame è stato negato alla parte può essere adoperato contro di essa soltanto qualora l'autorità gliene abbia comunicato oralmente o per scritto il contenuto essenziale quanto alla contestazione e la controparte abbia avuto la possibilità di pronunciarsi e indicare prove contrarie (art. 28 PA).

Se una persona interessata intende esercitare il proprio diritto di esaminare gli atti, l'AFC dà allo Stato richiedente, in virtù dell'articolo 15 capoverso 2 LAAF, l'opportunità di invocare motivi essenziali per mantenere segreti determinati atti. Diversi Stati partner della Svizzera si oppongono però di principio a rendere accessibile la domanda nel suo insieme o di parti di essa. In questo contesto fanno riferimento al commentario all'articolo 26 Modello OCSE. Una restrizione così generica del diritto di esaminare gli atti potrebbe essere considerata arbitraria nell'ottica del diritto svizzero. Tuttavia, la Svizzera deve proporre una soluzione per soddisfare le raccomandazioni e lo standard e per non compromettere ulteriormente le relazioni con gli Stati partner.

2.3.2.2 Misura per l'attuazione della raccomandazione

La misura di attuazione consiste pertanto nell'introdurre nella LAAF una nuova disposizione che tenga conto dello standard e al tempo stesso limiti il più possibile l'ingerenza nella sfera di protezione prevista all'articolo 29 capoverso 2 Cost. (diritto di essere sentito). Di conseguenza la consultazione della domanda di assistenza amministrativa e della relativa corrispondenza con l'autorità estera dovrà essere autorizzata solo previo consenso di quest'ultima. In caso contrario, l'AFC informerà la persona legittimata a ricorrere in merito al contenuto essenziale della domanda e della corrispondenza.

Apprezzamento

Per l'elemento in questione la Svizzera ha ottenuto al riguardo il giudizio «ampiamente conforme», ma soltanto dopo lunghe discussioni e dopo essere riuscita a far capire che nella prassi l'esame degli atti può essere limitato. Non è certo se sarà possibile convincere il Forum globale una seconda volta. Conviene dunque stabilire una regolamentazione chiara.

⁴⁹ RS 172.021

⁵⁰ Cfr. sentenza del Tribunale federale 2C_112/2015, consid. 4.4.

⁵¹ RS 101

2.3.3 Raccomandazione concernente i dati rubati

*La Svizzera deve adeguare la sua prassi o la sua giurisprudenza in modo da poter adempiere i propri obblighi conformemente allo standard per lo scambio di informazioni.*⁵²

2.3.3.1. Situazione iniziale

In merito a questa raccomandazione, il rapporto sulla fase 2 della Svizzera espone che l'interpretazione del principio di buona fede da parte della Svizzera ha condizionato in modo sostanziale lo scambio di informazioni nella prassi.⁵³

In virtù del vigente articolo 7 lettera c LAAF, non si entra nel merito di una domanda se viola il principio della buona fede, in particolare se si fonda su informazioni ottenute mediante reati secondo il diritto svizzero.

Secondo la prassi attualmente applicata in Svizzera, non importa se lo Stato richiedente ha ottenuto attivamente o passivamente queste informazioni. Tale prassi, che considera uno Stato che richiede assistenza amministrativa in virtù di una convenzione internazionale alla stessa stregua di uno Stato implicato in un reato, viene giudicata troppo restrittiva e non conforme allo standard.

2.3.3.2 Misura proposta per l'attuazione della raccomandazione

Nel suo messaggio del 10 giugno 2016, il Consiglio federale ha proposto un allentamento della prassi.⁵⁴ In futuro si potrà entrare nel merito di una domanda se uno Stato estero ha ottenuto i dati acquisiti illegalmente tramite una procedura ordinaria di assistenza amministrativa o da fonti accessibili al pubblico. L'assistenza amministrativa dovrebbe continuare a essere negata nei casi in cui uno Stato ha ottenuto dati rubati con un comportamento attivo che esula da una procedura di assistenza amministrativa.

Dalla consultazione indetta nel 2015 è emerso che praticamente tutti i Cantoni appoggiano il progetto, mentre fra i partiti politici e le organizzazioni i favorevoli e i contrari si equilibrano. Alla luce dei risultati scaturiti, il Consiglio federale ha mantenuto il proprio progetto di revisione, poiché riteneva necessaria la modifica proposta per tutelare gli interessi della Svizzera.

2.3.3.3 Giurisprudenza

Nel 2017 il Tribunale federale si è pronunciato in diverse occasioni in merito all'articolo 7 lettera c LAAF. Nella sentenza 2C_893/2015 del 16 febbraio 2017 era chiamato ad accertare se la fattispecie comportava dei reati secondo il diritto svizzero conformemente alla disposizione citata. Il Tribunale federale ha negato l'esistenza di un reato poiché le informazioni alla base della domanda di assistenza amministrativa provenivano da una banca situata in Francia e quindi non sussistevano reati perseguibili in Svizzera. Nella sentenza 2C_1000/2015 del 17 marzo 2017 il Tribunale federale ha esaminato se la Francia, che aveva presentato la domanda di assistenza amministrativa in questione, avesse commesso una violazione del principio della buona fede ai sensi dello stesso articolo. Il Tribunale ha concluso che tale principio era stato violato. Le autorità francesi avevano scoperto i nomi delle persone oggetto della domanda di assistenza amministrativa grazie ai documenti rubati da Hervé Falciani presso una banca di Ginevra. In precedenza la Francia si era espressamente impegnata nei confronti della Svizzera a non utilizzare i dati di Falciani nell'ambito di domande di assistenza amministrativa. Il Tribunale federale ha stabilito che l'impegno della Francia era vincolante

⁵² Cfr. raccomandazione relativa all'elemento C.4, rapporto sulla fase 2 della Svizzera., pag. 147

⁵³ Nota 52, *loc. cit*

⁵⁴ Cfr. al riguardo n. 1.3.

dal profilo del principio della buona fede e che pertanto una domanda di assistenza amministrativa fondata su tali dati era contraria a tale principio. Secondo l'interpretazione dell'articolo 7 lettera c LAAF delle due sentenze, non è necessaria una modifica della proposta di revisione del Consiglio federale e la necessità della revisione resta indiscussa.

Richiamandosi alla sentenza 2C_893/2015, il Tribunale amministrativo federale ha stabilito, nelle sue sentenze A-778/2017 del 5 luglio 2017 (consid. 3) e A-2540/2017 del 7 settembre 2017 (consid. 5.2.2), che il principio della buona fede ai sensi dell'articolo 7 lettera c LAAF è violato soltanto se lo Stato richiedente, nonostante abbia assicurato che non avrebbe utilizzato dati bancari segreti in territorio svizzero per una domanda di assistenza amministrativa, presenta comunque una domanda che direttamente o indirettamente ha un nesso di causalità con tali dati segreti. Occorre attendere la verifica di queste sentenze da parte del Tribunale federale, poiché soltanto allora si conosceranno le ripercussioni che avranno sulla revisione dell'articolo 7 lettera c LAAF proposta dal Consiglio federale nel suo messaggio del 10 giugno 2016.

Apprezzamento

Una soluzione per la questione dei dati rubati è un punto cruciale per diversi Stati influenti del Forum globale. Un rifiuto della misura comporterebbe il giudizio «non conforme» per questo punto, e quindi la Svizzera potrebbe ottenere nel migliore dei casi il giudizio complessivo «parzialmente conforme».

3 Diritto comparato

3.1 Azioni al portatore / sanzioni

Nelle valutazioni tra pari il Forum globale attribuisce grande importanza al trattamento riservato alle azioni al portatore. Gli ordinamenti giuridici che ammettono l'emissione o il mantenimento di questo tipo di azioni sono giudicate con occhio particolarmente critico. I Paesi devono di principio assicurare che i titolari di azioni al portatore possano essere identificati. Per soddisfare questa esigenza i singoli Paesi hanno adottato le seguenti misure:

- a. conversione delle azioni al portatore in azioni nominative (abolizione formale delle azioni al portatore);
- b. immobilizzazione delle azioni al portatore (abolizione di fatto delle azioni al portatore).

Per fare in modo che questi approcci siano efficaci nella pratica, la loro messa in atto è accompagnata in tutti i Paesi da misure penali.

Misura a):

Il Belgio e l'Isola di Man, ad esempio, hanno abolito le azioni al portatore. In caso di omissione erano previste multe elevate (in Belgio, circa il 10 % del valore del titolo). Il processo di conversione è stato completato dall'obbligo delle società di annunciare la conversione delle loro azioni al portatore in azioni nominative e dai relativi obblighi di verifica dell'Ufficio del registro di commercio.

L'emissione di azioni al portatore è generalmente vietata anche a Singapore e negli Stati Uniti, ma i titoli esistenti non devono essere convertiti in azioni nominative. In entrambi i Paesi gli attuali titolari di azioni al portatore soggiacciono a determinate restrizioni riguardanti l'esercizio dei diritti sociali e patrimoniali. A Singapore il numero delle azioni al portatore esistenti è trascurabile, mentre in taluni Stati federali degli USA questo tipo di titoli è ancora abbastanza frequente.

A Hong Kong le azioni al portatore sono state abolite nel 2014, nel Regno Unito nel 2015. In Austria è vietato emettere azioni al portatore dal 1° gennaio 2014.

Misura b):

In Germania, le società non quotate in borsa possono emettere azioni al portatore soltanto se vengono depositate presso un depositario autorizzato. La regolamentazione non è applicabile a società costituite prima del 31 dicembre 2015. Poiché tutte le società sono obbligate a presentare all'autorità fiscale un elenco degli azionisti che detengono almeno una quota di capitale pari all'1 per cento, l'identificazione dei titolari di azioni al portatore è di norma garantita. Dal 1° marzo 2014, nel Principato del Liechtenstein le azioni al portatore di società non quotate in borsa devono essere depositate presso un depositario autorizzato.

In Lussemburgo vige l'obbligo di immobilizzare le azioni al portatore e di tenere un registro dei loro titolari. Le società che emettono azioni al portatore sono tenute a designare un ente di custodia presso il quale devono essere depositate tutte le azioni al portatore. L'ente di custodia tiene il registro dei titolari di queste azioni. Dal punto di vista giuridico, il trasferimento di azioni al portatore e l'esercizio dei diritti sociali e patrimoniali ad esse connessi è possibile soltanto se le azioni sono depositate presso l'ente di custodia.

Tutti gli Stati che al momento della valutazione tra pari avevano disposto l'abolizione o l'immobilizzazione delle azioni al portatore hanno ottenuto perlomeno il giudizio «ampiamente conforme» per l'elemento A.1⁵⁵.

3.2 Esigenza di un conto bancario

L'India è l'unico Paese ad avere introdotto per le società l'obbligo di avere un conto bancario presso una banca nazionale. Per poter inoltrare la dichiarazione d'imposta, ogni contribuente indiano deve indicare almeno un conto bancario gestito a nome proprio presso una banca indiana. Conformemente alle norme antiriciclaggio, gli istituti finanziari devono raccogliere informazioni sugli aventi economicamente diritto.

In altri Stati, quali ad esempio l'Australia, la Germania, il Canada, la Norvegia, la Danimarca o l'Isola di Man, non esiste un obbligo diretto di avere un conto presso una banca indigena, tuttavia nelle relazioni commerciali vigono determinate costrizioni pratiche che inducono la maggior parte delle società interessate ad averne uno. Il Forum globale è però del parere che l'identificazione degli aventi economicamente diritto non è garantita in tutti i casi se manca un obbligo generale di intrattenere una relazione d'affari con un intermediario finanziario sottoposto alle norme antiriciclaggio.

4. Commento ai singoli articoli

4.1. Diritto delle obbligazioni

Art. 622 cpv. 1, 2, 2^{bis} e 2^{ter}

Cpv. 1 e 2

Il capoverso 1 dispone che le azioni al portatore siano riservate alle società che hanno quotato in borsa almeno una parte delle loro azioni. La trasparenza di queste società è garantita dagli obblighi di dichiarazione previsti dalla LBVM.⁵⁶ Secondo il capoverso 2 le società che non possiedono azioni quotate in una borsa svizzera o estera possono emettere soltanto

⁵⁵ Cfr. n. 2.2.1 e nota 11.

⁵⁶ Cfr. anche nota 13.

azioni nominative.⁵⁷ I capoversi 1 e 2 semplificano il regime vigente senza modificare sostanzialmente i diritti e gli obblighi delle società e dei loro azionisti. Nel diritto vigente, infatti, i casi in cui occorre effettuare un annuncio, le informazioni da annunciare e le conseguenze in caso di inadempienza sono, per le azioni nominative e al portatore, sostanzialmente identici.⁵⁸

Cpv. 2^{bis}

Questa disposizione disciplina il trattamento riservato alle azioni al portatore esistenti in caso di sospensione del commercio in borsa da parte di una società. In tal caso la società è tenuta a convertire questi titoli in azioni nominative entro sei mesi dalla sospensione. Il consiglio d'amministrazione delibera in merito alla conversione delle azioni nominative.⁵⁹ Modifica lo statuto per atto pubblico e fa iscrivere la modificazione dello statuto nel registro di commercio (art. 647 CO). Le azioni al portatore non convertite entro il termine stabilito sono convertite per legge in azioni nominative. Il consiglio d'amministrazione deve accertare la conversione, modificare conseguentemente lo statuto⁶⁰ e far iscrivere la modificazione nel registro di commercio. L'ufficio del registro di commercio respinge qualsiasi notificazione per l'iscrizione nel registro di commercio di ogni altra modificazione dello statuto finché lo statuto non sia stato adeguato.

Cpv. 2^{ter}

Questa disposizione corrisponde al vigente articolo 622 capoverso 1 secondo periodo 2 CO.

Art. 686 cpv. 6

La presente norma accorda alle autorità e agli intermediari finanziari il diritto di consultare il libro delle azioni, se ciò serve all'adempimento dei loro compiti legali. La stessa regola è prevista anche per la consultazione dell'elenco degli avanti economicamente diritto (art. 697/ cpv. 4 CO dell'avamprogetto; di seguito «AP-CO»). Il diritto di consultazione consente alle autorità e agli intermediari finanziari di controllare se il libro delle azioni è tenuto correttamente e se le informazioni che vi figurano corrispondono alle indicazioni trasmesse loro dalla società o di cui sono venuti a conoscenza per altra via. In caso contrario possono adottare le necessarie misure.

Il diritto di consultazione è concesso in particolare alle autorità competenti secondo la legge del 18 dicembre 1998⁶¹ sulle case da gioco (LCG), la legge federale del 16 dicembre 1983⁶²

⁵⁷ Questo disciplinamento vale anche per la società in accomandita per azioni (in virtù del rimando alle disposizioni sulla società anonima all'art. 764 cpv. 2 CO) e alla SICAF (la quale secondo l'art. 110 cpv. 1 LICol è una società anonima ai sensi del CO).

⁵⁸ Cfr. tabella al n. 2.2.1.2.

⁵⁹ Si tratta di una disposizione derogatoria agli articoli 704a e 698 cpv. 2 n. 1 CO, secondo cui la conversione di azioni al portatore in azioni nominative e l'approvazione e la modificazione dello statuto sono di competenza dell'assemblea generale.

⁶⁰ Cfr. nota 59.

⁶¹ **RS 935.52.** Secondo l'art. 12 cpv. 1 lett. a LCG, la Commissione federale delle case da gioco può rilasciare la concessione per l'istituzione di una casa da gioco se il richiedente, i soci in affari più importanti e i loro aventi diritto economici, nonché i possessori di quote e i loro aventi diritto economici che dispongono di mezzi finanziari propri sufficienti, godono di una buona reputazione e offrono tutte le garanzie per un'attività irreprensibile.

⁶² **RS 211.412.41.** Secondo l'art. 2 cpv. 1 LAFE, per l'acquisto di fondi, le persone all'estero devono chiedere un'autorizzazione all'autorità cantonale competente. Secondo l'art. 5 cpv. 1 LAFE, sono considerate persone all'estero in particolare determinate persone giuridiche o società con capacità patrimoniale, che hanno la sede statutaria e effettiva in Svizzera e nelle quali persone all'estero occupano una posizione preponderante (lett. c), e così pure talune persone fisiche e giuridiche nonché le società con capacità patrimoniale, qualora acquistino un fondo per conto di persone all'estero (lett. d).

sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) e la legge federale del 21 dicembre 1948⁶³ sulla navigazione aerea (LNA). Per quanto riguarda gli intermediari finanziari, occorre sottolineare che nell'osservanza dei loro obblighi di diligenza e nell'acquisire le informazioni necessarie per l'adempimento di tali obblighi, essi applicano un approccio basato sui rischi.⁶⁴ Non sono obbligati a consultare gli elenchi del diritto societario.⁶⁵ Il diritto di consultazione previsto all'articolo 686 cpv. 6 CO assicura che gli intermediari finanziari possano accedere a tali elenchi per l'adempimento dei loro obblighi di diligenza.

Art. 697i e 697k

Il divieto di emettere azioni al portatore per le società le cui azioni non sono quotate in borsa rende superflue le disposizioni degli articoli 697i e 697k introdotti dalla legge GAFI. In futuro tutti gli azionisti delle società le cui azioni non sono quotate in borsa dovranno identificarsi nei confronti della società seguendo la procedura prevista per le azioni nominative per l'iscrizione nel libro delle azioni (art. 686 CO).

Art. 697l

Cpv. 1–4

Ai capoversi 1–4 occorre sopprimere il riferimento all'elenco dei titolari di azioni al portatore.

Secondo il capoverso 2, l'elenco dei titolari di azioni al portatore e degli aventi economicamente diritto annunciati alla società deve menzionare il nome e il cognome nonché l'indirizzo degli aventi economicamente diritto. Dato che gli aventi economicamente diritto possono essere solo persone fisiche (art. 2a cpv. 3 LRD), la ditta, menzionata nel diritto vigente all'articolo 697l capoverso 2 CO e che è un elemento determinante in relazione ai titolari di azione al portatore (art. 697i cpv. 3 CO), non deve più figurare nelle nuove disposizioni.

Cpv. 5

Come nel caso del diritto di consultare il libro delle azioni introdotto dall'articolo 686 capoverso 6 AP-CO, il capoverso 5 accorda alle autorità e agli intermediari finanziari il diritto di consultare l'elenco degli aventi economicamente diritto. Le due disposizioni perseguono lo stesso scopo.

Le società che in seguito a una sospensione del commercio in borsa non possiedono più azioni quotate in borsa (cfr. art. 622 cpv. 2^{bis} AP-CO) devono allestire l'elenco degli aventi economicamente diritto dal momento in cui la sospensione prende effetto.

Art. 731b

La presente disposizione deve essere riformulata affinché risulti più leggibile. Inoltre, il termine «giudice» va sostituito con il termine «tribunale». L'avamprogetto contempla anche un adeguamento dell'articolo 731b CO deciso di recente nell'ambito della modernizzazione del registro di commercio⁶⁶, che entrerà in vigore verosimilmente il 1° gennaio 2019. Contraria-

⁶³ RS **748.0**. Secondo l'art. 27 cpv. 1 LNA, le imprese con sede in Svizzera che effettuano il trasporto professionale di persone o di merci per mezzo di aeromobili devono essere in possesso di un'autorizzazione di esercizio dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC). In virtù dell'art. 103 cpv. 1 lett. b dell'ordinanza del 14 novembre 1973 sulla navigazione aerea (ONA; RS **748.01**) un'impresa con sede in Svizzera può ottenere l'autorizzazione per il trasporto commerciale di persone e merci se l'impresa si trova sotto il controllo effettivo di cittadini svizzeri e per la maggior parte è di proprietà di cittadini svizzeri.

⁶⁴ Cfr. art. 6 LRD.

⁶⁵ In proposito, il messaggio GAFI espone che nel caso delle persone giuridiche operative ai sensi dell'art. 2a cpv. 3 LRD introdotto dalla legge GAFI, gli aventi economicamente diritto sarebbero identificati dopo l'entrata in vigore di detta legge sulla base dell'elenco degli aventi economicamente diritto (FF **2014** 640).

⁶⁶ FF **2017** 2117 segg.

mente a quanto previsto nel disegno sul diritto del registro di commercio, nel presente avamprogetto la mancanza del domicilio legale non è più menzionata nella frase introduttiva, bensì al capoverso 1 numero 3, e il capoverso 4 viene rinumerato senza modifiche in capoverso 5. Il capoverso 1 numero 4 introduce nella disposizione una modifica materiale.

Cpv. 1 n. 4

L'azionista può esercitare i diritti sociali inerenti alle azioni nominative soltanto se è iscritto nel libro delle azioni (art. 689a cpv. 1 CO). L'iscrizione nel libro delle azioni e nell'elenco degli aventi economicamente diritto dimostra che l'azionista ha adempiuto i propri obblighi di annunciare e che ha quindi il diritto di esercitare i propri diritti sociali e patrimoniali. L'esistenza e la corretta tenuta del libro delle azioni e dell'elenco degli aventi economicamente diritto sono dunque due premesse indispensabili per l'esercizio dei diritti degli azionisti in seno alla società. Le vigenti disposizioni non conferiscono agli azionisti alcun diritto nel caso in cui il consiglio d'amministrazione non adempiesse i propri obblighi. Il completamento dell'elenco delle lacune nell'organizzazione introdotto al capoverso 1 numero 4 dell'articolo 731b AP-CO (tenuta non conforme alle prescrizioni del libro delle azioni o dell'elenco degli aventi economicamente diritto annunciati alla società) è destinato a supplire a questa carenza. Dietro opportuna richiesta, il tribunale può prendere le misure necessarie per assicurare il rispetto delle disposizioni di legge (art. 731b cpv. 2 AP-CO). Può ad esempio assegnare alla società un termine per ripristinare la situazione legale, nominare un commissario o addirittura pronunciare lo scioglimento della società.

Sul piano processuale, le misure in caso di lacune nell'organizzazione sono trattate in procedura sommaria secondo gli articoli 248 e seguenti del Codice di procedura civile (CPC)⁶⁷. L'articolo 250 lettera c numero 6 CPC non menziona né la nuova fattispecie degli elenchi non tenuti conformemente alle prescrizioni, introdotta dall'avamprogetto (cpv. 1 n. 4), né la fattispecie della mancanza di un domicilio legale introdotta nell'ambito della modernizzazione del registro di commercio (cpv. 1 n. 3). Tuttavia, l'idoneità della procedura sommaria risulta sia dalla similitudine delle premesse e degli interessi in confronto alle fattispecie menzionate esplicitamente, sia dalla natura non esaustiva delle enumerazioni figuranti agli articoli 249–251 CPC. Per ora si rinuncia a un aggiornamento formale del CPC, poiché tale questione dovrà essere affrontata in maniera più generale nell'ambito di una revisione separata del codice.

Art. 790 cpv. 4

Il vigente articolo 790 capoverso 4 CO conferisce già ai soci delle società a garanzia limitata il diritto di consultare il libro delle quote. Per analogia con il diritto azionario (art. 686 cpv. 6 AP-CO), tale diritto viene ora esteso anche alle autorità e agli intermediari finanziari, se ciò serve all'adempimento dei loro compiti legali.

Art. 837 cpv. 3

Come previsto dal diritto azionario (art. 686 cpv. 6 AP-CO), secondo questa disposizione le autorità e gli intermediari finanziari potranno consultare l'elenco dei soci delle società cooperative, se ciò serve all'adempimento dei loro compiti legali.

Art. 935 cpv. 3

Questa disposizione è volta a garantire l'accesso alle informazioni sugli azionisti o sui soci (nel caso delle società a garanzia limitata) di società estere con succursali in Svizzera e sugli aventi economicamente diritto. Il mandatario domiciliato in Svizzera da designare per le succursali secondo il vigente articolo 935 capoverso 2 CO deve quindi poter accedere a queste informazioni e poterle inoltrare alle autorità e agli intermediari finanziari. Il mandatario deve

⁶⁷ RS 272

poter inoltrare tali informazioni in particolare nei casi in cui le autorità e gli intermediari finanziari hanno il legittimo diritto di ottenerle.

Se le informazioni sono iscritte all'estero in un registro pubblico, basta che il mandatario rimandi a tale registro. Se sono contenute in elenchi tenuti nella sede principale all'estero, il mandatario deve poter richiedere copia dell'elenco e dei giustificativi. Può anche tenere lui stesso elenchi degli azionisti o dei soci e degli aventi economicamente diritto e conservarli presso la succursale con i relativi giustificativi.

L'articolo 935 capoverso 3 è una prescrizione d'ordine, e quindi in caso di inosservanza non è prevista alcuna sanzione. L'incapacità di una succursale di fornire informazioni sugli azionisti o sui soci e sugli aventi economicamente diritto di una società estera potrebbe invece destare l'attenzione dell'intermediario finanziario e ostacolare l'avvio di una relazione d'affari con tale succursale.

Art. 958g

Secondo questa disposizione, le imprese individuali con una cifra d'affari di almeno 100 000 franchi nell'ultimo esercizio, le società di persone, le persone giuridiche e le succursali di imprese la cui sede principale si trova all'estero devono avere un conto presso un istituto sottoposto alla legge dell'8 novembre 1934⁶⁸ sulle banche.

Conformemente all'articolo 36 dell'ordinanza del 17 ottobre 2007⁶⁹ sul registro di commercio (ORC), le imprese individuali con una cifra d'affari inferiore a 100 000 franchi in un esercizio non sono tenute a farsi iscrivere nel registro di commercio. Assoggettarle all'obbligo previsto all'articolo 958g CO dell'avamprogetto appare sproporzionato.

La disposizione assicura che le imprese individuali, le società di persone, le società di capitali, le associazioni, le fondazioni e le succursali di imprese estere iscritte nel registro di commercio siano assoggettate alle norme antiriciclaggio. L'intermediario finanziario può così esercitare un controllo indiretto sugli elenchi previsti dal diritto societario verificando che il contenuto di tali elenchi corrisponda alle informazioni da raccogliere nell'ambito dell'identificazione della controparte e dell'accertamento dell'avente economicamente diritto ai sensi degli articoli 3 e 4 LRD. Questo controllo indurrà le società ad adempiere gli obblighi relativi alla tenuta degli elenchi previsti dal diritto societario e agevererà l'accertamento di eventuali violazioni. Inoltre, accrescerà in modo sostanziale l'attendibilità delle informazioni figuranti negli elenchi.

Disposizioni transitorie

Art. 1

Cpv. 1

Gli articoli 1–4 delle disposizioni finali del Codice civile⁷⁰ sono applicabili nell'ambito della presente revisione di legge, in quanto gli articoli 2 e seguenti delle disposizioni transitorie dell'avamprogetto non prevedano altrimenti.

Cpv. 2

Il nuovo diritto è applicabile sin dalla sua entrata in vigore a tutte le società esistenti.

⁶⁸ RS 952.0

⁶⁹ RS 221.411

⁷⁰ RS 210

Art. 2

Cpv. 1

Al momento dell'entrata in vigore del nuovo diritto, le azioni al portatore di società senza azioni quotate in borsa saranno convertite per legge in azioni nominative. La conversione non richiede l'intervento della società o degli azionisti. La presente disposizione si applica indipendentemente dal fatto che siano stati emessi titoli. L'efficacia di questo automatismo presenta importanti vantaggi, in particolare per quanto riguarda la semplicità della procedura e il risparmio dei costi, che sono stati decisivi per la scelta di questo approccio. Del resto, l'assenza di un termine transitorio va a beneficio della prevedibilità e della certezza del diritto. Dato che in concreto la conversione in azioni nominative non modifica i diritti e gli obblighi degli azionisti nei confronti della società, e visti i vantaggi succitati, è possibile rinunciare alla partecipazione degli azionisti alla conversione. In particolare, non è necessario richiedere il previo consenso degli stessi, né concedere loro la possibilità di vendere le loro partecipazioni. Inoltre, le società sono libere di informare i loro azionisti in merito alla conversione delle azioni al portatore. A tal fine l'avamprogetto non prevede alcuna procedura specifica e neppure un obbligo di pubblicazione.

Cpv. 2

Spetta al consiglio d'amministrazione assicurarsi che le azioni al portatore già emesse siano soppresse. Questa disposizione corrisponde all'articolo 732a CO sulla soppressione delle azioni in caso di risanamento. L'obiettivo è impedire che rimangano in circolazione titoli senza validità. In pratica, il consiglio d'amministrazione inviterà gli azionisti a restituire le azioni al portatore, ad esempio in occasione della prossima assemblea generale o della presentazione dei titoli per l'iscrizione nel libro delle azioni. Le azioni restituite dovranno essere soppresse oppure il consiglio d'amministrazione dovrà convertirle in azioni nominative (mediante annotazione del nome dell'azionista e della data e apposizione della firma del consiglio d'amministrazione sul titolo (azione o certificato azionario)).

Art. 3

Cpv. 1

La società è tenuta a iscrivere nel libro delle azioni tutti gli azionisti che al momento dell'entrata in vigore del nuovo diritto detengono azioni al portatore e hanno adempiuto l'obbligo di annunciare introdotto dalla legge GAFI (art. 697i CO del diritto previgente). Le informazioni sui titolari di azioni nominative che devono figurare nel libro delle azioni, sono necessarie anche per l'elenco dei titolari di azioni al portatore. Le iscrizioni contenute in quest'ultimo elenco possono dunque essere riportate nel libro delle azioni senza che gli azionisti debbano fornire ulteriori informazioni.

Cpv. 2

Gli azionisti che non si sono identificati nei confronti della società conformemente all'articolo 697i capoverso 2 CO del diritto previgente possono farlo entro un termine di 18 mesi. Essi devono identificarsi nei confronti della società esibendo un documento d'identità ufficiale o un estratto del registro di commercio e chiedere di essere iscritti nel libro delle azioni. La qualità di azionista è comprovata di principio mediante presentazione del titolo (azione o certificato azionario), che deve essere restituito alla società affinché venga soppresso o convertito⁷¹. In caso di inosservanza degli obblighi di annunciare, fino al momento dell'annuncio rimangono applicabili le sanzioni previste all'articolo 697m CO. Il termine transitorio di 18 mesi permette alle società e agli azionisti interessati di attendere la prima assemblea generale successiva all'entrata in vigore del nuovo diritto per rimediare a eventuali inadempienze.

⁷¹ Cfr. sopra, il commento all'art. 2 cpv. 2 delle disposizioni transitorie.

Cpv. 3

Secondo il capoverso 3, una volta trascorso tale termine, gli azionisti che non si sono identificati perdono definitivamente tutti i diritti sociali e patrimoniali inerenti alle azioni. I conferimenti effettuati al momento della liberazione delle azioni saranno attribuiti alla società. In sostituzione delle azioni corrispondenti ai conferimenti così attribuiti alla società, il consiglio d'amministrazione emetterà nuove azioni come titoli propri della società. La decisione del consiglio d'amministrazione non deve rivestire la forma di atto pubblico. Se il capitale azionario rimane uguale, non occorre una modificazione dello statuto o l'approvazione dell'assemblea generale. La società può disporre liberamente delle nuove azioni. A seconda delle condizioni finanziarie e del bilancio, ad esempio, può tenerle come azioni proprie, distribuirle agli azionisti sotto forma di dividendo, venderle o sopprimerle per ridurre il capitale (art. 732 segg. CO). Se in seguito all'emissione di queste nuove azioni il valore nominale delle azioni proprie supera la soglia del 10 per cento del capitale azionario ai sensi dell'articolo 659 capoverso 1 CO, la quota di azioni che supera il valore soglia deve essere venduto o soppresso mediante riduzione del capitale. La procedura prevista al capoverso 3 corrisponde a quella prevista dall'articolo 681 CO, secondo cui il consiglio d'amministrazione può dichiarare l'azionista moroso decaduto dai suoi diritti (decadenza). Sotto questo aspetto non è dunque necessario introdurre nuove disposizioni. La procedura consentirà di sanzionare efficacemente l'inosservanza degli obblighi di annunciare, garantendo così l'attuazione delle disposizioni introdotte dalla legge GAFI. Offrirà una soluzione anche alle società che vogliono liberarsi dei cosiddetti «azionisti fantasma». In effetti, le società possono trovarsi nell'impossibilità di accertare l'identità di tutti i loro azionisti. Questa difficoltà può provocare un blocco se in seno all'assemblea generale non è possibile raggiungere il quorum necessario per le deliberazioni o se è impossibile ottenere l'approvazione per una fusione o per una conversione della società. Inoltre, se la quota delle azioni non annunciate raggiunge o supera il 25 per cento del capitale azionario, una società non può identificare i suoi aventi economicamente diritto e tale impossibilità rappresenta un grave ostacolo per l'esecuzione di transazioni finanziarie. Il problema degli «azionisti fantasma» causa alle società interessate gravi incertezze giuridiche e può addirittura provocare una paralisi totale. Il diritto vigente non offre alcuna soluzione che risolva simili situazioni. Le società sono costrette ad agire illegalmente, tralasciando le azioni non annunciate nel conteggio dei voti nel corso dell'assemblea generale o annullando le azioni in modo illecito.

Art. 4

Cpv. 1

Le società sono tenute ad adeguare il loro statuto in occasione della prossima modificazione dello statuto, ma al più tardi entro due anni dall'entrata in vigore del nuovo diritto. Come per qualsiasi modificazione dello statuto, è necessaria una notificazione per l'iscrizione nel registro di commercio (art. 647 CO).

Cpv. 2

L'ufficio del registro di commercio respinge qualsiasi notificazione per l'iscrizione di ogni altra modificazione dello statuto finché lo statuto non sia stato adeguato al nuovo diritto.

Cpv. 3

Trascorso il termine di due anni, l'ufficio del registro di commercio procede d'ufficio alle necessarie modifiche dell'iscrizione. Dato che la conversione delle azioni al portatore in azioni nominative avviene per legge, la modificazione dello statuto e la sua iscrizione nel registro di commercio non hanno effetto costitutivo. Servono solamente a eliminare contraddizioni con il diritto vigente e a impedire che rimangano in vigore disposizioni statutarie obsolete.

4.2. Codice penale

Art. 327

La violazione intenzionale da parte dell'azionista o del socio di una società a garanzia limitata dell'obbligo di annunciare il nome, il cognome e l'indirizzo dell'avente economicamente diritto alle azioni o alle quote sociali (lett. a) o ogni modifica del nome, del cognome o dell'indirizzo (lett. b) (omissione dell'annuncio o annuncio di false indicazioni) sarà punita con la multa.

Art. 327a

La violazione intenzionale da parte della società dell'obbligo di tenere i seguenti elenchi (omissione della tenuta di elenchi o tenuta di elenchi non corretta) sarà punita con la multa:

lettera a: nel caso di una società anonima, il libro delle azioni di cui all'articolo 686 capoversi 1–3 e 5 CO (il cpv. 4 non riguarda l'obbligo di tenere un elenco) o l'elenco degli aventi economicamente diritto alle azioni di cui all'articolo 697/ capoversi 1–4 CO. La negazione del diritto di consultazione previsto dall'articolo 697/ capoverso 5 CO non deve essere punita, poiché in virtù dell'articolo 292 del Codice penale⁷² le autorità possono esigere l'accesso agli elenchi sotto comminatoria della multa. Quanto al diritto di consultazione riconosciuto agli intermediari finanziari, non è necessario prevedere una pena, poiché in caso di diniego è possibile rinunciare ad avviare oppure interrompere la relazione d'affari in questione;

lettera b: nel caso di una società a garanzia limitata, il libro delle quote di cui all'articolo 790 capoversi 1–3 e 5 CO (circa il diritto di consultazione secondo il cpv. 4 e il diniego di tale diritto cfr. lett. a ad art. 697/ cpv. 5) o l'elenco degli aventi economicamente diritto alle quote sociali di cui all'articolo 790a capoverso 3 CO in combinato disposto con l'articolo 697/ capoversi 1–4 CO;

lettera c: nel caso di una società cooperativa, l'elenco dei soci di cui all'articolo 837 capoversi 1 e 2 CO.

4.3 Legge sull'assistenza amministrativa fiscale

Art. 15 cpv. 3

In materia di esame degli atti relativi alla domanda stessa di assistenza amministrativa e alla corrispondenza con l'autorità estera prima della notificazione della decisione finale, occorre introdurre una norma più restrittiva. Ora l'AFC accorderà il diritto di consultazione solo previo consenso dell'autorità estera. Spetta dunque all'AFC accertare se l'autorità estera acconsente o no. In quest'ultimo caso, l'AFC informa le persone legittimate a ricorrere – come previsto dall'articolo 14 capoverso 1 LAAF – in merito agli elementi essenziali della domanda e della corrispondenza. La persona legittimata a ricorrere potrà così impugnare con cognizione di causa la decisione finale.

Art. 18a

Cpv. 1

Le procedure di assistenza amministrativa potranno essere condotte in relazione a persone, comprese persone defunte, a portafogli collettivi o ad altri enti giuridici (parti) sui quali vengono chieste informazioni nella domanda di assistenza amministrativa. Nel contesto internazionale a cui si fa riferimento in questa sede, l'espressione «ente giuridico» deve essere intesa come termine generico nel suo senso più ampio, e non invece nel senso della defini-

⁷² RS 311.0

zione precisa prevista dal diritto del registro di commercio (art. 2 lett. a ORC). Occorre prevedere in generale la possibilità di prestare assistenza amministrativa in relazione alle persone (defunti compresi), ai portafogli collettivi e ad altri enti giuridici che costituiscono strutture giuridiche sconosciute al diritto svizzero e ai quali il diritto svizzero non riconosce la capacità di essere parte e la capacità processuale. Questa disposizione è intesa ad assicurare che l'assistenza amministrativa non debba essere negata soltanto a causa di una discrepanza tra l'ordinamento giuridico svizzero e quello dello Stato richiedente in fatto di capacità di essere parte e capacità processuale. Tale soluzione si giustifica per il fatto che la procedura di assistenza amministrativa è una procedura sussidiaria destinata a imporre il rispetto del diritto estero, ragion per cui non deve dipendere dal riconoscimento del diritto svizzero della capacità di essere parte e della capacità processuale. L'unico elemento determinante deve consistere nella verosimile rilevanza delle informazioni per il giudizio all'estero della situazione fiscale della persona, del portafoglio collettivo o dell'ente giuridico oggetto della domanda di assistenza. L'articolo 18a AP-LAAF si riferisce pertanto soltanto alla persona, al portafoglio collettivo o all'ente giuridico sotto esame o inchiesta nello Stato richiedente (ossia al contribuente estero). La disposizione non deve invece riguardare altre persone, anche se nella domanda di assistenza vengono chieste informazioni anche su di esse. Ad esempio non ha lo scopo di riconoscere la capacità di essere parte e la capacità processuale a una società anonima svizzera già cancellata su cui nella domanda vengono chieste informazioni ai fini dell'imposizione della parte all'estero.

Il capoverso 1 garantisce inoltre che l'assistenza amministrativa possa essere prestata anche in relazione a persone defunte. La norma si applica anche alle domande di assistenza amministrativa che riguardano una persona defunta di cui non si conosce il nome. Si pensi ad esempio ai casi in cui l'identificazione avviene in altro modo anziché tramite il nome. In simili casi, la norma consente di prestare assistenza amministrativa anche se i successori della persona di nome ignoto sono anch'essi sconosciuti o se il diritto svizzero non riconosce loro la capacità di essere parte e la capacità processuale (e perciò secondo il diritto vigente non entrerebbero in considerazione come destinatari di una decisione, proprio come il defunto stesso). Il capoverso 1 consente di prestare assistenza amministrativa anche nei casi aventi per oggetto un comportamento fiscale penalmente rilevante del defunto.

Cpv. 2

Conformemente al capoverso 2, l'autorizzazione ad agire a nome di una parte ai sensi del capoverso 1, in relazione alla quale non potrebbe essere condotta alcuna procedura conformemente alle altre disposizioni del diritto svizzero, è determinata dal diritto dello Stato richiedente.

Cpv. 3

Nei casi in cui è chiesta assistenza amministrativa per una persona defunta, i suoi successori devono acquisire qualità di parte ed essere legittimati a ricorrere, indipendentemente dal fatto che il diritto svizzero riconosca loro o no la capacità di essere parte e la capacità processuale.

Esempio

Applicato all'esempio di una successione statunitense, il disciplinamento proposto ha per risultato che l'AFC informa la successione in merito a una procedura di assistenza amministrativa pendente nei suoi confronti secondo gli articoli 14 e 14a LAAF. Il diritto statunitense determina chi può esercitare i diritti processuali della successione nell'ambito della procedura di assistenza amministrativa (ad es. l'amministratore della successione). La concessione dell'assistenza amministrativa o la notificazione di una decisione finale ai sensi dell'articolo 17 LAAF vengono effettuate nei confronti della successione. Quest'ultima, agendo per il tramite della persona autorizzata secondo il diritto statunitense (ad es. l'amministratore

della successione), può interporre ricorso al Tribunale amministrativo federale o al Tribunale federale.

4.4 Legge sugli investimenti collettivi

Art. 40 cpv. 1 e 1^{bis}

Cpv. 1

Il capitale della SICAV è suddiviso in azioni di imprenditore e azioni di investitore (art. 36 cpv. 1 lett. b LICol). Dal vigente articolo 40 capoverso 1 LICol, si deduce che la SICAV può emettere le azioni di investitore in forma di azioni al portatore. Come previsto dalle proposte disposizioni sulla società anonima, le azioni di investitore non quotate in borsa di una SICAV e le sue azioni di imprenditore devono essere nominative.

Cpv. 1^{bis}

In caso di sospensione del commercio in borsa delle azioni deve essere applicabile l'articolo 622 capoverso 2^{bis} CO.

Art. 46 cpv. 3^{bis}

Conformemente all'articolo 46 capoverso 3 LICol, la SICAV tiene un registro delle azioni d'imprenditore e un elenco degli aventi economicamente diritto. Come per le società anonime, le società in accomandita per azioni, le società a garanzia limitata e le cooperative, occorre concedere alle autorità e agli intermediari finanziari il diritto di consultare il registro delle azioni e l'elenco degli aventi economicamente diritto, se ciò serve all'adempimento dei loro compiti legali.

Art. 158f

Come nel caso della società anonima, le nuove disposizioni saranno applicabili alle SICAV già esistenti.

Art. 158g

Cpv. 1

Come nel caso della società anonima, in virtù del capoverso 1 al momento dell'entrata in vigore del nuovo diritto le azioni al portatore esistenti delle SICAV saranno convertite per legge in azioni nominative. La presente disposizione si applica indipendentemente dal fatto che siano stati emessi titoli. Per il resto si rimanda alle considerazioni relative all'articolo 2 capoverso 1 delle disposizioni transitorie previste per la società anonima.

Cpv. 2

Secondo il capoverso 2, i titoli già emessi per azioni al portatore devono essere distrutti o adeguati dal consiglio d'amministrazione. Per il resto si vedano le considerazioni relative all'articolo 2 capoverso 2 delle disposizioni transitorie previste per la società anonima.

Art. 158h cpv. 1–3

Si vedano le considerazioni relative all'articolo 4 delle disposizioni transitorie previste per la società anonima.

5 Ripercussioni

5.1. Introduzione

5.1.1 Misure proposte

Il presente avamprogetto è incentrato sulle seguenti misure, intese a garantire l'attuazione delle raccomandazioni del Forum globale: conversione delle azioni al portatore in azioni nominative (disposizioni transitorie comprese), introduzione di un sistema di sanzionamento per le violazioni degli obblighi, obbligo di avere un conto presso un istituto bancario svizzero e diritto di consultare gli elenchi previsti dal diritto societario.

5.1.2 Misure alternative e accantonate

Invece di prevedere l'abolizione formale delle azioni al portatore, si potrebbe considerare, come soluzione alternativa, la semplice abolizione di fatto (immobilizzazione) delle azioni al portatore mediante conversione in titoli contabili o mediante deposito presso terzi. Tuttavia, l'abolizione di fatto delle azioni al portatore le priverebbe definitivamente della loro essenza, consistente nella clausola al portatore per cui il debitore promette di adempiere la propria obbligazione nei confronti del portatore sulla base della semplice presentazione del titolo, e l'anonimità degli azionisti non sarebbe più garantita. Inoltre, l'abolizione di fatto comporterebbe costi più elevati rispetto all'abolizione formale.⁷³

5.2. Ripercussioni per l'economia svizzera

5.2.1 Ripercussioni sulla piazza economica Svizzera e sulla concorrenza

Le misure proposte comporteranno vantaggi per la reputazione della Svizzera, con ripercussioni positive sull'economia nazionale. Il loro scopo è di consentire alla Svizzera di essere giudicata conforme allo standard nell'ambito della prossima valutazione tra pari e di scongiurare possibili contromisure economiche penalizzanti, anche da parte di Paesi con cui la Svizzera coltiva tradizionalmente stretti rapporti economici. Simili contromisure sarebbero potenzialmente molto svantaggiose, benché difficili da quantificare, per le imprese e i lavoratori e in definitiva anche per i contribuenti. La preservazione della nostra economia da tali conseguenze è dunque di forte interesse pubblico.

Il presente avamprogetto non ha in pratica alcuna influenza sul potenziale della concorrenza. Il comportamento delle società sul mercato non dipende dal fatto che esse abbiano emesso azioni al portatore o nominative. Pertanto non si prevede una riduzione del numero di società insediate in Svizzera.

5.2.2 Ripercussioni per i gruppi interessati

5.2.2.1 Le imprese (e in particolare le PMI) e i loro azionisti

Con la conversione delle azioni al portatore in azioni nominative, le società che hanno emesso le loro azioni al portatore come titoli al portatore dovranno prendere alcune misure. Dovranno richiamare i titoli al portatore in circolazione, sopprimerli e, se lo desiderano, emettere nuovi titoli. A questo riguardo occorre rilevare che la maggior parte delle società con azioni al porta-

⁷³ Cfr. n. 5.2.2.1.

tore saranno società non operative, con pochi azionisti o addirittura uno solo. Le società operative con un numero importante di azionisti titolari di azioni al portatore dovrebbero rappresentare l'eccezione. Le società possono esigere la restituzione dei titoli dai loro azionisti, mentre questi esercitano i loro diritti, ad esempio in occasione della partecipazione all'assemblea generale. Una volta che la società è entrata in possesso del titolo fisico, per convertirlo in azione nominativa basta una semplice annotazione controfirmata dal consiglio d'amministrazione.

Rispetto alle misure alternative, la conversione automatica delle azioni al portatore in azioni nominative e il periodo transitorio di due anni⁷⁴ per l'adeguamento degli statuti al nuovo diritto minimizzano i costi aggiuntivi e l'onere amministrativo per le società interessate. Nel periodo transitorio si potrà dunque aspettare l'occasione di altre modificazioni per adeguare gli statuti al nuovo diritto. Altrimenti una società interessata dovrà sostenere spese notarili dell'ordine di 700–900 franchi per l'autenticazione dello statuto adeguato e costi di circa 200–300 franchi per l'iscrizione della modificazione dello statuto presso l'ufficio del registro di commercio. In totale i costi si situano dunque tra 900 e 1200 franchi. Data la relativa semplicità dell'operazione, non occorre neppure prevedere costi aggiuntivi di consulenza giuridica. Circa la frequenza delle modificazioni dello statuto da parte delle società non possono essere fornite indicazioni quantitative. Perciò, i costi complessivi possono essere stimati soltanto sommariamente. Sull'insieme di tutte le società interessate, i costi dovrebbero aggirarsi tra 44 e 63 milioni di franchi. La cifra di 63 milioni di franchi⁷⁵ è calcolata in base all'improbabile ipotesi in cui nessuna società dovesse sfruttare l'occasione di un'altra modificazione dello statuto per attuare il nuovo diritto. La cifra di 44 milioni di franchi⁷⁶ si basa invece sull'ipotesi in cui il 30 per cento delle società dovesse invece sfruttare l'occasione di un'altra modificazione dello statuto. I costi che dovrebbero essere comunque sostenuti e non direttamente riconducibili all'avamprogetto non sono considerati in questo calcolo.

L'abolizione formale delle azioni al portatore per le società senza azioni quotate in borsa priva queste società della possibilità di scelta riguardo alla struttura delle loro azioni. Nel nostro Paese le società anonime che hanno emesso azioni al portatore sono circa 60 000, ossia il 30 per cento di tutte le società anonime attualmente esistenti in Svizzera.⁷⁷ Le azioni al portatore sono dunque ancora richieste nel nostro Paese. Tuttavia, da quando la legge GAFI ha introdotto l'obbligo di annunciare per i titolari di azioni al portatore, l'impiego di questi titoli risulta in calo. Il numero di nuove società che hanno emesso azioni al portatore è diminuito (12 % delle nuove società iscritte nel registro di commercio tra l'1.1.2017 e il 30.6.2017 rispetto a circa il 30 % delle società anonime esistenti). Inoltre, aumenta anche il numero delle società che rinunciano volontariamente alle proprie azioni al portatore convertendole in azioni nominative. Tra il luglio 2016 e il giugno 2017 hanno proceduto a questa operazione più di 800 società. Questi dati potrebbero segnalare che numerose società stimano più elevati i costi e l'onere amministrativo correlati alla tenuta dell'elenco dei titolari di azioni al portatore rispetto a quelli risultanti dalla tenuta del libro delle azioni.

Se i titolari di azioni al portatore hanno ottemperato ai loro obblighi di annunciare, le società possiedono già le informazioni da iscrivere nel libro delle azioni. Questo potrà dunque essere allestito con costi inferiori.

Il sistema di sanzionamento delle inadempienze a livello della società o del titolare di quote migliora l'efficacia delle regole esistenti. I titolari di azioni al portatore che allo scadere del previsto termine di 18 mesi non hanno ancora adempiuto i loro obblighi di annunciare perdono automaticamente e senza indennizzo i loro diritti nei confronti della società, i quali passano

⁷⁴ Il termine transitorio è un termine d'ordine. L'avamprogetto non prevede sanzioni per le società in mora con l'adeguamento del loro statuto.

⁷⁵ $1050 \text{ CHF} \times 60\,000 = 63 \text{ mio. CHF}$

⁷⁶ $1050 \text{ CHF} \times 60\,000 \times (1 - 0,3) = 44 \text{ mio. CHF}$

⁷⁷ Questo dato corrisponde a una stima dell'Ufficio federale di giustizia.

alla società stessa. Il fatto che le azioni non annunciate diventino nulle risolve il problema delle società che non sono state in grado di accertare l'identità dei loro azionisti, e che pertanto non possono ad esempio rispettare il quorum fissato dalla legge o dagli statuti. L'avamprogetto contribuisce dunque a migliorare la certezza del diritto. Dato che gli obblighi di annunciare sono già stati introdotti nel 2015, e che il nuovo diritto concede agli azionisti altri 18 mesi per identificarsi nei confronti della società, hanno tempo a sufficienza per l'attuazione delle disposizioni. È improbabile che i titolari di azioni al portatore rimangano all'oscuro della conversione dei loro titoli in azioni nominative. I titolari di azioni al portatore informati non rinunceranno volontariamente ai loro diritti di azionista. I titolari di azioni al portatore che non si identificheranno entro il termine impartito nei confronti della società non saranno a conoscenza del loro stato di azionisti, ad esempio perché hanno dimenticato le azioni o perché le azioni sono state spostate o sono andate distrutte in relazione a una successione. Tendenzialmente, dunque, le azioni che saranno attribuite alla società saranno costituite da azioni non rivendicate.

L'obbligo di avere un conto presso una banca svizzera dovrebbe avere conseguenze concrete per le società interessate solo in rari casi, poiché la stragrande maggioranza di esse soddisfa già questa prescrizione. Le società sono assolutamente libere di tenere o aprire ulteriori conti presso banche estere. Del resto, l'avamprogetto non le costringe a effettuare tutte le transazioni finanziarie attraverso il conto detenuto presso la loro banca svizzera.

Per le società, il diritto di consultazione degli elenchi previsti dal diritto societario, accordato alle autorità e agli intermediari finanziari, non comporta né oneri amministrativi supplementari né costi. Le società che negano il diritto di consultazione o non possono garantirlo rischiano eventualmente che le banche rifiutino di avviare una relazione d'affari con loro. Ma una simile conseguenza è in linea con gli obiettivi dell'avamprogetto.

5.2.2.2 Confederazione, Cantoni e Comuni

Per la Confederazione, e sostanzialmente anche per i Cantoni, la conversione delle azioni al portatore in azioni nominative genererà temporaneamente un aumento degli oneri se le società non dovessero sfruttare l'occasione di altre modificazioni statutarie per adeguare il proprio statuto al nuovo diritto. Soprattutto verso la fine del periodo transitorio di due anni, gli uffici del registro di commercio potrebbero essere confrontati con un carico di lavoro supplementare. Le autorità cantonali dispongono tuttavia di un considerevole margine di manovra e organizzativo e perciò non dovrebbero ritrovarsi sotto pressione. L'onere aggiuntivo potrà essere affrontato con le risorse disponibili e non occorrerà, pertanto, creare nuovi posti.

5.2.3 Adeguatezza dell'esecuzione

L'elenco dei titolari di azioni al portatore introdotto nel 2015 contiene informazioni relative agli azionisti che le società interessate devono iscrivere nel libro delle azioni. Il termine di due anni per la modificazione dello statuto rappresenta una congrua scadenza da impartire alle società. Dal canto loro, gli uffici del registro di commercio hanno il tempo per prepararsi alla modifica di legge.

6 Rapporto con il piano di legislatura

Il presente progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁷⁸ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁷⁹ sul programma

⁷⁸ FF 2016 909

⁷⁹ FF 2016 4605

di legislatura 2015–2019. Ciò è dovuto al fatto che la necessità delle modifiche di legge proposte è emersa soltanto nel quadro della pubblicazione (26.7.2017) del rapporto sulla fase 2 della valutazione relativa alla Svizzera.⁸⁰

⁸⁰ Cfr. n. 1.1.