Patrimoni, finanza e internazionalizzazione n. 49/2024

Pericoli di riciclaggio attraverso le persone giuridiche in Svizzera. Un progetto di legge per scongiurare ogni rischio. È troppo? Basterà?

Paolo Zucchiatti – avvocato, studio legale LVA-VELO SA, Lugano

Durante questi mesi è in corso un cantiere legislativo finalizzato a dotare la Svizzera di nuove norme, allo scopo di contribuire a rafforzare la lotta al riciclaggio di denaro attraverso una maggiore trasparenza delle persone giuridiche e maggiori doveri anche in capo ad avvocati e notai.
Il Consiglio federale, seguendo lo standard internazionale, attualmente già in vigore nell'Unione Europea, propone di creare un registro centralizzato degli aventi economicamente diritto delle persone giuridiche e di allargare la platea degli assoggettati agli obblighi antiriciclaggio, includendo anche persone attive nella mera consulenza, senza una relazione con denaro eventualmente provento di riciclaggio e con un coinvolgimento particolare anche per avvocati e notai.
Un intervento molto incisivo (se così verrà approvato) che non ha mancato di suscitare reazioni e commenti sia da parte di esperti, sia da parte degli enti interpellati durante la consueta procedura di consultazione.

Ancora una volta, in tematiche inerenti alla lotta al riciclaggio di denaro, la Svizzera si attiva con progetti di legge mirati a evitare il più possibile che la sua piazza finanziaria venga utilizzata per scopi di riciclaggio.

Invero, le proposte legislative in esame, come dichiarato nel relativo rapporto esplicativo[1], derivano anche dalle valutazioni date alla Svizzera dagli organismi internazionali attivi proprio nel campo della lotta al riciclaggio di denaro.

In particolare, uno di questi consessi internazionali è il *Forum* globale sulla trasparenza fiscale e lo scambio di informazioni[2], che, nei confronti della Svizzera, ha già operato alcuni "*peer reviews*" e conseguenti valutazioni.

[1] Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/81/cons_1/doc_4/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-81-cons_1-doc_4-it-pdf-a.pdf.
[2] *Global forum*: https://www.oecd.org/tax/transparency/

Le prime analisi si sono svolte tra il 2016 e il 2020[3], quando lo *standard* e la legislazione comprendevano uno scambio di informazioni a fini fiscali tra Stati solamente su domanda (la Svizzera è stata valutata, in generale, "*ampiamente conforme*"), mentre oggi è in atto un'analisi riguardante il sistema normativo svizzero in questo campo, ma con lo *standard* e la legislazione basata sullo scambio automatico di informazioni, coniugato in Svizzera tramite l'entrata in vigore della Legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali (Lsai)[4].

L'altro organismo internazionale che si occupa da vicino di lotta al riciclaggio di denaro e che vigila costantemente l'attuazione degli *standard* contenuti nelle sue Raccomandazioni da parte dei singoli Stati è il Gruppo d'azione finanziaria internazionale (Gafi/Fatf)[5].

Il Gafi ha valutato la Svizzera il 7 dicembre 2016[6]; il giudizio fornito è stato complessivamente positivo, ma con una serie di raccomandazioni per migliorare la propria legislazione[7]. Positivo, tra l'altro, appare anche il *follow up* della valutazione, pubblicato nel 2023[8].

Inoltre, la Raccomandazione 24[9] (dedicata ai beneficiari economici delle persone giuridiche) è stata aggiornata recentemente dal Gafi, indicando la necessità un registro di questi beneficiari o un meccanismo alternativo efficace.

Quando la Svizzera sarà destinataria di una nuova valutazione, i parametri di giudizio non potranno che riguardare anche questo aspetto.

Per dare una risposta alle varie censure segnalate e per aggiornare la normativa svizzera allo *standard* internazionale attuale, il Consiglio federale ha proposto un avamprogetto di legge, denominato "*Legge federale sulla trasparenza delle persone giuridiche e sull'identificazione degli aventi economicamente diritto (Ltpg)*[10]".

La proposta legislativa si esplica non solo attraverso un provvedimento legislativo *ex novo*, appunto la Ltpg[11], ma comprende anche alcune modifiche non secondarie di testi esistenti, come, ad esempio, il codice delle obbligazioni (C.o.)[12], il codice penale (c.p.)[13], la Legge sul riciclaggio di denaro (Lrd)[14] e la Legge sulla libera circolazione degli avvocati (Llca)[15].

---

[3] https://www.sif.admin.ch/sif/it/home/multilateral/gremien/global_forum.html.
[4] Legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2016/259/it.
[5] Gafi/FATF: https://www.fatf-gafi.org/en/home.html.
[6] *Mutual Evaluation Report*: https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/images/mer/mer-switzerland-2016.pdf.coredownload.inline.pdf.
[7] *Switzerland - Follow-Up Report* 2023: https://www.fatf-gafi.org/en/countries/detail/Switzerland.html.
[8] *Switzerland - Follow-Up Report 2023*: https://www.fatf-gafi.org/en/countries/detail/Switzerland.html.
[9] *The FATF Recommendationshttps*: http://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf.
[10] Avamprogetto - Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche (Ltpg): https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/82315.pdf.
[11] Avamprogetto - Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche (Ltpg): https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/82315.pdf.
[12] Codice delle obbligazioni (CO): https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/27/317_321_377/it.
[13] Codice penale (CP): https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/27/317_321_377/it.
[14] Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (Lrd): https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/892_892_892/it.
[15] Legge federale sulla libera circolazione degli avvocati: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/153/it.

Nel dettaglio, come di consueto, nella prassi legislativa svizzera, l'avamprogetto[16], è stato posto in consultazione[17] il 30 agosto 2023; il termine per i destinatari coinvolti per dare le loro indicazioni o critiche era fissato per il 30 novembre 2023.

Questioni salienti che verrebbero introdotti con le nuove norme

Riguardo alla Ltpg, cosa molto frequente nelle abitudini svizzere nella stesura delle leggi, il testo stabilisce dapprima lo scopo della legge, chi verrebbe assoggettato e le definizioni delle varie figure toccate dalla legge.

In questo caso, lo scopo del presente avamprogetto di legge è una maggiore trasparenza nell'ambito di enti societari, attraverso un accresciuto accesso alle informazioni in merito agli aventi economicamente diritto[18] di questi enti, da parte delle Autorità, in direzione di un migliore contrasto al rischio di utilizzo dei canali societari a scopo di riciclaggio di denaro.

Le persone assoggettate, perciò destinatarie delle norme della legge qui in esame sono le persone giuridiche di diritto svizzero (elencate nominalmente all'articolo 2, Ltpg), ma anche gli enti giuridici di diritto estero collegati alla Svizzera (succursale, amministrazione effettiva o proprietarie di un fondo in Svizzera). La Legge include anche quei *trustee* con domicilio o sede in Svizzera che ancora non risultano sottoposti alla legge federale sul riciclaggio di denaro (Lrd)[19].

La Ltpg, inoltre, all'articolo 4 fornisce una definizione dell'avente economicamente diritto (normalmente abbreviato in Ade e maggiormente "*chiamato*" in Svizzera "*avente diritto economico*", anche per assonanza con la figura resa in francese, ovvero "*ayant droit économique*").

Questa figura è definita come:

> *"ogni persona fisica che, in ultima istanza, controlla un ente perché soddisfa una delle seguenti condizioni: a. detiene una partecipazione pari ad almeno il 25% del capitale azionario o dei diritti di voto, direttamente o indirettamente, da sola o d'intesa con terzi; b. esercita un controllo in altro modo. Il Consiglio federale definisce il concetto di «controllo in altro modo». A titolo*

[16] Avamprogetto: disegno preliminare di legge o di ordinanza, proposto prima della procedura di consultazione, ne segue un progetto di Legge per il voto dell'assemblea federale (NdA).

[17] Per procedura di consultazione si intende quella fase della procedura legislativa preliminare in cui i progetti della Confederazione sono esaminati sotto il profilo della loro esattezza materiale, della loro idoneità all'attuazione e del loro consenso. I progetti sono sottoposti per parere ai Cantoni, ai partiti rappresentati nell'Assemblea federale, alle Federazioni centrali d'importanza nazionale dei Comuni, delle Città e delle Regioni di montagna, alle Federazioni centrali d'importanza nazionale dell'economia e alle cerchie interessate nel caso specifico. Anche chi non è stato invitato a pronunciarsi nell'ambito della procedura di consultazione può esprimersi al riguardo. La procedura di consultazione viene indetta dal Consiglio federale e condotta dal Dipartimento competente in materia. Questo Dipartimento vaglia anche le risposte dei partecipanti alla consultazione prima che il Consiglio federale stabilisca i parametri di base del suo disegno. Anche una commissione parlamentare può sottoporre un progetto a consultazione. Per la preparazione della consultazione e il vaglio delle risposte la commissione può avvalersi di servizi dell'Amministrazione federale. (fonte: https://www.parlament.ch/it/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=225#:~:text=Per%20procedura%20di%20consultazione%20si,attuazione%20e%20del%20loro%20consenso.)

[18] Per avente diritto economico si intende la persona alla quale vanno attribuiti economicamente i valori patrimoniali depositati. L'avente diritto economico non deve necessariamente essere in possesso di una procura bancaria o di un diritto di firma per la relazione bancaria (fonte: www.credit-suisse.com).

[19] Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (Lrd): https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/892_892_892/it.

> *sussidiario, se nessuna persona corrisponde ai criteri del capoverso 1, è considerato avente economicamente diritto dell'ente il membro superiore dell'organo direttivo"*[20].

La definizione appena menzionata è, per altro, simile alla definizione di "*detentore del controllo*" presente all'articolo 20, Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche (Cdb 20)[21], quindi, sebbene la Cdb 20 non sia una legge ma una convenzione bancaria, questa figura all'interno delle società svizzere costituisce un concetto già noto e conosciuto, almeno dagli operatori del settore finanziario.

Obblighi principali

In ogni caso, la novità più importante e dirompente, se verrà disposta così come scritta nell'avamprogetto è l'introduzione di un registro centrale degli Ade.

Infatti, gli articoli 6 e 7 stabiliscono che tutte le persone giuridiche sono obbligate ad accertare i propri Ade, attraverso i dati che la Legge stessa suggerisce (nome, indirizzo, etc.), a verificare la loro idoneità e a mantenere aggiornate queste informazioni. Inoltre, tutti i dati devono essere tenuti a disposizione in territorio svizzero e conservati per 10 anni.

Qualora l'ente in questione non sia stato in grado di raccogliere tutti o parte di questi dati, è tenuto a documentare le azioni comunque intraprese al fine di una chiara identificazione dell'Ade.

L'obbligo di "*autocontrollo*", in un certo senso, incombe anche agli stessi soci, infatti, la Ltpg prevede una sezione, denominata "*obblighi dei detentori di quote sociali*" (articoli 10 e ss.).

In questa sezione, ad azionisti e soci che rientrano nelle soglie definite di controllo, viene imputato un obbligo di annuncio dell'Ade all'ente societario di appartenenza, da effettuarsi entro 1 mese dall'acquisizione delle quote sociali nella quantità prevista (25%) o, in altri modi, del controllo.

Anche gli stessi Ade, dal momento in cui acquisiscono questa qualità, devono annunciarsi al socio o all'azionista e mettere a disposizione i propri dati (articolo 11).

Il medesimo obbligo di comunicazione alla persona giuridica della persona per conto della quale operano incombe anche per amministratori, gestori, azionisti e soci che sono attivi in qualità di fiduciario (articolo 13); viceversa avvocati, notai e consulenti che svolgono alcune attività indicate in articoli della Lrd che verrebbero introdotti con la presente riforma e altre figure quando operanti in qualità di intermediari finanziari (sempre secondo la Lrd) sono esentati dal comunicare il proprio mandante.

[20] Avamprogetto - Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche (Ltpg): https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/82315.pdf.

[21] Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB 20): https://www.swissbanking.ch/_Resources/Persistent/8/c/1/e/8c1e5990dec451efef745e05449dc0b6a504a68a/ASB_Convenzione_CDB_2020_IT.pdf.

Come già affermato, infine, i *trustee* hanno un obbligo di accertamento dell'identità dell'Ade definibile come "*residuo*", poiché riguarda solo quelle entità che non sono già sottoposte alla Lrd.
Questi dati che verrebbero raccolti dalle varie persone giuridiche, oltre all'obbligo di conservazione, dovranno però anche essere trasferiti a un registro degli aventi economicamente diritto, che verrebbe creato *ad hoc* (articolo 18) e, detenuto dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)[22], come indicato all'articolo 25, Ltpg.
Dall'articolo 28, invece, apprendiamo che tale registro potrà essere consultato da diverse entità; le più importanti sono, le Autorità penali della Confederazione e dei Cantoni, l'ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (Mros)[23], gli organismi di vigilanza e quelli di autodisciplina derivanti dalla Lrd, le Autorità competenti in materia fiscale (sia relative all'assistenza amministrativa internazionale, sia le Autorità fiscali vere e proprie, federali, cantonali e comunali), gli organi di controllo in materia di embarghi, il servizio delle attività informative della Confederazione, l'ufficio federale di statistica, i committenti di Confederazione, Cantoni e dei Comuni, qualora agenti nell'ambito dell'assegnazione di un appalto pubblico, le Autorità preposte, a vari livelli, a vigilare o a rendere effettivo un passaggio di proprietà fondiaria (inclusa l'Autorità di esecuzione che vigila sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero ai sensi della Lafe[24]), gli intermediari finanziari e i consulenti, nell'adempimento degli obblighi di diligenza ai sensi della Lrd, e infine, gli avvocati, nell'adempimento dei loro obblighi derivanti dalla Lrd e dalla Legge federale sulla libera circolazione degli avvocati (Llca) e se questi ultimi stanno svolgendo un'attività prevista dall'articolo 13°, Llca, articolo che verrebbe anche questo introdotto con l'eventuale approvazione di questa riforma legislativa, insieme agli articoli 13b, 13c, 13d e 13e (si noti che l'articolo 13, Llca disciplina il segreto professionale dell'avvocato).

Autorità di controllo; poteri coercitivi

Conseguentemente, come disposto dalla stessa Ltpg, qualora non subentrino modifiche durante l'*iter* di approvazione in corso, al fine di controllare la corretta applicazione delle disposizioni, verrà istituita un'Autorità di controllo.
Questa Autorità, che sarà eventualmente organizzata dettagliatamente dal Consiglio federale (articolo 46), verrebbe dotata di notevoli poteri coercitivi; secondo l'articolo 37, infatti questa, non solo ha il potere di obbligare la fornitura di informazioni complementari, la modifica o la cancellazione di un'informazione contenuta nel registro ma, in caso di violazione ripetuta degli

[22] Dipartimento federale di giustizia e polizia: https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/dipartimenti/dipartimento-giustizia-polizia-dfgp.html.
[23] L'ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS): https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/kriminalitaet/geldwaescherei.html.
[24] Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE): https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1984/1148_1148_1148/it.

obblighi di annuncio, può sospendere i diritti societari e patrimoniali dell'azionista o del socio interessato.

Gli articoli 41 e ss., infine, decretano le disposizioni penali per chi non ottempera ai suoi obblighi di annuncio o di collaborazione con le autorità.

I massimali per le multe previste sono molto elevati e arrivano fino a 500.000 CHF per la violazione intenzionale (150.000 CHF in caso di negligenza) e a 100.000 per chi, intenzionalmente, non ottempera a una decisione dell'autorità di controllo passata in giudicato.

In conclusione, occorre precisare che, il perseguimento penale delle disposizioni contenute nel progetto di legge qui in esame seguiranno le procedure disposte dalla Legge federale sul diritto federale amministrativo (Dpa)[25], mentre l'Autorità di perseguimento e di giudizio, salvo i casi che richiederanno il giudizio di un Tribunale penale (nel qual caso sarebbe competente il Tribunale penale federale[26]), sarà il servizio di diritto penale del Dipartimento federale delle finanze (Dff)[27].

L'Autorità di controllo avrà il compito di denunciare le violazioni della Ltpg che riscontrerà al servizio di diritto penale del Dff.

Procedura di consultazione – sentimenti contrastanti

Come scritto precedentemente, nell'ambito della consueta procedura di consultazione, questo progetto di legge è stato inviato a numerosi enti, pubblici e privati, affinché potessero esprimere il proprio parere e suggerire criticità o possibili modifiche.

I destinatari di questa procedura sono i Cantoni e i principali partiti politici, rappresentati alle Camere federali[28], ma anche le associazioni mantello di città e Comuni e le associazioni più rappresentative dell'economia nazionale e del settore che verrebbe eventualmente toccato della nuova legge[29].

Trattandosi di una procedura pubblica, inoltre, chiunque può seguire l'*iter* legislativo attualmente in corso, pertanto, oltre alle prese di posizione dei destinatari diretti, anche alcuni esperti e operatori del settore non hanno mancato di esprimere il loro pensiero.

In ogni caso, dalle risposte arrivate al Dipartimento federale delle finanze (dipartimento incaricato di gestire questa procedura) e da articoli sul tema composti da esperti del settore[30], apparsi *on line* e su riviste specializzate, si apprende che le osservazioni principali riguardano:

– la necessità di avere un registro centralizzato e detenuto da un'autorità centrale, quando non molto tempo fa, con Legge del gennaio 2016, è stato introdotto l'obbligo di accertare l'Ade da parte delle

[25] Legge federale sul diritto penale amministrativo: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1974/1857_1857_1857/it.
[26] Tribunale penale federale: https://www.bstger.ch/it/home/index.
[27] Dipartimento federale delle finanze (Dff): https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/dipartimenti/dipartimento-finanze-dff.html.
[28] Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati: https://www.parlament.ch/it.
[29] Lista dei destinatari della procedura di consultazione relativa alla Ltpf: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/81/cons_1/doc_5/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-81-cons_1-doc_5-it-pdf-a.pdf.
[30] Ad esempio, "*Novità fiscali*", Supsi, gennaio 2024, "*L'avanprogetto di Legge sulla trasparenza delle persone giuridiche*", F. Naef: https://www.supsi.ch/novit%C3%A0-fiscali-online-il-numero-di-gennaio-2024.

società, che devono anche conservare questi elenchi in Svizzera e in modo che siano sempre accessibili da parte delle autorità;

– un ulteriore assoggettamento alla legge sul riciclaggio di denaro (Lrd), provocato dall'introduzione della Ltpg e dai conseguenti nuovi articoli della Lrd (in particolare l'articolo 2, cpv. 1 lettera c) anche per i consulenti, quando svolgono le attività indicate dalla stessa legge. Attività di consulenza al cliente per operazioni commerciali senza alcuna gestione diretta o indiretta di fondi;

– l'assoggettamento di avvocati e notai, che viene definito da alcuni come superfluo, in quanto, allo stato attuale, è già previsto un assoggettamento di questi alla Lrd, quando svolgono attività di assistenza in campo finanziario, quindi al di fuori dell'attività tipica di assistenza legale o notarile, che rimangono sottoposte al segreto professionale.

Inoltre, secondo l'avamprogetto, gli avvocati e notai sarebbero comunque esentati dall'obbligo di comunicazione al MROS[31], pertanto questi professionisti si troverebbero a raccogliere dati che poi non potrebbero trasferire alle Autorità.

Oltre alle osservazioni critiche (ad esempio, dell'Associazione romanda degli Intermediari finanziari (ARIF) e dell'avv. Naef, dello Studio legale Csnlaw) vi sono altre entità che indicano delle proposte in senso anche più restrittivo; ad esempio il Canton Friborgo propone di non limitare gli obblighi di segnalazione per avvocati e notai alle sole operazioni commerciali in nome e per conto di clienti, bensì di estenderlo a tutte le attività previste dall'articolo 2, cpv. 3 *bis* che verrebbe introdotto nella Lrd, secondo questo avamprogetto (naturalmente, viene ribadita l'eccezione delle attività coperte dal segreto professionale).

Infine, vista la vicinanza linguistica, culturale e geografica, ma anche perché si tratta di una delle sedi principali di attività della piazza finanziaria svizzera, occorre esaminare più da vicino la posizione dichiarata dal Canton Ticino.

Nella sua lettera di risposta[32] anche il Ticino condivide l'obiettivo di una sempre più efficace lotta al riciclaggio di denaro, attraverso l'introduzione di norme all'occorrenza più efficaci ed aggiornate, in direzione della conformità con le richieste di Gafi e *forum* globale. Questo buon'occhio da parte ticinese si estende anche all'introduzione di un registro federale degli Ade e al fatto che le modifiche unificherebbero anche le norme già vigenti in materia di trasparenza delle persone giuridiche e di identificazione degli Ade, oggi presenti in leggi separate (Ccodice penale, codice delle obbligazioni, la legge federale sulle banche e Legge federale sull'assistenza amministrativa fiscale).

Tuttavia, il Ticino appare critico nel constatare un ulteriore restringimento della riservatezza dei dati degli enti coinvolti.

---

[31] L'ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS): https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/kriminalitaet/geldwaescherei.html.

[32] https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/81/cons_1/doc_7/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-81-cons_1-doc_7-it-pdf-a.pdf.

Invece, dal punto di vista del coinvolgimento di avvocati e notai, il Cantone Ticino si limita a ribadire che l'introduzione delle nuove norme comporterebbe un notevole incremento del carico di lavoro delle rispettive commissioni di vigilanza (Commissione di disciplina degli avvocati e Commissione per il notariato). La critica riferita all'accrescimento del carico di lavoro in capo alle Autorità cantonali, anche quelle che gestiscono il registro di commercio viene esplicitata anche da altri cantoni. Raccomanda quindi una disposizione più chiara in termini di risorse economiche e in termini di personale che saranno eventualmente necessari.

Comparazione con gli altri Paesi

Per completare l'analisi di quanto si tenta di introdurre in Svizzera con il presente avamprogetto, sia per il fatto che la trasparenza delle persone giuridiche e la diligenza dei professionisti in ambito antiriciclaggio è una tendenza sempre più riconosciuta e incoraggiata a livello internazionale, sia perché comunque si tratta di aspetti comuni nelle esigenze normative dei vari Paesi del mondo, è quantomai opportuno guardare al di fuori della Svizzera per capire, almeno in estrema sintesi, le misure prese dagli altri Paesi.

Tale attività di comparazione è stata fatta anche per la preparazione di questo avamprogetto, come esplicitato nel rapporto esplicativo per la procedura di consultazione relativo all'avamprogetto qui in esame[33].

Riguardo al registro unico nazionale degli aventi diritto economico, questo viene definito a livello internazionale *"l'unico strumento collaudato per tenere conto dell'esigenza di una maggiore trasparenza, per rafforzare l'integrità del settore finanziario e fornire un supporto al lavoro svolto dalle autorità che si occupano della lotta contro la criminalità finanziaria"*[34].

Più specificatamente all'identificazione degli Ade, invece, apprendiamo dal citato rapporto esplicativo che, in 167 Paesi su 196, le informazioni relative a questa figura sono, in qualche maniera, disponibili.

Tra questi Paesi, la maggioranza raccoglie questi dati in un registro nazionale (i registri degli Stati membri dell'UE, inoltre, sono interconnessi[35] e consultabili dalle varie Autorità nazionali). È il caso, ad esempio, dell'Italia (la quale ha introdotto quest'obbligo di comunicazione dei titolari effettivi al

[33] Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/81/cons_1/doc_4/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-81-cons_1-doc_4-it-pdf-a.pdf.

[34] Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione, pag. 37: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/81/cons_1/doc_4/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-81-cons_1-doc_4-it-pdf-a.pdf.

[35] Sistema di interconnessione dei registri dei titolari effettivi: https://e-justice.europa.eu/38590/IT/beneficial_ownership_registers_interconnection_system_boris#:~:text=Il%20sistema%20di%20interconnessione%20del,altri%20tipi%20di%20accordi%20giuridici.

registro delle imprese[36] tramite il D.Lgs. 90/2017[37], che a sua volta recepisce la Direttiva europea 2015/849[38], altrimenti detta la IV Direttiva antiriciclaggio) e di tutti gli Stati membri dell'UE.

Naturalmente, sia i registri, sia l'Autorità che detiene questo registro, sia le modalità e le tempistiche di segnalazione sono differenti nei vari Paesi. Viceversa, la definizione dell'Ade corrisponde in maniera abbastanza diffusa a quella data dal Gafi, anche se la Svizzera non accerta gli Ade degli enti giuridici (che sarebbe lo standard internazionale), bensì gli Ade delle singole azioni.

Anche per quanto riguarda le quote di partecipazione determinanti per l'emergere di un Ade, quasi tutti i Paesi si attestano sulla soglia stabilita a livello internazionale, ovvero il 25% anche se sono presenti alcuni Stati, in numero ridotto, per la verità, che prevedono percentuali minori (in Argentina è sufficiente un'azione).

A livello di verifiche delle informazioni inoltrate, in tutti i Paesi vengono effettuate le verifiche formali sulla plausibilità dei dati, tuttavia, in molti casi le autorità effettuano un esame approfondito delle informazioni inerenti agli Ade (non è il caso dell'Italia), talvolta anche tramite la *financial intelligence unit* (Fiu[39]) locale.

Nei Paesi in cui il registro nazionale risulta già attivo, appare abbastanza simile anche la disciplina di chi può avere accesso ai dati contenuti in questo registro; normalmente le Autorità di vigilanza degli intermediari finanziari, quelle di lotta al riciclaggio e, più in generale di perseguimento penale (in alcuni casi, anche le autorità fiscali) e, infine, gli intermediari finanziari stessi.

Maggiormente dibattuto, invece, è il carattere pubblico o meno del registro; ovvero chi ritiene che i dati contenuti debbano essere consultabili da chiunque, o almeno, da chi dimostri un legittimo interesse e chi ritiene che i dati contenuti siano da considerarsi riservati e, perciò, degni di particolare protezione.

Nel caso dell'UE, nella disciplina attuale, i registri dei vari Stati membri devono essere pubblici, senza la necessità di dimostrare un legittimo interesse, tuttavia, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha giudicato, nel 2022, questa misura sproporzionata ai fini della lotta al riciclaggio[40]. Difatti la prossima legislazione restringerà la pubblicità dei registri introducendo la necessità di dimostrare un legittimo interesse.

L'altro grande tema toccato dalla riforma svizzera e, in generale, incluso nel miglioramento della lotta al riciclaggio a livello internazionale è rappresentato dagli obblighi di diligenza in capo alle c.d.

---

[36] https://titolareeffettivo.registroimprese.it/home.
[37] https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/19/17G00104/sg.
[38] https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj/ita/pdf.
[39] Esempio: unità di informazione finanziaria italiana https://uif.bancaditalia.it/homepage/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1&dotcache=refresh.
[40] Sentenza della Corte di Giustizia UE del 22 novembre 2022 (cause riunite C-37/20 e C-601/20) WM e Sovim SA vs. Luxembourg Business Registers https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62020CA0037&from=EN.

"*professioni non finanziarie*", che includono avvocati e notai, disciplinati alla Raccomandazione 22 e 23 del Gafi.

In generale queste professioni devono essere assoggettate alle discipline di lotta al riciclaggio (compreso l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette) nella misura in cui questi svolgono determinate attività, come la costituzione di persone giuridiche o la loro domiciliazione (Raccomandazione Gafi 22 lettera d).

L'Unione Europea ha assoggettato alla sua normativa antiriciclaggio queste professioni, inclusi avvocati e notai, quando si trovano attivi nell'assistenza ad un cliente in operazioni che si prestano particolarmente al rischio che i loro servizi vengano utilizzati a fini di riciclaggio dei proventi di attività criminali.

Lo stesso approccio di coinvolgimento di avvocati e notai negli obblighi di segnalazione ai fini antiriciclaggio è presente anche nel Regno Unito (che viene giudicato ampiamente conforme alle raccomandazioni Gafi di riferimento), mentre la legislazione degli Stati Uniti non impone obblighi di questo tipo alle professioni non finanziarie.

In questo momento, pertanto, gli USA non risultano conformi allo standard internazionale.

Conclusione

Le novità che si tenta di introdurre anche in Svizzera fanno già parte di una tendenza internazionale. Tuttavia, la proposta di queste discipline all'interno della Svizzera viene vista da alcuni come preoccupante e quasi incompatibile con le peculiarità del funzionamento del processo legislativo e della stessa Svizzera, che sono comunque uniche e già di per sé difficilmente inseribili nello standard internazionale (la Svizzera è uno Stato federale con competenze diffuse tra varie autorità locali e nazionali, una democrazia semi-diretta e, soprattutto, l'unica democrazia direttoriale al mondo).

La ragione delle critiche di alcuni è posta in parte nell'implementare un regime di normative probabilmente efficaci, secondo il concetto internazionale ma forse per lo meno macchinose da inserire nel complesso e frastagliato sistema di funzionamento della Confederazione svizzera.

In futuro, con la presentazione del progetto di legge, diverrà più chiaro se e come saranno state recepite le osservazioni critiche e non degli enti interpellati; ancora più importante inoltre sarà il testo che supererà il voto dell'Assemblea federale, la quale non sarà certamente immune alle indicazioni suggerite a livello internazionale.

La tendenza internazionale per un adeguamento a un livello comune standard è comunque forte e poco incline a chinarsi sulle peculiarità dei sistemi di ogni singolo Paese.