



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA

Associazione contro la corruzione



IDENTITÀ NASCOSTE

TRASPARENZA DEI TITOLARI EFFETTIVI PER
CONTRASTARE CORRUZIONE E RICICLAGGIO IN ITALIA

IDENTITÀ NASCOSTE

TRASPARENZA DEI TITOLARI EFFETTIVI PER
CONTRASTARE CORRUZIONE E RICICLAGGIO IN ITALIA

Maggio 2017

IDENTITÀ NASCOSTE TRASPARENZA DEI TITOLARI EFFETTIVI PER CONTRASTARE CORRUZIONE E RICICLAGGIO IN ITALIA

Publicato da Transparency International Italia (TI-It)

Autori

Chiara Putaturo, Susanna Ferro e Gaetano Citro

Coordinatore del progetto nazionale

Davide Del Monte

Autore della metodologia internazionale

David Artingstall

Coordinatore del progetto internazionale

Laure Brillaud, Transparency International EU

Layout

Špela Razpotnik, Biro11

© Foto di copertina

cristina_conti/Fotolia

Vogliamo ringraziare tutti coloro che hanno contribuito alla stesura di questo report, in particolare tutte le persone intervistate, e Laure Brillaud di Transparency International EU per il coordinamento del progetto e i suoi consigli e chiarimenti sulla metodologia.

È stato fatto ogni sforzo al fine di verificare l'accuratezza delle informazioni contenute nel report. Tutte le informazioni si ritengono corrette ad Aprile 2017. Ad ogni modo, Transparency International Italia (TI-It) non è responsabile per l'utilizzo improprio del report e dei suoi contenuti. Le raccomandazioni incluse nel testo riflettono l'opinione di TI-It e non rappresentano l'opinione delle persone citate o intervistate, se non dove espressamente dichiarato.

© Maggio 2017 Transparency International Italia



Il progetto è stato finanziato con il supporto della Commissione Europea. La pubblicazione riflette l'opinione degli autori, e la Commissione Europea non è responsabile dell'utilizzo delle informazioni contenute nel presente rapporto.



Kroll

Il progetto è stato co-finanziato da Kroll Italia.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA**

Associazione contro la corruzione

Transparency International (TI) è un movimento globale con una visione: un mondo in cui governi, mondo private, società civile e la vita quotidiana delle persone siano liberi dalla corruzione. Con oltre 100 capitoli nel mondo e un Segretariato Internazionale a Berlino, TI guida la lotta alla corruzione per trasformare questa visione in realtà.

Transparency International Italia (TI-It) è il capitolo italiano di TI. TI-It lavora con il Governo, con le aziende e con la società civile per contrastare la corruzione e promuovere trasparenza e integrità.

www.transparency.it

INDICE

INTRODUZIONE	4
EXECUTIVE SUMMARY	5
IL PROGETTO	5
BREVE METODOLOGIA DI ANALISI E RISULTATI	6
RACCOMANDAZIONI	6
1. LA TRASPARENZA DEI TITOLARI EFFETTIVI IN ITALIA	7
1.1 IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE ED EUROPEO	7
1.2 I SOGGETTI IN CAMPO DI ANTIRICICLAGGIO	8
1.3 ANALISI TECNICA E DELL'EFFICACIA DELLA TRASPARENZA DEI TITOLARI EFFETTIVI	9
INDICATORE 1 DEFINIZIONE DI TITOLARE EFFETTIVO	10
INDICATORE 2 IDENTIFICAZIONE E MITIGAZIONE DEI RISCHI	11
INDICATORI 3 E 4 ACQUISIZIONE E ACCESSO ALLE INFORMAZIONI SUI TITOLARI EFFETTIVI	12
INDICATORI 5 E 6 TRUST	15
INDICATORE 7 OBBLIGHI DEGLI ISTITUTI FINANZIARI E DEI PROFESSIONISTI	17
INDICATORE 8 COOPERAZIONE NAZIONALE ED INTERNAZIONALE	20
INDICATORE 9 AUTORITÀ FISCALI	21
INDICATORE 10 LIBRETTI AL PORTATORE, AZIONISTI E DIRETTORI NOMINALI	21
1.4 FOCUS E CASI STUDIO	22
1.4.1 LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, I TRUST E LE SOCIETÀ OFFSHORE: IL CASO IMI-SIR	22
1.4.2 I PROFESSIONISTI E L'ESPORTAZIONE DEI CAPITALI	26
1.4.3 LA TRASPARENZA DEI TITOLARI EFFETTIVI NEI CONTRATTI PUBBLICI: L'ACQUISTO DELL'AC MILAN E GLI OBBLIGHI ANTI-RICICLAGGIO DEL COMUNE DI MILANO	27
2. RACCOMANDAZIONI	30
1) ACCESSO PUBBLICO AL REGISTRO DEI TITOLARI EFFETTIVI	30
2) SANZIONI APPLICABILI IN CASO DI COMUNICAZIONE DI DATI FALSI	30
3) DUE DILIGENCE PIÙ EFFICACE DA PARTE DEI PROFESSIONISTI	30
4) DISCIPLINA E LIMITAZIONI PIÙ CHIARE IN CASO DI APPALTI PUBBLICI ASSEGNATI E SOCIETÀ NON PIENAMENTE TRASPARENTI	31
5) RAFFORZARE LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN AMBITO GIURIDICO E NELLA LOTTA AI PARADISI FISCALI	31
ANNESI	32
A) METODOLOGIA	32
B) INTERVISTE E ADVISORY BOARD	34
C) QUESTIONARIO	36

INTRODUZIONE

Il riciclaggio di denaro è quell'insieme di operazioni mirate a dare una parvenza lecita a capitali la cui provenienza è in realtà illecita, rendendone così più difficile l'identificazione e il successivo eventuale recupero.

Diversi organismi internazionali, tra cui il GAFI (Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale), vedono nel **trittico riciclaggio-corruzione-terrorismo** uno dei maggiori pericoli per la nostra società. Riciclaggio di denaro, corruzione e finanziamento al terrorismo internazionale sono infatti reati accomunati da un tratto caratterizzante: il trasferimento di denaro o più in generale di risorse, per il raggiungimento di uno scopo, quale l'ottenimento di un profitto privato (riciclaggio e corruzione) o il compimento di atti terroristici.

Il riciclaggio, proprio come la corruzione, è un reato molto difficile da scoprire anche perché apparentemente non fa vittime e, tra le sue caratteristiche principali, vi è proprio l'opacità delle operazioni che lo contraddistinguono.

Proprio per questo motivo, dare una precisa valutazione economica del reato è impossibile, ma per farsi un'idea seppur sommaria di ciò di cui stiamo parlando, si tenga conto che nel 2015 l'organizzazione non governativa statunitense Global Financial Integrity ha stimato in **mille miliardi all'anno il flusso di denaro uscito illecitamente nel 2013 dai Paesi in via di Sviluppo**¹. L'UN Economic Commission for Africa è arrivata ad affermare che l'ammontare dei soldi che escono illecitamente dai Paesi africani sia superiore all'ammontare dei soldi che gli stessi Paesi ricevono come aiuti dalla cooperazione internazionale.

Riciclaggio e flussi finanziari illeciti (*illicit financial flow*) sono una piaga particolarmente dolorosa proprio per quei Paesi che più avrebbero bisogno di un'economia pulita e trasparente, come i Paesi in via di sviluppo, e per gli Stati come l'Italia che faticano a vedere la luce in fondo al tunnel dell'ormai quasi decennale crisi economica. Se è vero, come riporta lo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze, che **il valore economico delle attività criminali può essere stimato sino al 12% del PIL**², risulta ancora più evidente che è necessario prendere misure adeguate a rafforzare i controlli preventivi e a sanzionare chi gioca fuori dalle regole.

Nonostante la normativa italiana antiriciclaggio, come vedremo meglio in seguito, si possa ritenere abbastanza appropriata e vicina ai più elevati standard internazionali, c'è ancora molto da fare sul piano dell'enforcement delle misure di controllo, sulla capacità di perseguire e punire in maniera adeguata i criminali economici e, soprattutto, sul piano culturale, dove troppo spesso sembra sopravvivere una mentalità favorevole al guadagno "a qualsiasi costo e in qualsiasi modo".

1 "Illicit financial flows from developing countries 2014-2013", Global Financial Integrity, Dicembre 2015

2 Stima macroeconomica del riciclaggio di denaro in Italia tra il 1981 ed il 2001, "Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo", Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2014

EXECUTIVE SUMMARY

IL PROGETTO

Il progetto “**Enhancing Beneficial Ownership Transparency - EBOT**” coinvolge il Capitolo Italiano di Transparency International, insieme ad altri cinque Capitoli europei dell’associazione (Portogallo, Olanda, Slovenia, Repubblica Ceca, Lussemburgo), sotto il coordinamento di Transparency International EU Office, ed ha lo scopo di tracciare un’analisi comparata sul tema della **trasparenza dei titolari effettivi**, cioè di quei soggetti che hanno l’effettivo controllo di società, di conti correnti ovvero di altre realtà economiche che sottendono la circolazione di denaro. In altre parole i soggetti che comandano, a livello formale o meno, le realtà economiche operanti in Italia e all’estero. Ogni partner del progetto ha realizzato un’analisi a livello nazionale sul quadro legislativo che regola la trasparenza dei titolari effettivi e la sua applicazione. Il report presenta la situazione dell’Italia, ed in particolare il livello di aderenza della legislazione italiana agli standard internazionali ed il grado di efficacia nell’implementazione delle regole.

I principali obiettivi del progetto sono, quindi, la **promozione di una più efficace legislazione** che consenta un adeguato accesso ai dati e la **prevenzione dell’uso illegittimo di società, trust e altre strutture legali** ai fini di riciclaggio di denaro “sporco”.

Recenti scandali, come quello più famoso dei *Panama Papers*, hanno messo in luce la diffusa pratica di **esportazione di capitali** per facilitarne il reimpiego altrove, togliendoli, di fatto, anche dalla disponibilità del fisco nazionale e, quindi, anche dei contribuenti. Oltre a ciò, va considerato il delicato aspetto legato a fattori che permettono il riciclo dei proventi di svariate **attività economiche illegali – traffico di droga, di armi e di esseri umani, prostituzione - che vengono perpetrati nel territorio italiano.**

Sul tema, la **IV Direttiva Anti-Riciclaggio** (n. 849/2015) recentemente adottata a livello europeo, che sarà trasposta nelle legislazioni degli Stati Membri entro la prima metà del 2017, rappresenta un passaggio importante per la definizione dei punti essenziali sui quali ogni Stato Membro è chiamato a costruire le proprie misure di prevenzione del fenomeno. Inoltre a livello europeo, soprattutto dopo i *Panama Papers*, è in corso un dibattito sulla riforma della IV Direttiva che mira a rafforzare le disposizioni in materia di trasparenza dei titolari effettivi delle società e dei trust. Dal punto di vista normativo, l’Italia si è dotata già dal 2007 di **una disciplina nazionale antiriciclaggio (D.lgs. 231/2007)**, che è attualmente in corso di aggiornamento per recepire pienamente tutti i punti della IV Direttiva e anticipare alcuni elementi della riforma in atto a livello europeo.

Dalle ricerche effettuate, i cui risultati saranno di seguito illustrati, è possibile sin da subito sottolineare la **particolare attenzione del legislatore italiano nel contrastato al fenomeno del riciclaggio**, con la predisposizione di una disciplina sufficientemente attenta e puntuale che però, soprattutto dal punto di vista pratico, presenta **alcuni spazi critici e vulnerabilità**. È importante sottolineare che a queste vulnerabilità l’Italia fa fronte, in parte, con l’**operato deciso delle autorità competenti** (es. Magistratura, Guardia di Finanza, etc.) chiamate alla prevenzione e al perseguimento “sul campo” degli illeciti che alimentano le pratiche occulte di riciclaggio.

Infine, sulla base del lavoro svolto, grazie anche alla preziosa collaborazione dei soggetti interessati dalla normativa antiriciclaggio, Transparency International Italia ha sviluppato alcune raccomandazioni, che possono essere di stimolo ulteriore per la predisposizione della futura disciplina in tema di antiriciclaggio e finanziamento al terrorismo.

BREVE METODOLOGIA DI ANALISI E RISULTATI³

L'analisi è stata condotta, in primo luogo, individuando le principali regole e leggi che sottendono la disciplina antiriciclaggio. In seconda istanza, raccogliendo evidenze e pareri sull'efficacia della norma dai principali stakeholders, tra cui istituzioni e soggetti obbligati, e attraverso interviste e valutazioni di istituzioni terze (es. il GAFI), associazioni della società civile (es. Access to info) e centri di ricerca (es. Transcrime). Per garantire un'analisi obiettiva e comparabile delle informazioni raccolte, è stata utilizzata una metodologia elaborata da Transparency International EU Office, che mette a confronto le leggi e la pratica a livello nazionale, nonché gli impegni futuri dei governi, con gli standard internazionali del G20, del GAFI e della VI Direttiva Anti-riciclaggio. In base ai risultati che emergeranno dalle analisi dei sei Paesi, Transparency International EU Office presenterà nella primavera del 2017 un rapporto comparativo europeo.

Secondo la nostra analisi, **l'Italia soddisfa la maggior parte dei criteri di valutazione e risulta essere un Paese sicuramente attento, già da diversi anni, al contrasto del riciclaggio. L'Italia ha in programma inoltre degli aggiornamenti normativi che seppur potenzialmente in grado di abbassare il rischio legato alle pratiche illegali di riciclaggio, potrebbero essere più ambiziosi.**

Più nel dettaglio, l'analisi ha approfondito e valutato la normativa e i piani di riforma, su dieci indicatori relativi alla trasparenza dei beneficiari effettivi e dei flussi finanziari internazionali: 1) Definizione di beneficiario effettivo; 2) Identificazione e mitigazione del rischio di riciclaggio; 3) Acquisizione di informazioni sui beneficiari effettivi; 4) Accesso alle informazioni sui titolari effettivi; 5) Acquisizione di informazioni sui Trust; 6) Accesso alle informazioni sui Trust da parte delle autorità competenti; 7) Doveri di controllo in capo agli istituti finanziari e ai professionisti; 8) Cooperazione nazionale e internazionale; 9) Accesso delle informazioni sui titolari effettivi da parte delle autorità fiscali; 10) Azioni al portatore e rappresentanti per procura speciale.

A fronte di un giudizio complessivo abbastanza positivo, riportiamo di seguito i giudizi relativi ad ogni indicatore esaminato, dove sono stati presi in esame le seguenti dimensioni: l'adesione della legge attualmente in vigore con gli standard del G20, del GAFI e della VI Direttiva Anti-riciclaggio; l'adeguatezza di eventuali piani di riforma agli standard internazionali.

RACCOMANDAZIONI

Sulla base di questo lavoro di ricerca, lo studio ha messo in luce alcune delle sfide più importanti che il Paese dovrà intraprendere a breve, per muoversi nella giusta direzione. In questo senso proviamo a dare degli stimoli ulteriori al legislatore, suggerendo di prendere in considerazione le seguenti *best practice* e raccomandazioni per incrementare la trasparenza dei beneficiari effettivi.

Si raccomanda di introdurre un **accesso pubblico al nuovo registro dei titolari effettivi** delle società previsto dalla bozza di riforma della normativa antiriciclaggio, e un accesso limitato solo a coloro che detengono un "legittimo interesse";

Si raccomanda di intervenire con la previsione di **sanzioni più stringenti** per i clienti che forniscono comunicazioni false sui titolari effettivi nelle autodichiarazioni.

Si raccomandano **maggiori azioni di accompagnamento, formazione e sensibilizzazione** per i professionisti nella loro attività di *due diligence* nei confronti dei clienti.

Si raccomanda di **escludere chiaramente la possibilità per la PA di stipulare accordi con società** nel caso in cui non sia possibile risalire al titolare effettivo.

Si raccomanda alle istituzioni italiane che siedono ai tavoli europei di negoziazione di supportare la **definizione di un Procuratore Europeo** quanto più efficace e amplia in termini di competenze e di agire, nelle sedi internazionali, per aumentare la trasparenza dei Paesi *off-shore*.

³ Per maggiori dettagli sulla metodologia vedi Allegato 1

1. LA TRASPARENZA DEI TITOLARI EFFETTIVI IN ITALIA

Il nucleo del lavoro di ricerca, cioè l'analisi tecnica e la valutazione dell'efficacia della regolamentazione antiriciclaggio italiana (paragrafo 1.3), viene introdotto da una breve spiegazione sul quadro normativo nazionale ed europeo e sui principali soggetti che operano nel campo dell'antiriciclaggio. Nell'ultimo paragrafo (1.4) vengono inoltre approfondite alcune criticità, ricollegabili a tre casi-studio particolarmente esemplari:

- i limiti della cooperazione internazionale, in particolare in presenza di trust esteri e Paesi offshore, come mostra il caso IMI-SIR;
- le insufficienze della *due diligence* dei professionisti, come emerge dal presunto caso di connivenza tra professionisti ed il clan Graziano in Sicilia;
- l'opportunità per un ente pubblico di avere rapporti (come concessioni, forniture di lavori o servizi) con società non trasparenti, come nel caso del Comune di Milano e della squadra di calcio A.C. Milan S.p.A.

1.1 IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE ED EUROPEO

Il tema della titolarità effettiva delle società e dei trust rientra nella disciplina del contrasto al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo, che in Italia è attualmente regolata dal **Decreto Legislativo 231 del 2007**.

A livello europeo, l'ultima normativa adottata a maggio 2015 è la **IV Direttiva Antiriciclaggio**⁴, che prevede un obbligo di recepimento da parte degli Stati Membri entro giugno 2017.

Alla luce dei cambiamenti in corso nei contesti europeo e nazionali, questa valutazione si basa sia sulla normativa attuale che sui piani di riforma.

Il D.lgs. 231/2007 ha anticipato, per certi aspetti, anche alcune disposizioni previste dalla IV Direttiva europea; ciononostante alcuni espliciti elementi sono ancora mancanti. Per questo, il Governo è attualmente impegnato, su delega pubblicata in Gazzetta Ufficiale ad agosto 2016⁵, nella revisione della normativa per recepire in pieno la IV Direttiva entro giugno 2017. Nel dicembre 2016 il Dipartimento del Tesoro presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha pubblicato la prima bozza del testo in via di redazione, al fine di informare i cittadini sulle nuove disposizioni e, soprattutto, mettere nelle condizioni chiunque di poter contribuire alla previsione di specifiche disposizioni interloquendo direttamente con l'ufficio deputato alla redazione del testo. A febbraio 2017, il Governo ha presentato lo schema di decreto legislativo al Parlamento, per parere, ed il testo è attualmente (aprile 2017) in fase di analisi nelle Commissioni parlamentari.

Dalle interviste effettuate per il presente studio e dallo schema di decreto legislativo pubblicato si evincono importanti cambiamenti, che verranno dettagliati nelle pagine seguenti.

Contemporaneamente, a livello europeo, si sta discutendo una riforma della IV Direttiva antiriciclaggio, che dovrebbe essere adottata nel 2017, e che quindi comporterà ulteriori adeguamenti delle normative nazionali. La bozza di riforma della normativa antiriciclaggio italiana cerca di includere già alcuni aspetti delle negoziazioni attualmente in corso.

L'Italia è inoltre membro del GAFI (Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale) o FATF (Financial Action Task Force), un organismo intergovernativo istituito nel 1989 con il compito di promuovere l'adozione e l'implementazione di standard efficaci per contrastare il riciclaggio, il finanziamento al terrorismo e altri reati contro il sistema finanziario internazionale. Il nostro Paese è stato sottoposto a quattro valutazioni da parte del GAFI in merito all'efficacia della sua normativa antiriciclaggio e l'ultima valutazione, pubblicata a febbraio 2016, fornisce un bilancio in generale positivo sul nostro Paese. Quest'ultima valutazione viene presa come riferimento nelle analisi sull'efficacia riportata in questo studio.

4 Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo

5 Legge 12 agosto 2016, n. 170, Art. 15

1.2 I SOGGETTI IN CAMPO DI ANTIRICICLAGGIO

Ai fini di comprendere meglio il funzionamento del sistema antiriciclaggio previsto dal D.lgs. 231/2007, è utile enumerare i soggetti coinvolti.

I principali centri interpretativi e istituti deputati al monitoraggio e controllo dell'intero sistema normativo sull'antiriciclaggio sono:

- la **Banca d'Italia**;
- la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (**CONSOB**);
- l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (**IVASS**);
- il **Ministero dell'Economia e delle Finanze** (MEF);
- l'**Unità di Informazione Finanziaria** (UIF).

Svolgono, invece, il ruolo di polizia giudiziaria in riferimento alla repressione del sistema antiriciclaggio e delle reti criminali:

- La **Guardia di Finanza** (Gdf);
- **Direzione Investigativa Antimafia** (DIA).

Il sistema di reperimento delle informazioni vede coinvolte a diverso titolo varie categorie di realtà operanti nel panorama economico-finanziario e professionale. Si tratta di controlli preventivi posti a carico di determinate categorie di soggetti (**intermediari finanziari, assicurazioni, professionisti**) chiamati a raccogliere informazioni dettagliate sulla propria clientela, a verificare la tracciabilità delle transazioni finanziarie e a individuare operazioni sospette.

Il tenore della verifica varia a seconda del soggetto da identificare e può essere ordinaria, semplificata o rafforzata. A seguito di tale verifica può risultare impossibile l'identificazione e possono inoltre emergere operazioni sospette, che dovranno essere segnalate all'UIF, il quale ha la responsabilità di ricevere e gestire le "**segnalazioni di operazioni sospette** (SOS)". Una volta ricevute le SOS, l'UIF valuta se archivarle o dar loro seguito inviando le stesse al Nucleo di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e/o alla Direzione Investigativa Antimafia per l'inizio della fase delle indagini.

Al fine di garantire omogeneità e concretezza alla lotta al riciclaggio, la legislazione chiarisce i ruoli e le responsabilità delle autorità competenti come segue:

- Il MEF è responsabile delle politiche di prevenzione dell'utilizzo del sistema economico e finanziario per fini di riciclaggio;
- L'UIF è un'entità dotata di piena autonomia e indipendenza istituita presso la Banca d'Italia. Le sue funzioni, oltre alla gestione delle SOS, si sostanziano nell'analizzare i flussi finanziari al fine di individuare e prevenire fenomeni di riciclaggio;
- Le Autorità di vigilanza di settore sovrintendono al rispetto degli obblighi stabiliti dal decreto in tema di antiriciclaggio (es. CONSOB);
- Il Ministero della Giustizia esercita l'alta vigilanza sui collegi e gli ordini professionali competenti (es. commercialisti, notai e avvocati);
- Le Forze di polizia partecipano, secondo le rispettive competenze, all'attività di prevenzione. In particolare la DIA e la GdF hanno un ruolo più incisivo dal momento in cui svolgono gli approfondimenti investigativi delle segnalazioni trasmesse dalla UIF.

Con riferimento ai soggetti obbligati, il decreto prevede una fitta e specifica rete di destinatari chiamati agli obblighi di identificazione e registrazione della clientela tra cui si evidenziano:

- gli intermediari finanziari (es. banche, Poste Italiane S.p.A., società di intermediazione mobiliare, di gestione del risparmio, assicurazioni);
- società fiduciarie e trust;
- promotori finanziari e mediatori creditizi;
- professionisti (commercialisti e revisori contabili, avvocati, notai);
- "altri soggetti": con questa dicitura il decreto coinvolge una moltitudine di soggetti operanti in svariati settori dove si può verificare un alto rischio di riciclaggio (es. società di recupero crediti per conto terzi, di deposito e custodia di denaro, gestione di case da gioco, centri scommesse anche telematici, "comproro").

1.3 ANALISI TECNICA E DELL'EFFICACIA DELLA TRASPARENZA DEI TITOLARI EFFETTIVI

Di seguito vengono presentati i risultati dettagliati dell'analisi tecnica e dell'efficacia sulla trasparenza dei titolari effettivi in Italia. Come spiegato in dettaglio nell'Allegato 1, l'analisi tecnica viene condotta sulla base di 10 indicatori, mentre l'analisi sull'efficacia si concentra su 5 aspetti.

INDICATORI	ANALISI TECNICA		ANALISI EFFICACIA
	ATTUALE	FUTURA	
1. DEFINIZIONE DI TITOLARE EFFETTIVO	63 % Forte	63 % Forte	N.D..
2. IDENTIFICAZIONE E MITIGAZIONE DEI RISCHI	93 % Molto forte	93 % Molto forte	X
3. ACQUISIZIONE DI INFORMAZIONI ACCURATE SUI TITOLARI EFFETTIVI	30 % Debole	90 % Molto forte	X
4. ACCESSO ALLE INFORMAZIONI SUI TITOLARI EFFETTIVI	56 % Medio	66 % Forte	X
5. TRUST	50 % Medio	100 % Molto forte	N.D..
6. ACCESSO ALLE INFORMAZIONI SUI TRUST DA PARTE DELLE AUTORITÀ	60 % Medio	80 % Forte	N.D..
7. OBBLIGHI DEGLI ISTITUTI FINANZIARI E DEI PROFESSIONISTI	74 % Forte	87 % Molto forte	X
8. COOPERAZIONE NAZIONALE ED INTERNAZIONALE	86 % Molto forte	100 % Molto forte	X
9. AUTORITÀ FISCALI	67 % Forte	100 % Molto forte	N.D..
10. LIBRETTI AL PORTATORE, AZIONISTI E DIRETTORI NOMINALI	38 % Debole	63 % Forte	N.D..

INDICATORE 1

DEFINIZIONE DI TITOLARE EFFETTIVO

ANALISI TECNICA



Il sopracitato D.lgs. 231/2007 definisce il **titolare effettivo** come *"la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività, ovvero, nel caso di entità giuridica, la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano tale entità, ovvero ne risultano beneficiari..."*⁶. I criteri sono diversi a seconda che ci si riferisca ad una società o ad un'altra entità giuridica (fondazioni o trust), ma in ogni caso ricorre il parametro del 25 % più uno di controllo o possesso del capitale sociale o del patrimonio di un'entità giuridica.

Si riporta di seguito l'articolo 2 dell'Allegato Tecnico del D.lgs. 231/2007, per la parte relativa alle società:

Per titolare effettivo s'intende:

in caso di società:

1) *la persona fisica o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllino un'entità giuridica, attraverso il possesso o il controllo diretto o indiretto di una percentuale sufficiente delle partecipazioni al capitale sociale o dei diritti di voto in seno a tale entità giuridica, anche tramite azioni al portatore, purché non si tratti di una società ammessa alla quotazione su un mercato regolamentato e sottoposta a obblighi di comunicazione conformi alla normativa comunitaria o a standard internazionali equivalenti; tale criterio si ritiene soddisfatto ove la percentuale corrisponda al 25 per cento più uno di partecipazione al capitale sociale;*

2) *la persona fisica o le persone fisiche che esercitano in altro modo il controllo sulla direzione di un'entità giuridica*

La definizione appare chiara e ampia, tuttavia, secondo la metodologia di valutazione adottata⁷, la **soglia del 25% non consente di assegnare il punteggio massimo all'Indicatore 1**, perché risulta troppo alta e lascia troppo margine per potenziali abusi ed elusioni da parte di coloro che vogliono riciclare il denaro.

La bozza del testo di riforma della legge antiriciclaggio cerca di semplificare la definizione, anche alla luce della previsione, come vedremo in seguito, di un registro centrale contenente le informazioni sui titolari effettivi: il titolare effettivo è *"la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, nell'interesse della quale o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è instaurato, la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita. Nel caso in cui il cliente sia un soggetto diverso da una persona fisica, è titolare effettivo la persona fisica o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o esercitano il controllo diretto o indiretto sul cliente"*⁸.

Nei criteri di determinazione della titolarità effettiva viene tuttavia riconfermata la percentuale del 25%, anche se il concetto di titolare effettivo cambia faccia e cede il posto ad un'interpretazione di tipo qualitativa, nel senso che si fa riferimento ai soggetti che effettivamente hanno la concreta disponibilità e controllo della società a prescindere del dato percentuale. Come riportato dal MEF, se *"il capitale è frazionato sotto la soglia predetta, la partecipazione più rilevante diventa indicativa"*⁹.

Alla luce delle valutazioni riportate, **l'Indicatore 1 ricade in un'area di rischio medio-basso**.

6 Decreto legislativo 231/2007, Art.1 "Definizioni"

7 Vedi Metodologia Allegato 1

8 "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849", Atto del Governo sottoposto a parere Parlamentare n.389, Art.1 "Definizioni"

9 Intervista al Ministero dell'Economia e delle Finanze del 21/9/16, 26/9/16 e 27/10/16.

INDICATORE 2 IDENTIFICAZIONE E MITIGAZIONE DEI RISCHI

ANALISI TECNICA



Nell'identificazione e nella mitigazione del rischio l'Italia risulta essere virtuosa, anche grazie alla pubblicazione nel dicembre 2014 di un'"Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo"¹⁰ ad opera del Comitato di sicurezza finanziaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e svolta proprio in recepimento delle raccomandazioni del GAFI.

L'analisi è disponibile online ed è stata presentata in un evento specifico per il settore privato presso il MEF nel novembre del 2014¹¹.

Lo studio include l'identificazione di specifiche aree ad alto rischio, come l'uso del contante, e le conseguenti misure di mitigazione. Il rischio di riciclaggio viene valutato come molto significativo e si identificano 13 provincie italiane ad alto rischio, in particolare nel Sud Italia dove la criminalità organizzata è più radicata ed i pagamenti in contanti più diffusi.

Dall'analisi si evince inoltre come è percepito e compreso il rischio tra i principali attori del sistema antiriciclaggio (autorità amministrative, investigative e giudiziarie). Lo studio è stato svolto infatti attraverso la consultazione di diversi attori: *"autorità partecipanti al Comitato di Sicurezza Finanziaria (ministeri, supervisor, Unità d'Informazione Finanziaria-UIF, Forze di polizia)"*; *"altre amministrazioni con competenze specifiche su temi di interesse"*; *"rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri"*; *"studiosi e rappresentanti del mondo accademico e del settore privato"*; *"diverse associazioni di categoria e istituzioni private"*¹². La società civile non è stata menzionata e quindi non coinvolta.

La riforma attualmente in discussione si spinge oltre e introduce in maniera esplicita il compito per il Comitato di Sicurezza Finanziaria di redigere un'analisi nazionale del rischio con cadenza minima triennale¹³, obbligo non previsto nella legge attualmente in vigore.

Unico punto debole, secondo i parametri adottati, è la mancata pubblicazione dell'analisi nella sua versione integrale: online è infatti consultabile solo la versione in sintesi, per la natura sensibile di alcune informazioni in esso contenute, una "sfida da superare" secondo il GAFI¹⁴.

Oltre all'"Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo", l'Indicatore 2 valuta anche gli obblighi legislativi per gli intermediari finanziari e i professionisti non finanziari (notai, avvocati, dottori commercialisti ed esperti contabili) di identificare, valutare e affrontare efficacemente i rischi di riciclaggio. La legislazione italiana prevede per queste categorie l'obbligo di verifica della clientela secondo un *"risk based approach"*, commisurato cioè *"al rischio associato al tipo di cliente, rapporto continuativo, prestazione professionale, operazione, prodotto o transazione"*¹⁵. Alla luce di questo, la legislazione si può considerare adeguata.

Il livello di rischio per l'Indicatore di Identificazione e mitigazione dei rischi risulta in sintesi basso.

ANALISI DELL'EFFICACIA

Il giudizio positivo sulla valutazione del rischio riportato sopra, trova riscontro anche sul lato dell'efficacia, come si evince anche dal Report di valutazione dell'Italia del GAFI del 2016¹⁶.

Tale valutazione conferma che l'Analisi nazionale dei rischi appare *"robusta"* e che *"l'Italia ha una buona comprensione dei rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo ed in generale un buon livello di cooperazione e di coordinamento"*

10 "Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo", Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2014

11 Intervista al Ministero dell'Economia e delle Finanze del 21/9/16, 26/9/16 e 27/10/16.

12 "Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo", Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2014, "Introduzione" pag.3

13 "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849", Atto del Governo sottoposto a parere Parlamentare n.389, Art.14 "Analisi nazionale del rischio"

14 "National Money Laundering and Terrorist Risk Assessment", GAFI, febbraio 2013, pag.30

15 Decreto legislativo 231/2007, Art.20 "Approccio basato sul rischio"

16 "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report", GAFI, febbraio 2016

delle politiche per affrontare i rischi”¹⁷. Il GAFI evidenzia inoltre come le autorità risultino consapevoli dei rischi di riciclaggio connessi soprattutto all’ambito del crimine organizzato, meno in altri settori, come l’evasione fiscale (ad eccezione della Guardia di Finanza) e della corruzione. Lo stesso report mette però in luce come all’interno delle autorità **ad una buona comprensione del rischio non corrisponda un pieno adattamento degli strumenti e dell’operatività**. Si sottolinea in particolare come la depenalizzazione del reato di antiriciclaggio, reintrodotta nel 2015, abbia portato ad un indebolimento della lotta al riciclaggio.

Il MEF ha dichiarato che è previsto un aggiornamento dell’Analisi nazionale dei rischi ogni tre anni, quindi nel 2017, e ugualmente, con la riforma, si procederà ad un’analisi ogni tre anni, ma *“potrebbe essere altresì condotta qualora emergessero nuove minacce o vulnerabilità di particolare rilevanza”*¹⁸.

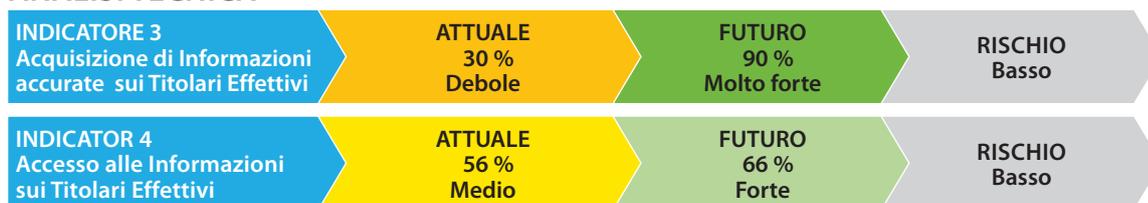
Gli istituti finanziari, sempre secondo l’analisi GAFI, risultano essere consapevoli dei rischi connessi al riciclaggio, che appare invece minore per i professionisti non finanziari.

Quest’ultima criticità, che si riscontra anche negli indicatori successivi, viene imputata prevalentemente al mancato allineamento dei regolamenti delle professioni alla normativa antiriciclaggio.

In generale, sull’analisi del rischio nel sistema Paese si conferma il giudizio dato dal GAFI, che valuta l’**efficacia significativa**.

INDICATORI 3 E 4 ACQUISIZIONE E ACCESSO ALLE INFORMAZIONI SUI TITOLARI EFFETTIVI

ANALISI TECNICA



Con gli Indicatori 3 e 4 si entra nel vivo della questione, valutando rispettivamente l’acquisizione delle informazioni sui titolari effettivi da parte delle società stesse, e l’accesso a tali informazioni da parte delle autorità, dei soggetti obbligati e dei cittadini. I due aspetti vengono tenuti divisi in quanto il primo (acquisizione di informazioni accurate sui titolari effettivi) vuole fotografare la presenza o meno, nella legislazione, di obblighi specifici per la detenzione di tali informazioni, mentre il secondo (accesso alle informazioni sui titolari effettivi) indaga la tipologia di enti che possono accedere alle informazioni, le modalità di accesso e la presenza o meno di un registro.

Nella situazione attuale l’Indicatore 3 risulta debole, in quanto **la legge non prevede alcun obbligo esplicito per gli enti giuridici, sia italiani che stranieri, di detenere informazioni sui propri titolari effettivi**, ma si limita ad affermare l’obbligo per i clienti degli istituti finanziari e dei professionisti di fornire *“ai fini dell’identificazione del titolare effettivo,...., per iscritto, sotto la propria responsabilità, tutte le informazioni necessarie e aggiornate delle quali siano a conoscenza”*¹⁹.

La situazione dovrebbe tuttavia migliorare con la riforma attualmente in discussione, che intende introdurre degli obblighi specifici di acquisizione delle informazioni sui titolari effettivi, avvicinando quindi l’Italia ai più elevati standard internazionali e riducendo di conseguenza il relativo rischio.

17 “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report”, GAFI, febbraio 2016, pag. 7.

18 Intervista al Ministero dell’Economia e delle Finanze del 21/9/16, 26/9/16 e 27/10/16.

19 Decreto legislativo 231/2007, Art. 21 “Obblighi del cliente”.

Rientrano nell'Indicatore 3 anche altri due aspetti: l'obbligo da parte degli azionisti di dichiarare azioni detenute per conto di terzi, obbligo che in Italia esiste solo per le società quotate²⁰, e l'obbligo per i titolari effettivi e gli azionisti di informare la società in caso di cambi nelle quote di proprietà, per cui l'Italia risulta pienamente conforme²¹.

Nella valutazione dell'accesso alle informazioni (Indicatore 4) entra in gioco il **Registro delle Imprese**, gestito da Infocamer, società consortile di informatica delle Camere di Commercio. Il Registro Imprese è la banca dati che dal 1993 ha il compito di raccogliere le informazioni di tutte le imprese italiane, delle società estere con sede secondaria in Italia e di tutti gli altri enti che esercitano un'attività economica in Italia, esclusi i professionisti. Nel Registro delle Imprese sono presenti 6 milioni di aziende e 10 milioni di persone e nel 2015 sono state erogate 19 milioni di visure online.

Come rilevato da una ricerca di TRANSCRIME del 2013, in Italia esistono e vengono utilizzati anche altri registri, di cui due appartengono a istituzioni pubbliche e nove a privati²². Tuttavia, ai fini di questa analisi viene preso in considerazione il Registro delle imprese delle Camere di Commercio.

Attualmente, attraverso l'accesso anche telematico al Registro delle Imprese, si può individuare il titolare effettivo di una società: questi non viene espressamente indicato, ma lo si può dedurre sulla base delle quote detenute (a partire dal 25%), come previsto dal decreto vigente. Infatti il titolare legale ed il titolare effettivo coincidono nella maggior parte dei casi, come riportato nella sezione sull'efficacia.

Le informazioni reperibili sul Registro delle Imprese possiedono tutte le caratteristiche rilevanti secondo gli standard di riferimento di questa analisi: nominativo della persona, codice fiscale e partita iva, indirizzo della sede legale, nazionalità, Paese di residenza e dettagli sulla composizione delle quote azionarie e di controllo.

L'accesso a tale registro viene garantito non solo alle autorità interessate, come ad esempio la Guardia di Finanza o la D.I.A., ma a chiunque ne faccia richiesta e paghi un certo corrispettivo. Il Registro delle imprese, essendo gestito da una società non collegata alla pubblica amministrazione, prevede infatti un pagamento per ogni accesso, collegato ai costi di segreteria e detenzione del registro.

Con la riforma in discussione, l'*iter* di accesso sembra essere semplificato: si creerà un **registro specifico sui titolari effettivi**, in una sezione apposita del Registro delle Imprese, e tale registro risponderà ad una definizione più ampia di titolare effettivo, come sancita dalla nuova legge. Le nuove disposizioni individuano una precisazione importante del ruolo dei registri, stabilendo chiare istruzioni in materia di comunicazione e accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva delle persone giuridiche e dei trust, prevedendo inoltre una comunicazione telematica dei dati al registro delle imprese. Il registro sarà accessibile, ma in maniera più limitata rispetto al Registro attuale. **Il nuovo registro dei titolari effettivi infatti, se permane la versione della bozza di riforma attuale, non sarà accessibile a tutti, ma solo a coloro che hanno un legittimo interesse:** le autorità competenti (*"Ministero dell'economia e delle finanze, ... Autorità di vigilanza di settore, ... Unità di informazione finanziaria per l'Italia, ... Direzione investigativa antimafia, ... Guardia di finanza", "Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e ... autorità giudiziaria"*), le *"autorità preposte al contrasto all'evasione fiscale"*, i *"soggetti obbligati, ... previo accreditamento e dietro pagamento dei diritti di segreteria"* e, sempre *"dietro pagamento dei diritti di segreteria"*, i *"soggetti privati, compresi quelli parlatori di interessi diffusi, titolari di un interesse giuridico rilevante e differenziato"*. In quest'ultimo caso *"l'interesse deve essere diretto, concreto ed attuale"*²³ e l'accesso è consentito solo nei casi in cui *"la conoscenza della titolarità effettiva sia necessaria per curare e difendere, nel corso di un procedimento giurisdizionale, un interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, quando abbiano ragioni, concrete e documentate, per dubitare che la titolarità effettiva sia diversa da quella legale"*²⁴. In altre parole, nel caso di soggetti privati, il registro sarà accessibile solo da coloro che sono coinvolti in un processo e che dimostrino che ci siano dubbi sulla titolarità effettiva, condizione quest'ultima che si può difficilmente verificare se non si ha accesso al registro stesso. Per

20 Coloro che partecipano al capitale sociale di un emittente azioni quotate comunicano alla società partecipata e alla Consob le percentuali delle azioni, siano esse detenute direttamente, o tramite società controllate (Regolamento CONSOB n.11971/1999, art. 117-bis). Inoltre, ai fini del calcolo delle partecipazioni azionarie, anche le azioni detenute indirettamente devono essere considerate (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, decreto legislativo 58/1998, art.15)

21 La CONSOB deve essere informata nel caso di cambiamenti nelle azioni detenute, se queste sono uguali o superiori ad una certa soglia (Regolamento CONSOB n.11971/1999, art. 117). Inoltre, il Codice Civile prevede delle limitazioni alla circolazione delle azioni, come il diritto di prelazione e clausole di gradimento, che di fatto impongono un obbligo di informazione circa l'identità del nuovo acquirente (art. 2355 e 2355-bis c.c.).

22 "The identification of the beneficial owners in the fight against money laundering", TRANSCRIME, Università Cattolica del Sacro Cuore, Università di Trento, 2013

23 "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849", Atto del Governo sottoposto a parere Parlamentare n.389, Art. 21 "Comunicazione a accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di persone giuridiche e trust".

24 "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849", Atto del Governo sottoposto a parere Parlamentare n.389, Art. 21 "Comunicazione a accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di persone giuridiche e trust".

questo, il **futuro registro dei titolari effettivi**, se la bozza di riforma della legge antiriciclaggio rimarrà invariata, **sarà molto meno accessibile per un soggetto privato** (come un'azienda, un'associazione della società civile, un giornalista), in quanto viene introdotto un concetto di "interesse legittimo" molto restrittivo.

Lo stesso Indicatore 4 mette in luce altre lacune. In primo luogo, non c'è esplicita specificazione sul tempo massimo entro il quale le autorità competenti devono avere accesso al Registro delle Imprese, anche se la Delega al Governo per il recepimento della direttiva 2015 precisa che le informazioni dovranno essere "**tempestivamente**"²⁵ disponibili; mancano inoltre dettagli sulle tempistiche con cui deve avvenire l'aggiornamento delle informazioni nel registro (si parla di aggiornamenti di solito con cadenza annuale solo per le società di capitali in corrispondenza degli obblighi di presentazione dei bilanci²⁶, anche se tale tempistica è troppo ampia confrontata con quella ideale, che dovrebbe essere di 30 giorni); tuttavia, **a pesare di più è la mancanza di un ulteriore controllo da parte dei gestori del registro sulla veridicità delle informazioni dichiarate dalle società**. Per legge infatti le informazioni che compaiono nel registro sono frutto di un'**autocertificazione**, garantita da un notaio, non soggetta a ulteriori controlli specifici se non a seguito di operazioni sospette e conseguenti indagini da parte delle autorità competenti. Tale carenza permane nella riforma e richiede quindi l'introduzione di misure compensative, come illustrato anche nelle raccomandazioni.

In sintesi, **il rischio sia dell'Indicatore di Acquisizione che dell'Indicatore di Accesso alle informazioni sui titolari effettivi risulta basso, soprattutto per effetto di quanto previsto dalla bozza di riforma della normativa antiriciclaggio.**

ANALISI DELL'EFFICACIA

Nell'analisi dell'efficacia di questi indicatori, emerge prima di tutto l'elemento di **debolezza dato dall'autocertificazione** da parte dei soggetti giuridici, confermato dal GAFI e dagli esperti del settore²⁷. Il GAFI evidenzia, per quanto riguarda i soggetti obbligati, un "**affidamento eccessivo alle informazioni contenute nel Registro e nelle autodichiarazioni**"²⁸ ed una carenza di controlli sulle dichiarazioni dei titolari effettivi delle società che si iscrivono al Registro. Un ulteriore approfondimento su questo punto viene sviluppato nell'Indicatore 7.

Sempre il GAFI distingue le informazioni basilari sulle persone giuridiche, che sono accurate, facilmente accessibili e aggiornate, da quelle sui titolari effettivi, più difficili da accedere e meno affidabili, in particolare quando si tratta di azionisti sotto la soglia del 25% di possesso e quando il proprietario non è italiano. Il MEF²⁹ riporta tuttavia che nel 90% dei casi la proprietà legale coincide con la titolarità effettiva, avendo l'Italia un sistema basato quasi completamente su imprese di piccole o medie dimensioni. Anche nell'Analisi Nazionale del Rischio di Riciclaggio si rileva come "**il problema di accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva si possa porre per circa l'1% delle 6 milioni di imprese registrate**"³⁰, ed il rischio maggiore, che si riscontra anche nei casi di Mafia, risiede nell'utilizzo di strutture societarie complesse, come trust e fiduciarie (vedi Indicatori 5 e 6), e di entità societarie estere (vedi caso IMI-SIR).

Ancora il GAFI sottolinea come le informazioni sui titolari effettivi a cui hanno accesso le autorità, attraverso fonti e database aggiuntivi che permettono una verifica incrociata, sono molto più attendibili e facili da reperire: in particolare, la Guardia di Finanza e la DNA hanno un accesso congiunto a diverse banche dati e possono ricorrere anche alla cooperazione internazionale. Il GAFI reputa adeguate anche le tempistiche di accesso delle autorità alle informazioni sui titolari effettivi (da "**pochi minuti a pochi giorni, a seconda della complessità del caso e il tipo di società utilizzata**"³¹). Si sottolinea tuttavia come il processo di identificazione del titolare effettivo da parte delle autorità potrebbe essere migliorato attraverso una maggiore **due diligence** da parte dei notai, una questione maggiormente approfondita nell'Indicatore 7. Anche nel caso dei trust, approfonditi nell'Indicatore 5, il GAFI ritiene che le autorità abbiano adeguati poteri per accedere prontamente alle informazioni detenute dai **trustee** (soprattutto se intermediari finanziari e professionisti) sui titolari effettivi dei trust stessi.

Il Registro delle Imprese italiano sembra essere abbastanza avanzato: contiene infatti informazioni molto dettagliate e quantitativamente elevate, inoltre il sistema di consultazione appare molto avanzato e differenziato. Le modalità

25 Legge 12 agosto 2016, n. 170, Art. 15

26 Codice Civile, Art. 2435 "Pubblicazione del bilancio e dell'elenco dei soci e dei titolari di diritti su azioni". L'obbligo di redazione di un formale bilancio è previsto per le società di capitali a norma degli artt. 2423 e 2423-bis; tale obbligo non è del pari previsto per le società di persone, per le quali è prevista la sola redazione di un rendiconto annuale esente da ogni forma di deposito e pubblicità atteso che la sua redazione non risponde ad una esigenza di tutela dei terzi e della collettività a cui è invece soggetto il bilancio delle società di capitali.³

27 Interventi Monte dei Paschi di Siena (15/12/16) e Kroll Italia (16/12/16)

28 "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report", GAFI, febbraio 2016, pag. 79

29 Intervista al Ministero dell'Economia e delle Finanze del 21/9/16, 26/9/16 e 27/10/16.

30 "Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo", Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2014, pag.26

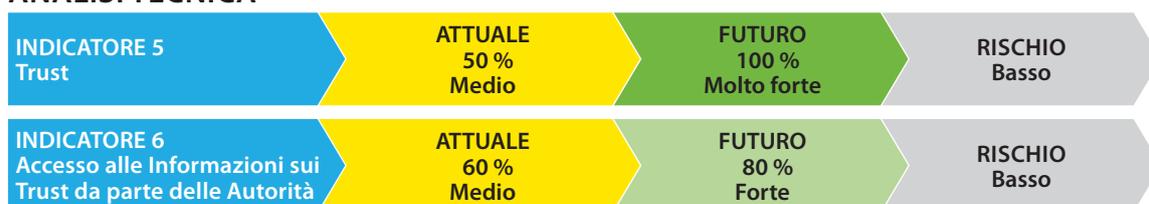
31 "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report", GAFI, febbraio 2016, pag. 116

e i criteri di consultazione sono infatti molto vari: si va da una ricerca di informazioni o documenti su singole imprese o singole persone, per cui non è necessaria l'iscrizione al servizio ma solo un pagamento, a informazioni su elenchi di imprese aggregate, per esempio, per localizzazione geografica, natura giuridica, settore di attività. Per le pubbliche amministrazioni sono disponibili sistemi *ad hoc* con informazioni specifiche su tutte le imprese, e accessibili tramite accordi personalizzati da stipulare con Infocamere e le Camere di Commercio. Esiste anche la possibilità, per gli operatori economici, di stipulare contratti di accesso all'intera banca dati, e collegare i propri sistemi interni con le informazioni contenute nel Registro. Anche i formati dei dati variano a seconda del sistema utilizzato: in generale sono disponibili in formati sia chiusi (PDF, HTML), che, nelle modalità di accesso più avanzate, aperti (XML e XBRL). Inoltre da una ricerca condotta da *Access to info* e OCCRP (*Organized Crime and Corruption Reporting Project*) nel 2016³², risulta che il Registro italiano è 1 dei 9 (su un totale di 32) che consente di eseguire una ricerca per nome.

La ricchezza del registro è uno dei motivi per cui l'accesso presenta un costo per l'utente. Dalla stessa ricerca di *Access to info* e OCCRP emerge che in Italia il costo di una visura è di 3,50 euro, non eccessivo ma comunque più alto rispetto a quello di altri Paesi europei: su 32 registri delle imprese, il prezzo per l'accesso alla scheda informativa di una singola società varia da 0,03 euro in Olanda a 757,86 euro in Russia. **Il Registro delle Imprese è pubblico, ma dal punto di vista pratico può risultare molto costoso per un'organizzazione della società civile o per un giornalista fare una ricerca su ampia scala senza un accesso gratuito a tutto il registro.**

INDICATORI 5 E 6 TRUST

ANALISI TECNICA



Gli Indicatori 5 e 6 sono dedicati alla spinosa questione dei trust e, rispettivamente, agli obblighi di detenzione di informazioni sui titolari effettivi da parte dei trust (Indicatore 5) e all'accesso delle autorità competenti a tali informazioni (Indicatore 6). **Ed è proprio il tema dei trust quello sul quale la nuova riforma antiriciclaggio dovrebbe comportare i maggiori miglioramenti.**

I trust sono istituti tipici della tradizione giuridica anglosassone **non direttamente disciplinati in Italia**: non esistono pertanto trust costituiti in Italia³³, ma nel nostro Paese sono riconosciuti i trust stranieri, i quali, attraverso la Convenzione del L'Aja³⁴, sono sottoposti alla disciplina giuridica dello Stato in cui sono stati creati e collegati con il sistema giuridico-economico italiano.

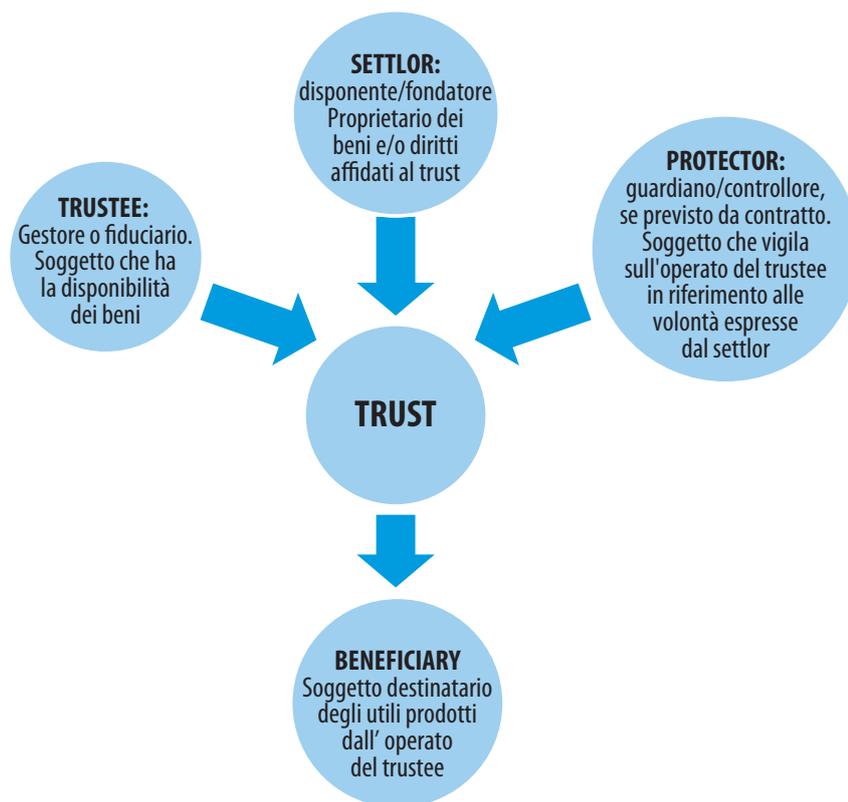
Il Trust è un istituto giuridico con cui una o più persone, **settlor**, (disponenti o fondatori) trasferiscono beni e/o diritti sotto la disponibilità di un cosiddetto **trustee** (gestore o fiduciario), il quale assume l'obbligo di amministrarli nell'interesse di uno o più **beneficiari** o per un fine determinato. Un'altra figura che si può riscontrare è quella del **protector** (guardiano o controllore) del trust, che monitora l'azione del **trustee**. In sostanza, si tratta di una situazione giuridica con finalità di tutela di patrimoni o beni immobili. La particolarità di tale istituto giuridico deriva dalla possibilità offerta ai soggetti interessati di spogliarsi, rimanendo comunque proprietari, dei propri beni per affidarli al trust, gestito da un soggetto terzo detto **trustee** che dispone dei beni per conto del proprietario. Il beneficiario del trust può essere tanto il **settlor** quanto un soggetto differente.

32 "It's none of your business", Access to info e OCCRP (Organized Crime and Corruption Reporting Project), 2016

33 Le fiduciarie (meno di 300 in Italia) non sono equiparabili a trust, sebbene il GAFI le definisca "dynamic trust companies".

34 Convenzione de L'Aja del 1° luglio 1985, ratificata dall'Italia con la legge 16 ottobre 1989, n. 364

La struttura di un trust si compone quindi come segue:



I rapporti tra i soggetti summenzionati vengono disciplinati da veri e propri contratti nei quali vengono stabiliti poteri e obblighi in capo alle parti, tra cui i limiti di gestione da parte del *trustee*, ad esempio, per operazioni di alienazione dei beni.

Il titolare effettivo di un trust, che è quanto viene analizzato in questa sezione, può essere chiunque dei soggetti che compongono un trust ed è difficilmente definibile *ex-ante*. La titolarità varia infatti a seconda delle disposizioni contrattualmente previste che possono essere, a titolo esemplificativo, la percentuale della divisione del capitale prodotto dal trust ovvero i diritti di veto sulle scelte da porre in essere. Secondo il GAFI la normativa italiana non fa tuttavia esplicito riferimento al fondatore (*settlor*), quale beneficiario effettivo, mentre include le altre parti.

Secondo l'attuale normativa antiriciclaggio, il titolare effettivo di un trust è:

- 1) *se i futuri beneficiari sono già stati determinati, la persona fisica o le persone fisiche beneficiarie del 25 per cento o più del patrimonio di un'entità giuridica;*
- 2) *se le persone che beneficiano dell'entità giuridica non sono ancora state determinate, la categoria di persone nel cui interesse principale è istituita o agisce l'entità giuridica;*
- 3) *la persona fisica o le persone fisiche che esercitano un controllo sul 25 per cento o più del patrimonio di un'entità giuridica³⁵*

Non esistendo ad oggi alcuna regolamentazione dei trust a livello nazionale, **non c'è** neppure **alcun obbligo esplicito per i trust** (stranieri nel nostro caso) **di detenere informazioni sui titolari effettivi**. Questo incide negativamente sul punteggio dell'Indicatore 5 relativo alla normativa attualmente vigente. Tuttavia gli istituti finanziari e i professionisti hanno l'obbligo di richiedere informazioni sui titolari effettivi ai fini di instaurare un rapporto con un cliente, anche nel caso sia un trust, e le autorità competenti hanno il diritto di accedere a tali informazioni raccolte dai soggetti obbligati. In particolare c'è una tendenza crescente degli istituti finanziari e dei professionisti ad agire come *trustee* per conto di trust stranieri. In questo caso, pur non dichiarando di essere i *trustee*, gli istituti finanziari e i professionisti sono comunque obbligati, secondo le norme antiriciclaggio, a fornire informazioni sul titolare effettivo. La CONSOB³⁶ richiede inoltre informazioni aggiuntive ai *trustee* che detengono azioni significative di società quotate, tra cui i beneficiari e tutte le persone coinvolte nel trust (compreso il fondatore), anche se la quota di società italiane aventi come azionisti trust o altri istituti giuridici simili è limitata (0,47%³⁷).

35 Decreto Legislativo 231/2007, Allegato Tecnico, Art.2

36 Comunicazione CONSOB n. 0066209 del 2.8.2013.

37 "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report", GAFI, febbraio 2016, pag. 112

La bozza di riforma nella normativa antiriciclaggio prevede invece l'introduzione dell'obbligo anche per i trust di detenere informazioni sui titolari effettivi e, **elemento ancora più innovativo, la creazione di un registro**. Se al momento infatti non esiste alcun registro dei trust, in futuro ci sarà un'apposita sezione nel registro delle imprese che conterrà informazioni sui trust, ed in particolare su *"identità del fondatore, del fiduciario o dei fiduciari, del guardiano ovvero di altra persona per conto del fiduciario, ove esistenti, dei beneficiari o classe di beneficiari o delle altre persone fisiche che esercitano il controllo sul trust e di qualunque altra persona fisica che esercita, in ultima istanza, il controllo sui beni conferiti nel trust attraverso la proprietà diretta o indiretta o attraverso altri mezzi"*³⁸. Il registro sarà però accessibile, a differenza del nuovo registro dei titolari effettivi delle imprese, alle sole autorità competenti, senza alcuna restrizione (ad esclusione delle autorità fiscali, che hanno invece accesso al registro delle società), oltre che ai soggetti obbligati, previo accreditamento e pagamento³⁹. **I cittadini non avranno quindi alcun accesso al registro.**

L'istituzione di un registro dei trust va oltre le disposizioni della 4° direttiva europea antiriciclaggio e anticipa quanto è in discussione a livello europeo per le modifiche alla 4° direttiva stessa.

In conclusione, **la normativa attuale risulta carente**, in particolare per quanto concerne gli obblighi di detenzione di informazioni sui titolari effettivi da parte dei trust e l'accesso delle autorità competenti a tali informazioni. **La situazione dovrebbe tuttavia migliorare in futuro per effetto di quanto previsto dalla bozza di riforma della normativa antiriciclaggio, abbassando quindi anche i livelli di rischio degli indicatori riguardanti i trust.**

INDICATORE 7 OBBLIGHI DEGLI ISTITUTI FINANZIARI E DEI PROFESSIONISTI

ANALISI TECNICA



Le responsabilità ed il ruolo degli istituti finanziari e dei professionisti nel campo della trasparenza dei titolari effettivi giocano un ruolo chiave, ed è per questo che l'Indicatore 7 è dedicato alla valutazione dei loro obblighi. La legislazione italiana è molto dettagliata sugli obblighi di verifica da parte degli istituti finanziari e dei professionisti (avvocati, revisori contabili, commercialisti), ma anche di altri soggetti analizzati ai fini di questa analisi, quali intermediari per la compravendita di immobili, società di scommesse, gestori di case da gioco, i "compro-oro". Non ci sono invece indicazioni specifiche relative all'identificazione del titolare effettivo per i commercianti di beni di lusso o di valore rilevante (al di sopra dei 10.000 euro).

In generale sia gli intermediari finanziari che i professionisti e gli altri soggetti non finanziari hanno l'obbligo di verificare il titolare effettivo quando, nell'instaurare un rapporto con un cliente:

- ci sono sospetti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;
- ci sono dubbi sulla veridicità o adeguatezza dei dati forniti;
- si raggiungano o superino i 15.000 euro nei pagamenti disposti dal cliente (nel caso degli intermediari finanziari) o nei pagamenti della prestazione professionale (per i professionisti) o di operazioni occasionali (per altri soggetti, ovvero intermediari immobiliari, società di scommesse, gestori di case da gioco)⁴⁰.

Inoltre, l'obbligo vige per gli intermediari finanziari e gli altri soggetti anche quando il rapporto con il cliente è continuativo e, per i professionisti, quando l'operazione sia di valore non determinato o determinabile (es. costituzione, gestione, amministrazione di trust). Sono previsti anche **"obblighi rafforzati"** di adeguata verifica della clientela **"in presenza di un rischio "più elevato di riciclaggio e finanziamento del terrorismo", "quando il cliente non è fisicamente presente", "in caso di conti di corrispondenza con enti corrispondenti di Stati extracomunitari" e in caso di "rapporti continuativi o le prestazioni professionali con persone politicamente esposte"**, ma solo se **"residenti in un altro Stato comunitario o in**

38 "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849", Atto del Governo sottoposto a parere Parlamentare n.389, Art. 22 "Obblighi del cliente".

39 "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849", Atto del Governo sottoposto a parere Parlamentare n.389", Art. 21 "Comunicazione a accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di persone giuridiche e trust".

40 Decreto Legislativo 231/2007, Art. 15 "Obblighi di adeguata verifica della clientela da parte degli intermediari finanziari e degli altri soggetti esercenti attività finanziaria" e Art. 16 "Obblighi di adeguata verifica della clientela da parte dei professionisti e dei revisori contabili".

*uno Stato extracomunitario*⁴¹. Il controllo sulle Persone Politicamente Esposte (PEP), a cui la metodologia dedica una domanda specifica, viene ulteriormente rafforzato nel caso delle Banche e assicurazioni, con un'estensione anche ai PEP domestici, per mezzo della normativa del settore⁴². La riforma della normativa antiriciclaggio prevede questa estensione per tutti i soggetti obbligati, compresi i professionisti, al momento non coperti dall'obbligo di controllo specifico in caso di PEP domestici. Vigè un obbligo di astensione per i soggetti obbligati dal porre in essere qualsiasi operazione quando non siano in grado di rispettare (oggettivamente) gli obblighi richiesti in tema di adeguata verifica dei propri clienti, e quindi di identificazione del titolare effettivo. Tuttavia non esiste un obbligo di comunicazione automatica all'UIF di operazione sospetta quando il titolare effettivo non può essere identificato, ma la comunicazione avviene solo *"quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo"*⁴³.

Questo Indicatore prende in esame anche l'accesso degli istituti finanziari e dei professionisti alle informazioni sui titolari effettivi, che, come già emerso nell'Indicatore 4, è aperto, previo pagamento, nel caso del registro delle imprese. L'attuale normativa non specifica la tempistica con cui deve avvenire l'accesso, anche se la Delega al Governo per il recepimento della direttiva 2015 precisa che le informazioni, come già visto per le autorità competenti (Indicatore 4), dovranno essere *"tempestivamente"*⁴⁴ disponibili. Riguardo all'accesso degli istituti finanziari e dei professionisti alle informazioni sui trust, pur sussistendo, come già visto nell'Indicatore 5, l'obbligo di verifica sui clienti, gli istituti finanziari e i professionisti non hanno attualmente un accesso a tali informazioni. La situazione dovrebbe cambiare con la riforma della legge antiriciclaggio, che introdurrà un registro dei trust, aperto anche ai soggetti obbligati, e quindi agli istituti finanziari e professionisti⁴⁵.

In ultimo, l'Indicatore 7 prende in considerazione anche le sanzioni previste per gli istituti finanziari e professionisti nel caso di mancato adempimento degli obblighi di controllo. La normativa antiriciclaggio, data la sua natura prettamente penale ed in parte amministrativa, prevede delle vere e proprie sanzioni di carattere penale in capo ai soggetti obbligati che vengono meno ai doveri di identificazione loro imposti dalla norma. Se non sussiste una responsabilità diretta con il reato di riciclaggio sanzionata direttamente dal codice penale, la legge prevede attualmente un'ammenda da 5.000 a 30.000 euro, che aumentano dai 10.000 ai 50.000 euro nel caso di utilizzo di mezzi fraudolenti⁴⁶. Sono soggetti alle sanzioni anche i dirigenti, se direttamente investiti dell'obbligo di segnalazione da regolamenti aziendali interni, qualora contravvengano alle disposizioni concernenti l'obbligo di identificazione della clientela⁴⁷.

In sintesi, **la normativa appare in linea con gli standard internazionali, ed il livello di rischio risulta basso anche per questo indicatore**. Dal punto di vista pratico, le valutazioni sono più varie, come emerge dall'analisi sull'efficacia.

ANALISI DELL'EFFICACIA

Dal lato dell'efficacia si evidenziano delle differenze tra il settore finanziario e i professionisti non finanziari.

Il **processo di identificazione del titolare effettivo nel settore finanziario** viene considerato **buono**, anche se il GAFI sottolinea una mancanza di coerenza, in particolare quando si cerca di ricostruire il 25% nelle catene proprietarie molto complesse.

Un dato interessante per valutare l'efficacia dell'identificazione del titolare effettivo da parte dei soggetti obbligati è ricavabile dalle statistiche delle "segnalazioni di operazione sospetta" (SOS).

L'UIF nel 2015 ha ricevuto 82.152 segnalazioni di operazione sospetta in ambito riciclaggio, un netto aumento rispetto al 2014 (71.661) in parte dovuto alla *voluntary disclosure*, ma in parte in tendenza con un incremento annuale negli ultimi anni⁴⁸. Le segnalazioni provengono prevalentemente da Istituti Finanziari ed in minore misura dai professionisti, prevalentemente notai. Il dato conferma una **buona collaborazione da parte degli istituti finanziari**, anche se, come riportato dal FAFT e

41 Decreto Legislativo 231/2007, Art. 28 "Obblighi rafforzati"

42 "Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231", Banca d'Italia, 3 aprile 2013 e "Disposizioni sulle modalità di adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela e di registrazione da parte delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi Adeguata verifica clientela", IVASS, 21 luglio 2014

43 Decreto Legislativo 231/2007, Art. 41 "Segnalazioni di operazioni sospette"

44 Legge 12 agosto 2016, n. 170, Art. 15

45 "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849", Atto del Governo sottoposto a parere Parlamentare n.389, Art.21 "Comunicazione e accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di persona giuridiche e trust"

46 Decreto Legislativo 231/2007, Art. 55 "Sanzioni", modificato dal Decreto Legislativo 8/2016

47 D.lgs 231/2007, Art. 55 "Sanzioni penali"

48 "Rapporto annuale dell'Unità di informazione finanziaria", UIF e Banca D'Italia, maggio 2016

ribadito dall'UIF, le segnalazioni non risultano tempestive (solo il 40% delle segnalazioni sospette delle banche arriva all'UIF entro i 15 giorni⁴⁹).

In generale l'attività di *due diligence* appare ben recepita dal settore finanziario, come confermato dal settore stesso⁵⁰, anche se si rileva una *"dipendenza eccessiva da parte di alcuni settori (ad esempio, assicurazioni, gestori patrimoniali, e istituti di pagamento) sulla due diligence compiuta dalle banche"*⁵¹. Tuttavia, tra le mancanze rilevate dalla Banca d'Italia sull'attività di verifica dei clienti delle Banche dal 2012 al 2014, il 25% delle mancanze rilevate riguardavano proprio i titolari effettivi⁵².

Diversamente appare la collaborazione da parte dei **professionisti non finanziari**: secondo l'UIF *"le segnalazioni di dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro, studi associati, società interprofessionali, avvocati e società tra avvocati, aumentano in termini assoluti ma continuano a essere marginali e non proporzionali al potenziale in termini di collaborazione attiva"*⁵³; le segnalazioni da parte dei professionisti non finanziari sono reputate dal GAFI *"scarse, specialmente tra gli avvocati e i commercialisti, ma migliorate nel caso dei notai"*⁵⁴, anche se ancora non sufficienti, in quest'ultimo caso.

Sempre secondo il GAFI, infatti, **il lavoro delle autorità nell' identificazione dei titolari effettivi potrebbe essere migliorata se fosse ulteriormente rafforzata l'attività di due diligence da parte dei notai**⁵⁵.

Inoltre, alla già citata crescita dei soggetti obbligati che svolgono funzioni di *trustee*, **non corrisponde una chiara consapevolezza tra i professionisti di dover adempire agli obblighi antiriciclaggio, qualora ricoprano il ruolo di trustee**, seppur previsto dalla legge.

In generale il GAFI raccomanda un maggior accompagnamento e formazione dei soggetti obbligati sui passaggi da seguire per l'identificazione dei titolari effettivi, ma anche sulla debolezza dell'autodichiarazione.

L'autocertificazione rimane infatti un forte fattore di debolezza, come già emerso negli Indicatori 3 e 4: sempre secondo il GAFI gli istituti finanziari che hanno accesso a sistemi meno sofisticati, e la maggior parte dei professionisti non finanziari fanno *"eccessivo affidamento sulle autodichiarazioni dei clienti, quando la catena proprietaria diventa più complessa"*⁵⁶.

La riforma della normativa antiriciclaggio non prevede modifiche al sistema di autocertificazione, tuttavia un deterrente all'utilizzo di autocertificazioni false potrebbe essere costituito dalle sanzioni. L'autodichiarazione da parte dei soggetti dichiaranti è infatti comprensiva, in calce alla stessa, dell'enunciazione delle responsabilità che ne derivano in caso di dichiarazioni mendaci.

Oltre alle già citate sanzioni previste per i soggetti obbligati, i clienti che non forniscono le dovute informazioni o che dichiarano informazioni false possono essere puniti con una detenzione da 6 a 12 mesi e con una multa che va da 500 a 5.000 euro. Si sono verificati casi di sanzioni da parte della Guardia di Finanza, anche se non sono disponibili dettagli e quindi è difficile valutarne la reale efficacia. Tuttavia, al momento le **sanzioni** appaiono secondo il GAFI *"non...implementate in un modo particolarmente dissuasivo e proporzionato"*⁵⁷.

Secondo il MEF⁵⁸ con la riforma **le sanzioni saranno rafforzate**: per i clienti la detenzione massima viene alzata a 3 anni (invece di 1 anno) mentre la multa si alza da un minimo di 10.000 euro ad un massimo di 30.000 euro (invece di 500/5.000); i soggetti obbligati che falsificano i dati e le informazioni relative al titolare effettivo o acquisiscono dati falsi o informazioni non veritiere sul titolare effettivo sono puniti con la reclusione da sei mesi a tre anni e con una multa da 10.000 euro a 30.000 euro⁵⁹ (invece di una sola multa di 5.000/30.000 euro).

Al momento attuale la minaccia delle conseguenze (penali in riferimento al reato di falso) di certo non spaventa i soggetti determinati a compiere operazioni di riciclaggio, in quanto può essere facilmente elusa: prima che venga contestata la falsità

49 "Rapporto annuale dell'Unità di informazione finanziaria", UIF e Banca D'Italia, maggio 2016, pag. 37

50 Intervista a Banca Etica 27/9/2016 e interventi Banca Popolare Milano (1/12/2016), Banca Prossima (1/12/2016) e Banca Monte dei Paschi di Siena (15/12/16)

51 "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report", GAFI, febbraio 2016, pag. 9

52 "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report", GAFI, febbraio 2016, pag. 39

53 "Rapporto annuale dell'Unità di informazione finanziaria", UIF e Banca D'Italia, maggio 2016, pag. 29.

54 "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report", GAFI, febbraio 2016, pag. 79

55 "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report", GAFI, febbraio 2016, Pag 10

56 "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report", GAFI, febbraio 2016, pag. 84

57 "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report", GAFI, febbraio 2016, Pag.114

58 Intervista al Ministero dell'Economia e delle Finanze del 21/9/16, 26/9/16 e 27/10/16.

59 "Schema Decreto Legislativo Recepimento IV AML", Art.21 "Comunicazione e accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di persona giuridiche e trust", sito Ministero dell'Economia e delle Finanze, Art. 55 "Sanzioni penali"

delle dichiarazioni l'ipotesi criminosa di riciclaggio si è infatti già concretizzata. Tale situazione è oltretutto resa difficoltosa dal fatto che, per la contestazione del reato di riciclaggio, secondo la legge penale italiana, è necessario che vengano individuati "quei soldi" transitati attraverso "quelle determinate operazioni", cosa che desta non poche perplessità, oltre a presentare le ovvie difficoltà, dal momento che il denaro è un bene cosiddetto fungibile e quindi non direttamente determinabile.

INDICATORE 8 COOPERAZIONE NAZIONALE ED INTERNAZIONALE

ANALISI TECNICA



Nell'ambito della cooperazione domestica ed internazionale tra autorità, **la legislazione italiana non presenta particolari restrizioni allo scambio di informazioni tra le autorità nazionali e tra queste e le controparti straniere**, ad eccezione del segreto d'ufficio e del principio di reciprocità. Il segreto d'ufficio è applicato nei rapporti con l'Autorità giudiziaria, quando le informazioni richieste siano necessarie per le indagini o i procedimenti relativi a violazioni sanzionate penalmente. L'obbligo del segreto d'ufficio viene inoltre esplicitamente derogato sia nello scambio di informazioni a livello nazionale tra le autorità di vigilanza di settore e la UIF, la Guardia di Finanza e la DIA, sia, nella cooperazione internazionale, tra la UIF ed analoghe autorità di altri Stati che perseguono le medesime finalità. Nel secondo caso lo scambio può avvenire a condizioni di reciprocità anche per quanto riguarda la riservatezza delle informazioni e anche per mezzo di protocolli d'intesa; inoltre l'UIF, nell'ambito della cooperazione internazionale può acquisire e trasmettere anche le informazioni della DIA e del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza⁶⁰.

Tuttavia, l'accesso delle autorità straniere alle informazioni sui titolari effettivi avviene sempre per intermediazione delle controparti nazionali che hanno accesso ai registri nazionali (in primis il registro delle imprese), **mentre in futuro, con l'introduzione di registri centralizzati dei titolari effettivi dovrebbe essere possibile, almeno in Europa, poter accedere direttamente ai registri detenuti dagli altri Paesi**. Inoltre, con l'introduzione del registro dei trust, anche l'accesso delle autorità straniere alle informazioni sui trust operanti in Italia, e viceversa, attualmente molto limitata, dovrebbe essere possibile.

In sintesi l'Indicatore della cooperazione nazionale e internazionale assume un **livello di rischio basso**.

ANALISI DELL'EFFICACIA

L'analisi dell'efficacia della cooperazione nazionale conferma, secondo il rapporto GAFI, l'esistenza di buoni canali di scambio di informazioni tra l'UIF e le altre autorità, grazie ad accordi specifici. Tuttavia vengono evidenziati come **bisognosi di miglioramento il coordinamento in generale tra le autorità, e la comunicazione di feedback dalle autorità verso l'UIF**, prevalentemente a causa dell'assenza di un piano di coordinamento nazionale: vengono evidenziati in particolare la mancanza di condivisione dei report tecnici dell'UIF con altre autorità, come la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Entrate e l'Autorità Nazionale Anticorruzione, così come l'assenza di feedback dalla Guardia di Finanza e la Direzione Investigativa Antimafia all'UIF sulle azioni intraprese in seguito alle segnalazioni di operazione sospetta⁶¹.

A livello internazionale, viene riconosciuta sempre dal GAFI l'esistenza di accordi bilaterali e multilaterali per lo scambio di informazioni. Si conferma che, mentre le controparti straniere possono accedere direttamente alle informazioni basilari sulle persone giuridiche italiane, **l'accesso alle informazioni sui titolari effettivi deve invece passare tramite le autorità italiane**. Secondo il Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione finanziaria 2015⁶², su un totale di 1213 richieste ricevute dalle controparti estere nel 2015 (in costante crescita negli ultimi anni), l'UIF ha fornito 1223 risposte, confermando un tasso di risposta positivo ed in linea con gli altri anni. Tuttavia, il GAFI riscontra una mancanza di statistiche dettagliate sulle richieste avanzate dalle autorità italiane e su quelle ricevute dalle controparti straniere per valutare il livello di efficacia delle azioni di cooperazione. Inoltre, sempre il GAFI riscontra dei limiti, dal punto di vista dell'efficacia, riferiti alla **mancanza di meccanismi di prioritizzazione delle richieste**⁶³.

60 Decreto Legislativo 231/2007, Art. 9 "Scambio di informazioni e collaborazione tra Autorità e Forze di polizia"

61 "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report", GAFI, febbraio 2016, pag. 44 e pag.46

62 "Rapporto annuale dell'Unità di informazione finanziaria", UIF e Banca D'Italia, maggio 2016

63 "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Italy-Mutual Evaluation Report", GAFI, febbraio 2016, pag. 117

INDICATORE 9 AUTORITÀ FISCALI

ANALISI TECNICA



Un focus specifico viene dedicato alle **autorità fiscali**, il cui accesso alle informazioni sui titolari effettivi contenute del registro delle imprese non è esplicitamente normato, ma rientra in specifici accordi che prevedono una registrazione ed un pagamento. **L'accesso sarà reso più facile con l'introduzione del nuovo registro dei titolari effettivi**, che prevede esplicitamente *“accesso [...]senza alcune restrizioni [...]alle autorità preposte al contrasto all'evasione fiscale”*⁶⁴. Si specifica tuttavia che le modalità di accesso saranno stabilite da apposito decreto ministeriale. Lo scambio di informazioni sui beneficiari effettivi tra le autorità fiscali italiane e le controparti estere viene promosso con l'adesione dell'Italia al Forum Globale sulla Trasparenza e lo Scambio di Informazioni per Scopi Fiscali dell'OCSE e con la sigla di numerosi trattati sullo scambio di informazioni⁶⁵. Nel 2017, infatti, l'Italia inizierà a implementare lo scambio automatico delle informazioni ai fini fiscali, incluse le informazioni sui titolari effettivi.

Il rischio per questo Indicatore risulta basso soprattutto alla luce delle esplicite norme previste nella riforma.

INDICATORE 10 LIBRETTI AL PORTATORE, AZIONISTI E DIRETTORI NOMINALI

ANALISI TECNICA



La valutazione si conclude con l'analisi degli obblighi di trasparenza relativi ai titoli al portatore, agli azionisti prestatore/intestatari e amministratori nominati.

I libretti al portatore sono ammessi in Italia in due sole condizioni: 1) azioni di risparmio (senza pertanto diritto di voto) che possono essere emesse in forma nominativa, quindi anche al portatore, da società le cui azioni ordinarie siano quotate in mercati regolamentari italiani o di altri paesi dell'Unione Europea⁶⁶; 2) azioni emesse dalle società a capitale variabile, che possono essere nominative o al portatore a scelta dell'azionista⁶⁷, ma che attualmente non sono presenti in Italia. Il **rischio** è tuttavia **basso in quanto le azioni al portatore hanno l'obbligo di “dematerializzazione”**⁶⁸, ovvero devono essere depositate presso un intermediario finanziario e dal 2012 i libretti di deposito bancari o postali devono essere estinti, oppure il loro saldo ridotto al di sotto dei 1000 euro e, dal 2017, il trasferimento dei libretti non può superare i 3.000 euro.

Per quanto riguarda invece i direttori e azionisti nominali, mentre i primi non sono presenti nel nostro Paese, gli **azionisti prestatore/intestatari**, compresi i professionisti (notai e commercialisti) sono ammessi ma sono **soggetti a criteri di massima trasparenza**: devono dichiarare alla società l'identità e avere una valida autorizzazione di chi ha conferito loro l'incarico.

In sintesi l'attuale normativa, unita all'obbligo di estinzione delle azioni al portatore, risultano garantire sufficiente trasparenza e quindi un **livello di rischio medio-basso per l'Indicatore 10**.

64 “Schema Decreto Legislativo Recepimento IV AML”, Art.21 “Comunicazione e accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di persona giuridiche e trust”, sito Ministero dell'Economia e delle Finanze

65 Gli scambi di informazioni attivi sono 49 dall'Italia e 55 verso l'Italia, al 2 gennaio 2016 <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/exchange-relationships/>

66 D.lgs 58/1998, Art. 145

67 D.lgs 56/1998, Art. 45

68 D.lgs 213/1998.

1.4 FOCUS E CASI STUDIO

1.4.1 LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, I TRUST E LE SOCIETÀ OFFSHORE: IL CASO IMI-SIR⁶⁹

Il caso comunemente conosciuto come “IMI-SIR” mostra come l’uso di strutture finanziarie complesse e di società off-shore e i limiti esistenti nell’ambito della cooperazione internazionale, rendano difficile il recupero dei proventi di un reato (il pagamento di una tangente) e la ricostruzione delle prove del reato stesso (la corruzione e il riciclaggio di denaro).

L’intero caso giudiziario copre un periodo di 23 anni, dal 1986 al 2009, e include tre principali processi: il primo – conclusosi nel 1993 – obbligò un istituto creditizio (l’IMI) al pagamento di un risarcimento a favore di un’azienda (la SIR); il secondo processo – terminato nel 2006 – annullò il primo processo, dimostrando la corruzione del giudice che aveva predisposto il risarcimento; il terzo processo infine – conclusosi nel 2009 – ha accertato che la corruzione era stata perpetuata attraverso il riciclaggio di denaro e ha permesso il recupero dei proventi del reato.

La vicenda ha visto coinvolti, da una parte, un’importante società del settore della chimica industriale, la Società Italiana Resine (SIR), all’epoca di proprietà di una ricca famiglia imprenditrice, i Rovelli, e successivamente liquidata, dall’altra, l’Istituto creditizio IMI, diventato oggi un istituto privato, dopo diverse fusioni (San Paolo IMI e poi Intesa-San Paolo). Il primo processo ruota infatti intorno ad una richiesta di risarcimento avanzata dalla SIR nei confronti di IMI, per non aver supportato adeguatamente l’azienda nella fase di ristrutturazione, e per aver quindi contribuito al suo fallimento.

Il caso giudiziario ebbe inizio nel 1986 con la sentenza di primo grado del tribunale di Roma, confermato nel 1990 dalla Corte d’appello di Roma (nel cui consiglio era presente il giudice Metta) e nel 1993 dalla Corte di Cassazione: la sentenza condannò l’IMI, all’epoca pubblica, ad un risarcimento di più di 980 miliardi di lire (corrispondenti a circa 510 milioni di euro) alla famiglia Rovelli nel 1994. I procuratori della SIR trasferirono tale somma direttamente in un conto svizzero il cui cambio di valuta all’epoca corrispondeva ad un valore complessivo pari a circa 590 mln di franchi svizzeri (CHF).

Successivamente, alla Procura di Milano nacque il sospetto di un’illecita interferenza da parte dei legali della famiglia Rovelli nel giudizio finale del giudice Metta. Tale interferenza, poi confermata nel successivo procedimento penale conclusosi nel 2006, fu messa in atto tramite corruzione, in quanto venne dimostrato che il giudice Metta era stato il destinatario di retribuzioni non dovute per una cifra pari a **un miliardo di lire**, allo scopo di emettere un giudizio favorevole alla SIR. La vicenda divenne famosa come “il caso di corruzione più grande della storia italiana”, come fu definito dal giudice di primo grado. Mentre il giudice Metta e gli intermediari furono condannati, gli “agenti” (i membri della famiglia Rovelli), furono assolti per scadenza dei termini di prescrizione.

La vicenda non era tuttavia ancora conclusa. Dal secondo processo era emerso che la famiglia Rovelli aveva disposto illegittimamente della cifra versata dall’IMI a seguito della corruzione del giudice. Mancava però ancora da trovare la destinazione del denaro del rimborso così come la fonte della tangente. La compensazione, considerata provento di attività illecita, venne infatti subito destinata dalla famiglia Rovelli in conti correnti esteri per permettere il riutilizzo del denaro tramite la costruzione e l’utilizzo di una **fitta rete di società fittizie e trust stranieri**.

Solamente la scoperta di questa rete complessa ha permesso di incriminare nel 2009 alcuni membri della famiglia Rovelli per riciclaggio e di recuperare parte dei proventi del reato da parte dello Stato. Il risarcimento pagato dall’IMI alla SIR proveniva infatti da risorse pubbliche, essendo l’istituto all’epoca pubblico.

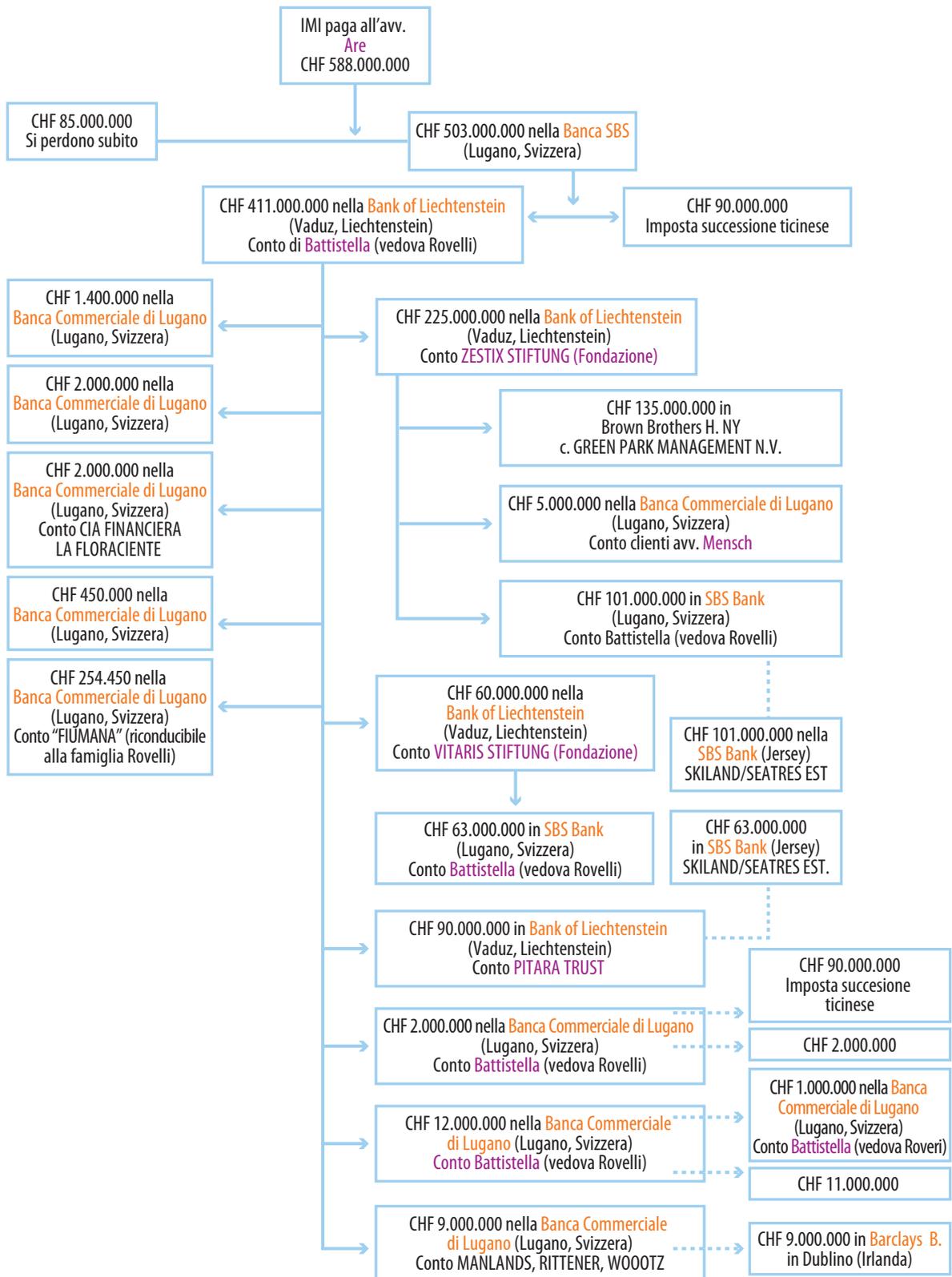
La ricostruzione portata alla luce dal procuratore di Monza e dalla Guardia di Finanza, che nel 2006 sono stati incaricati delle indagini sul reato di riciclaggio, ha portato alla luce un’intricata rete di ragnò, che ha visto per anni impegnati tanto la famiglia Rovelli quanto i propri legali e consulenti, in un elevato numero di transazioni finanziarie. Tali transazioni erano, come accade nella maggior parte dei casi di riciclaggio di ingenti somme di denaro, finalizzate a far perdere non solo le tracce delle somme illecitamente ottenute, ma soprattutto a **non permettere l’identificazione dei titolari effettivi** delle somme che di volta in volta transitavano tra **società offshore** e istituti bancari.

Quando l’IMI pagò il risarcimento alla SIR, trasferì 700 miliardi di lire (980 miliardi di lire meno le tasse) su un conto corrente italiano del procuratore della famiglia Rovelli, l’avvocato Are, il quale ne predispose immediatamente il trasferimento presso la Banca SBS a Lugano e subito dopo presso la Banca del Liechtenstein a Vaduz. A seguito di tale trasferimento **si persero**

69 Tutte le informazioni qui riportate sono prese dal libro “La democrazia dei corrotti”, di Walter Mapelli e Gianni Santucci, BUR Rizzoli, 2012, e dalla “Relazione conclusiva relativa al procedimento penale n. 5341/06 giacente presso la Procura della Repubblica di Monza. – IMI/SIR” della Guardia di Finanza di Seregno, e dalle interviste al procuratore Mapelli, membro dell’Advisory Board del progetto.

subito le tracce di circa 100 miliardi di lire (circa 85 milioni di franchi svizzeri) mentre 90 milioni di franchi furono pagati al fisco svizzero. Successivamente, si scoprì che le transazioni finanziarie partite dagli istituti bancari predetti si articolavano attraverso diversi avvicendamenti finanziari, sintetizzati nel grafico sottostante.

LA CATENA INZIALE DEL RICICLAGGIO



La prima fase appena descritta è caratterizzata da **oltre venti macro-operazioni finanziarie avvenute, dal momento del pagamento iniziale, tra diversi istituti bancari residenti in Stati esteri, di proprietà di società costituite ad hoc che a loro volta andavano a finanziare altre strutture societarie.**

Dalle indagini svolte dall'Autorità Giudiziaria si è risalito ad un network composto da almeno:

- 4 macro strutture socio-finanziarie, identificate da 4 periodi temporali diversi;
- 15 sottostrutture;
- 54 società;
- 40 banche e istituti finanziari;
- 20 trusts;
- 30 stati del mondo coinvolti.

Risalendo nella catena del denaro, gli investigatori italiani, in collaborazione con le autorità estere, sono stati in grado di identificare diversi membri della famiglia Rovelli come principali attori del sistema di riciclaggio di denaro.

Inoltre, secondo quanto riferito dal procuratore Mapelli, il trust ha svolto un ruolo fondamentale nella catena di riciclaggio. Tra questi troviamo il Pitara trust, con sede a Vaduz (Liechtenstein), il cui beneficiario economico era la vedova del capo famiglia Rovelli (morta nel 1990) e il procuratore, un avvocato (Rubino Mensch). All'inizio del 1994, 90 milioni di franchi svizzeri furono depositati in questo trust, di cui 58 milioni furono poi trasferiti in una banca in Svizzera, collegata agli intermediari italiani che corrupevano il giudice Metta (tra cui Previti, ex deputato e ministro della Difesa sotto il governo Berlusconi). I restanti 30 milioni di franchi furono utilizzati per pagare fatture "regolari" degli avvocati che avevano prestato consulenza alla famiglia Rovelli durante il procedimento. Il trust fu quindi utilizzato per pagare sia i servizi legali che quelli illegali.

Negli anni successivi, furono creati altri trust in altri continenti per nascondere i fondi rimanenti, tutti nominati con le lettere iniziali degli eredi della famiglia Rovelli (Angela, Felice, Rita e Oscar): 4 trust furono creati nelle Bahamas con nomi di città (Anversa, Francoforte, Rio e Oslo), altri 4 nelle isole Cook con i nomi di montagne (Ande, Fuji, Rainer e Olympus) e altri 4 presso le Mauritius con i nomi di animali (Antilope, Volpe (*Fox*), Montone (*Ram*) e Lontra (*Otter*)). La vedova Rovelli era spesso il settlor e il beneficiario del trust, mentre il ragioniere Munari era spesso protettore e procuratore e controllava i trustee. Quest'ultimi non erano indipendenti ed erano invitati a firmare lettere di revoca in bianco prima di assumere l'incarico, in modo da poter essere revocati in qualsiasi momento. Ogni trust deteneva a sua volta altri fondi d'investimento o società in altri paesi off-shore attraverso, a volte, azioni al portatore, rendendo così molto difficile rivelare le loro connessioni con i beneficiari.

Dalla vicenda emerge quanto già discusso nella dottrina giuridica, ovvero la possibile **funzione prettamente elusiva o abusiva dei trust** dal momento in cui vengono magistralmente utilizzati per frodare il fisco o proteggersi dalle pretese creditorie.

Nella pratica i trust, secondo la già citata Analisi Nazionale dei Rischi del Comitato di Sicurezza Finanziaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono in crescita e sono frequentemente utilizzati **"per finalità illecite, in particolare per la commissione di reati tributari, di riciclaggio, fallimentari, di abuso di mercato, nonché per schermare i patrimoni illeciti della criminalità organizzata"**⁷⁰, ragion per cui l'Analisi Nazionale assegna ai trust una **vulnerabilità massima**.

I trust stranieri vengono inoltre spesso utilizzati in giurisdizioni poco collaborative, in modo da rendere l'identificazione del titolare effettivo più difficile. Tale possibilità apre la strada alle reti criminose che, insieme alla costituzione di società **offshore**, mettono in piedi una solida struttura finalizzata alla protezione e reimpiego dei soldi e beni "sporchi" da proteggere.

Le società offshore costituite in determinati Paesi (es. Cayman, Svizzera, San Marino, ecc.) permettono di avere la sicurezza che i dati dei soggetti promotori non vengano rivelati. Di conseguenza il denaro che transita per il tramite di queste società e banche collegate diventa difficilmente rintracciabile. La cosiddetta "lavatrice internazionale", anche se ancora operativa, ha recentemente incontrato alcuni ostacoli: è infatti sempre più difficile riportare i soldi riciclati nei Paesi di residenza.

La cooperazione internazionale è fondamentale in questo senso, come dimostrano le indagini per riciclaggio sul caso IMI-SIR. Alcune difficoltà sono state tuttavia riscontrate a volte anche in Paesi che si pensavano collaborativi.

In particolare, i procuratori italiani hanno riferito di ostacoli e resistenza da parte di autorità straniere nel Regno Unito, nel momento in cui hanno fatto richiesta alla polizia giudiziaria straniera di procedere all'identificazione e al sequestro di beni depositati in una banca situata nel Regno Unito. Il funzionario della polizia inglese avrebbe dovuto eseguire un'azione di

70 "Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo", 2014, pag.26

routine, in quanto il procuratore italiano era assolutamente sicuro, sulla base delle sue indagini, che le attività erano detenute presso un certo istituto finanziario. Tuttavia, la risposta dell'ufficiale è stata negativa. L'ostacolo principale incontrato dal procuratore italiano fin dall'inizio è stata una certa superficialità della polizia estera e la mancanza di coordinamento diretto "in loco". L'istituto bancario, infatti, alla richiesta di favorire tutto ciò che era afferente alle vicende economiche di una determinata persona, ha risposto semplicemente dichiarando che il soggetto non aveva alcuna posizione aperta presso l'istituto. Il funzionario di polizia straniero non ha ritenuto necessario esaminare ulteriormente la questione e riportare i suoi commenti al procuratore italiano. Anche se la condotta era giusta da un punto di vista formale, nella pratica ci si poteva spingere oltre. Il procuratore italiano ha infatti deciso di inviare un rappresentante italiano per assistere la polizia di Londra e solo in questo modo è stata individuata la specifica persona di cui si stava indagando e le sue attività⁷¹.

Questo caso dimostra come la **cooperazione internazionale sia di fondamentale importanza nell'individuazione dei disegni criminali** se e solo se alla base c'è una genuina e puntuale **collaborazione pratica** da parte dei soggetti interpellati. L'ostacolo principale sussiste nel momento in cui, per varie ragioni, questa collaborazione vacilla per mancanza di sensibilità e dedizione per la vicenda. Ragion per cui, nell'esempio riportato, se la Procura italiana non avesse insistito in maniera incisiva, impiegando anche personale interno, non avrebbe raggiunto il proprio obiettivo, lasciando così, per un limite strutturale cooperativo, liberi i circuiti di riciclaggio. Ovviamente sorge spontanea a questo punto una domanda: quanti casi invece sono effettivamente andati perduti e non perseguiti a causa di vicende simili? È possibile che per livelli di superficialità o di ridotta comunicazione tra le parti si lascino libere di operare strutture illecite, di cui i principali a pagarne le spese sono sempre i cittadini ordinari?

Da questo punto di vista l'istituzione di un Procuratore Europeo (EPPO- *European Public Prosecutor Office*), in discussione dal 2013 nei negoziati europei potrebbe migliorare in maniera significativa il coordinamento delle organi giudiziari dei Paesi membri dell'UE. Il Procuratore Europeo avrebbe prima di tutto il compito di investigare, processare e portare a giudizio i reati connessi agli interessi finanziari dell'UE e, se l'attuale proposta verrà rivista dal Consiglio dell'UE, anche seguire i casi transazionali più gravi.

71 Intervento durante l'incontro dell'Advisory Board del 21/09/2016

1.4.2 I PROFESSIONISTI E L'ESPORTAZIONE DEI CAPITALI

Il ruolo dei professionisti nel sistema antiriciclaggio, approfondito nell'Indicatore 7, è strumentale sia alla prevenzione delle operazioni di riciclaggio quanto alle operazioni di occultamento spesso collegate con l'esportazione all'estero dei capitali.

Da quanto emerge dalle dichiarazioni degli addetti ai lavori presso il MEF⁷², risulta che l'Italia presenta una percentuale maggiore di esportazione di capitali a fini di riciclaggio ed evasione rispetto a quella di importazione. Semplicemente l'Italia, quindi, è un Paese che ha bisogno di riciclare.

Questo aspetto merita attenzione in quanto il professionista è sempre coinvolto, a prescindere dal suo intento a favorire o meno il reato, nella pianificazione di ipotesi economiche e commerciali che poi si rivelano criminose.

Il ruolo del professionista è ben disciplinato dalla normativa antiriciclaggio e sono previste a suo carico sanzioni pesanti in caso di inadempimento o di comportamenti fraudolenti.

Come abbiamo visto nell'indice 7, i professionisti individuati dalla norma sono tenuti a soddisfare obblighi particolareggiati quando incontrano potenziali nuovi clienti e devono chiedere domande dettagliate. Inoltre, una volta accertato un sospetto di riciclaggio o di impossibilità nell'individuazione del titolare effettivo, hanno l'obbligo di astenersi e di effettuare una segnalazione agli organi competenti. A questo proposito, i professionisti affrontano un dilemma tra i loro obblighi antiriciclaggio in questo settore e il segreto professionale.

Dato che gli interessi in gioco e gli equilibri da rispettare sono molteplici, la questione rimane comunque controversa lasciando molte opportunità a chi ricicla. In questa delicata fase, dove ci si affida alla sensibilità etica e al rigore professionale del soggetto obbligato, è **importante la formazione culturale del professionista** e soprattutto la **vicinanza degli ordini di categoria**. Quest'ultimi dovrebbero infatti essere in grado di fornire da un lato la metodologia adatta per individuare e comunicare le situazioni di rischio e dall'altro sicurezza e garanzie a quei soggetti chiamati ad esporsi in prima persona, a volte in situazioni che comportano un elevato rischio e che possono mettere a repentaglio anche la loro incolumità fisica⁷³.

IL RUOLO DEI PROFESSIONISTI E IL CLAN GRAZIANO

Il caso recente che qui riportiamo, ancora nella fase di indagine, ci mostra un presunto coinvolgimento di professionisti e di un banchiere nel riciclaggio di denaro proveniente dalla criminalità organizzata.

Nel gennaio 2016 un avvocato civilista, Marcello Marcatajo, viene arrestato insieme ad altre 8 persone a Palermo, dal Nucleo di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, a conclusione di un'indagine della Procura Antimafia del Tribunale di Palermo. L'accusa principale è di riciclaggio di denaro di stampo mafioso: l'avvocato, attraverso l'intestazione fittizia di beni, riciclava e reimpiegava denaro della famiglia dei Graziano, clan mafioso dei quartieri palermitani di Acquasanta e Resuttana. Secondo le dichiarazioni dei pubblici ministeri, l'avvocato agiva come un *"salvadanaio"* e *"si è dimostrato in generale disponibile a porre in essere la sua attività professionale e personale in favore degli interessi illeciti dei Graziano"*⁷⁴. L'occultamento e la "pulizia" del denaro avveniva tramite operazioni bancarie e attività di società di cui lo stesso Marcatajo faceva da prestanome, tra cui la Sicinvest srl, una società di supermercati con sede a Messina.

La stampa riporta un esempio di come si pensa venisse utilizzata la Sicinvest srl per riciclare denaro: attraverso questa società strumentale si presume che sia stata eseguita una vendita di box, i cui soldi sono stati usati per comprare il titolo che sarebbe dovuto servire all'assassinio di un pubblico ministero antimafia, Nino di Matteo, attualmente Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati di Palermo⁷⁵.

Le indagini sono proseguite nel 2016 ed hanno portato alla luce, a dicembre dello stesso anno, un presunto coinvolgimento di altri tre professionisti: un altro avvocato, un notaio ed un direttore di banca. L'avvocato Nicolò Riccobene è stato interdetto dalla sua professione, con l'accusa di *"avere consapevolmente e fattivamente contribuito al sostegno ed al rafforzamento*

72 Evento "Follow the Money" tenuto a Milano il 16/11/2016, <https://www.radioradicale.it/scheda/492195/follow-the-money-trasparenza-dei-beneficiari-effettivi-per-contrastare-corruzione-e>

73 Intervista agli ordini professionali, in particolare degli avvocati e dei dottori commercialisti ad ottobre 2016. Per ragioni di confidenzialità non vengono enunciate le identità degli interlocutori.

74 Dichiarazioni PM come riportate da articolo Corriere della sera del 12/01/16 "Palermo: Riciclava i soldi dei boss' Avvocato civilista arrestato a Palermo" http://www.corriere.it/cronache/16_gennaio_12/riciclava-soldi-boss-avvocato-arrestato-palermo-b0cc80a0-b911-11e5-85a5-46ffd263e960.shtml

75 Articolo Corriere della Sera online del 12/01/16 "Riciclava i soldi dei boss" Avvocato civilista arrestato a Palermo" http://www.corriere.it/cronache/16_gennaio_12/riciclava-soldi-boss-avvocato-arrestato-palermo-b0cc80a0-b911-11e5-85a5-46ffd263e960.shtml

dell'attività mafiosa⁷⁶, attraverso un ruolo di "messaggero" tra il boss e gli uomini che gestivano gli affari della famiglia mafiosa, tra cui l'avvocato Marcatajo. L'avvocato prendeva addirittura ordini dal carcere dal boss Vincenzo Graziano, detenuto al 41-bis.

L'altro professionista che sembrerebbe coinvolto nella vicenda è il notaio Tommaso Drago, il quale ha ottenuto un avviso di garanzia per falso in quanto avrebbe firmato atti di compravendita di immobili (ville, case, terreni, magazzini), per conto dei collaboratori del boss⁷⁷. In particolare sembra che abbia certificato un atto di acquisto di un appartamento da parte di una donna che ha ricevuto un prestito dalla Banca di Roma. In verità la donna non è mai esistita ed i suoi documenti, compresa la carta d'identità, risultano falsi⁷⁸.

Il terzo soggetto raggiunto dall'avviso di garanzia è l'ex direttore di una filiale della Banca di Roma, Massimo Sarzana, che avrebbe concesso, in qualità di direttore, mutui fraudolenti per l'acquisto di beni immobili da parte di parenti dei boss e prestanome, che andavano a coprire altri mutui. Circa 3 milioni di euro e 14 operazioni finanziarie sono state rintracciate in favore della famiglia Graziano, che andavano a creare una rete di fittizie compravendite volte a nascondere la provenienza illecita del denaro mafioso⁷⁹.

Il caso, seppur nella fase preliminare delle indagini, ci mostra un tipico esempio di **rete di connivenza tra criminalità organizzata e professionisti**. Anche se i boss si trovano in carcere, le risorse mafiose continuano a sopravvivere e ad autoalimentarsi attraverso la collaborazione, più o meno consapevole, dei professionisti.

Se le accuse sono confermate, il caso rivelerà notevoli lacune nelle attività di *due diligence* dei professionisti ed anche nelle istituzioni e negli studi professionali di cui fanno parte. Intenzionalmente o meno, i professionisti coinvolti in questo caso sono accusati di non aver raccolto informazioni adeguate sui loro clienti, che erano membri di una famiglia mafiosa, di non aver inviato una segnalazione di operazione sospetta all'UIF o di non essersi astenuti dal portare avanti l'operazione. Bisogna considerare che hanno agito in aree in cui la Mafia è profondamente radicata e dove le segnalazioni contro i membri di una famiglia famosa possono essere altamente rischiose. In questi casi, il sostegno delle associazioni professionali e delle istituzioni è particolarmente importante.

1.4.3 LA TRASPARENZA DEI TITOLARI EFFETTIVI NEI CONTRATTI PUBBLICI: L'ACQUISTO DELL'AC MILAN E GLI OBBLIGHI ANTI-RICICLAGGIO DEL COMUNE DI MILANO

Il settore pubblico, da un lato, deve contrastare il riciclaggio di denaro attraverso l'operato delle autorità competenti, e dall'altro, è vincolato al rispetto degli obblighi anti-riciclaggio. In base, infatti, al già citato decreto legislativo 231/2007, **gli "uffici della pubblica amministrazione"⁸⁰ hanno l'obbligo di segnalare le operazioni sospette alla UIF**.

Secondo i già citati dati riportati dalla UIF, i principali attori delle segnalazioni, tra i soggetti obbligati, investe per la quasi totalità il settore privato⁸¹. In merito, si sottolinea il numero esiguo di segnalazioni pervenute alla UIF da parte di istituzioni pubbliche tanto che Bankitalia ha definito la PA poco sensibile all'antiriciclaggio⁸². Tra le 82.152 segnalazioni ricevute dalla UIF nel 2015 solo 21 sono pervenute dalle amministrazioni pubbliche (contro le 18 del 2014 e le 23 del 2013)⁸³.

76 Articolo BlogSicilia 16/12/16 "Un avvocato, un notaio e un direttore di banca favoreggiatori dei boss Graziano, avvisi di garanzia e sequestri per 2 milioni di euro all'Acquasanta" <http://palermo.blogsicilia.it/un-avvocato-un-notaio-e-un-direttore-di-banca-favoreggiatori-dei-boss-graziano-sequestrato-il-patrimonio-allacquasanta/369293/>

77 Articolo di Repubblica Palermo online del 16/12/2016 "Sospeso l'avvocato Nicolò Riccobene. Metteva in guardia dai pentiti: "Questo fa Galatolo 2"" http://palermo.repubblica.it/cronaca/2016/12/16/news/_e_un_messaggero_dei_costruttori_boss_graziano_sospeso_l_avvocato_nicolo_riccobene-154197982/

78 Articolo di LiveSicilia del 16/12/16 "Questo ti fa arrestare, ti consuma" L'avvocato e il denaro dei boss http://livesicilia.it/2016/12/16/questo-ti-fa-arrestare-ti-consuma-lavvocato-e-il-denaro-dei-boss_810065/

79 Artico di BlogSicilia.it del 16/12/16 "Un avvocato, un notaio e un direttore di banca favoreggiatori dei boss Graziano, avvisi di garanzia e sequestri per 2 milioni di euro all'Acquasanta" <http://palermo.blogsicilia.it/un-avvocato-un-notaio-e-un-direttore-di-banca-favoreggiatori-dei-boss-graziano-sequestrato-il-patrimonio-allacquasanta/369293/>. Articolo di LiveSicilia del 16/12/16 "Questo ti fa arrestare, ti consuma" L'avvocato e il denaro dei boss http://livesicilia.it/2016/12/16/questo-ti-fa-arrestare-ti-consuma-lavvocato-e-il-denaro-dei-boss_810065/, articolo Osservatorio d'Italia del 17/12/16 "Palermo, colpo alla mafia: sequestrati beni per 2 mln di euro ai boss dell'Acquasanta Graziano" <http://www.osservatoreitalia.it/2016/12/17/palermo-colpo-alla-mafia-sequestrati-beni-per-2-mln-di-euro-ai-boss-dellacquasanta-graziano/8803-8-2>

80 Decreto legislativo 231/2007, Art. 10 "Destinatari"

81 "Rapporto annuale dell'Unità di informazione finanziaria", UIF e Banca D'Italia, maggio 2016

82 Articolo di La Repubblica del 13.7.15 "Bankitalia: "Pa poco sensibile all'antiriciclaggio, così è vulnerabile"" http://www.repubblica.it/economia/2015/07/13/news/riciclaggio_banca_d_italia-118968036/

83 "Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria", UIF e Banca D'Italia, maggio 2016, pag. 31 e "Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria", UIF e Banca D'Italia, maggio 2015, p. 22.

Per far fronte a tale inerzia, sono stati enunciati degli **indicatori di anomalia**⁸⁴, ad opera del Ministero degli interni, grazie ai quali è possibile stabilire quando occorre effettuare una segnalazione alla UIF. In altre parole è stato ampliato e ben circostanziato il numero delle possibilità a cui, a titolo esemplificativo, le amministrazioni dello Stato, comprese scuole, università, aziende e amministrazioni autonome, enti locali, aziende ed enti del servizio sanitario nazionale, possono ricorrere per effettuare una segnalazione all'UIF.

Nello specifico i gruppi generali di indicatori individuati sono:

1. indicatori di anomalia connessi con l'identità o il comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione;
2. indicatori di anomalia connessi con le modalità (di richiesta o esecuzione) delle operazioni;
3. indicatori specifici per settore di attività.

All'interno delle macro categorie indicate vengono enunciati dettagliatamente i possibili scenari che possono palesarsi.

In particolare, in riferimento all'identità delle aziende coinvolte in un appalto pubblico, uno degli indicatori di anomalia riguarda la poca trasparenza della struttura societaria, o la sua eccessiva complessità nel caso in cui, ad esempio, la proprietà si perde dietro a trust, fondazioni o società straniere.

Con riguardo al settore privato e, in particolare, alle società che partecipano alle gare per l'affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture, gli indicatori di anomalia includono:

- *"apporto di rilevanti mezzi finanziari privati, specie se di incerta provenienza o non compatibili con il profilo economico-patrimoniale dell'impresa;*
- *assenza di qualsivoglia convenienza economica all'esecuzione del contratto;*
- *raggruppamento temporaneo di imprese, costituito da un numero di partecipanti del tutto sproporzionato in relazione al valore economico e alle prestazioni oggetto del contratto;*
- *soggetti che, nel corso dell'espletamento della gara, ovvero della successiva esecuzione, realizzano operazioni di cessione, affitto di azienda, o di un suo ramo, ovvero di trasformazione, fusione o scissione della società, prive di giustificazione*⁸⁵.

Inoltre, secondo il nuovo codice degli appalti, le pubbliche amministrazioni devono escludere da una gara pubblica ogni operatore economico (e subappaltatore) che viola il divieto di intestazione fiduciaria⁸⁶.

Tutte queste disposizioni sono utili al fine di comprendere le perplessità che circondano la vendita della pluritolata squadra di calcio A.C. Milan S.p.A.

La società (insieme all'altra squadra di calcio milanese, l'Inter) ha in concessione dal Comune di Milano la gestione dello stadio Meazza San Siro e la concessione, del valore di 13 milioni di euro, è stata rinnovata a settembre 2012 e scadrà nel 2030.

Nel 2016, sono iniziate a circolare notizie circa l'acquisizione di A.C. Milan S.p.A. per mano di alcuni investitori cinesi, la cui identità non era ben nota, nemmeno al Comune di Milano⁸⁷. Ad ottobre 2016, David Gentili, consigliere presso il Comune di Milano e Presidente della Commissione Consiliare Antimafia, ha posto la questione poi condivisa da Transparency International Italia: si è chiesto come sia possibile che un'amministrazione pubblica possa stringere dei rapporti commerciali (una licenza in questo caso) con una società i cui titolari effettivi non sono chiari e dove vi è la possibilità che vengano utilizzati dei trust per le transazioni.

La ricostruzione dei vari passaggi che hanno caratterizzato questo processo di acquisto ci serviranno per comprendere meglio la mancanza di trasparenza che caratterizza questo accordo.

La società che si è impegnata ad acquistare l'A.C. Milan S.p.A. alla Fininvest (della famiglia Berlusconi) è il consorzio cinese Sino-Europe Sports Investment (SES) composto da una cordata di banche e soggetti finanziari, per la maggior parte già noti, come Yonghong Li (imprenditore cinese e Presidente della SES), la Haixia Capital e la Huarong International, rispettivamente fondo e istituzione finanziaria del governo cinese, la Industrial Bank, la Bank of Guangzhou, la China Zheshang Bank ed altri⁸⁸.

84 Decreto ministeriale pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 233 del 25 settembre 2015

85 Decreto ministeriale pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 233 del 25 settembre 2015, allegato

86 Nuovo Codice degli Appalti, Decreto Legislativo 50/2016, art. 80 "Motivi di esclusione"

87 Articolo Calcio e finanza del 22.11.2016 "Rossoneri Sport Investment Co, ecco la "scatola cinese" per rilevare il Milan". Il tema è emerso nel corso di un'intervista con il consigliere milanese David Gentili il 25 ottobre 2016.

88 Articolo Il Sole 24 Ore del 12.12.16 "Milan, atteso il bonifico da 100 milioni. Ecco i nomi della cordata "Altri azionisti citati sono: Jilin Yongda Group, la Jinge Investment Management Changxing Partnership Enterprise e Rentai Investment Changxing Partnership Enterprise, la Huangshi Zhongbang Sports Development, la China Industrial Bank Asset Management, la China Huarong Asset Management Fonte: articolo Il giornale del 17.12.16 "Nuovo Milan, ecco i nomi della cordata cinese"

La SES si servirà, per l'acquisto, di una holding, la Rossoneri Sport Investment Co., costituita a giugno 2016 ad Hong Kong⁸⁹, la quale a sua volta è posseduta dalla Rossoneri Changxing Sports Investment Management Ltd. con sede in Cina. È stata inoltre creata, sempre ai fini dell'acquisto e sempre ad Hong Kong, la Rossoneri Champion Co. Limited, con un unico socio e con capitale sociale di solo 1 dollaro.

La chiusura della vendita era stata fissata per dicembre 2016 ma è slittata al 3 marzo 2017, per "autorizzazioni governative per l'esportazione di capitali dalla Cina"⁹⁰. Nel frattempo, la SES ha pagato una caparra di 200 milioni di euro, 100 milioni ad agosto 2016 e 100 milioni a dicembre dello stesso anno, dopo lo slittamento dell'accordo.

Da fonti giornalistiche⁹¹, si è appreso che la Rossoneri Sport Investment ha ottenuto un prestito per l'anticipo dell'acquisto dalla Willy Shine International Holdings Limited, con sede nelle Isole Vergini britanniche. Tale prestito sarebbe stato concesso ponendo come garanzia l'intero capitale di un'altra società veicolo, la Rossoneri Champion, con sede a Hong Kong e controllata dalla Rossoneri Sport Investment. Il "contratto di pegno" è stato firmato, per la Rossoneri Sport, da Chen Huashan, riconducibile a Yonghong Li, Presidente della cordata. Quindi, secondo fonti interpellate dai giornalisti, i capitali impiegati per il pagamento della caparra sono integralmente di Sino-Europe Sports Investment.

Nel frattempo, a dicembre 2016, è stata creata un'altra società in Lussemburgo allo scopo di acquisire il Milan, la Rossoneri Sport Investment Luxembourg S.r.l., di proprietà della Orangefield (Luxembourg) S.A., che è stata comprata dalla Rossoneri Sport Investment CO⁹².

A marzo 2017 è stato reso noto⁹³ che la chiusura dell'accordo sarebbe stata ulteriormente posticipata a metà aprile 2017⁹⁴ e che una terza caparra di 100 milioni di euro era stata versata. Questo trasferimento è stato possibile attraverso le risorse della Rossoneri Advanced Company Limited, società appositamente creata nelle Isole Vergini britanniche. Inoltre, la Rossoneri Sport Investment Luxembourg S.r.l., creata nel dicembre 2016, ha definitivamente sostituito la cordata cinese Sino-Europe Sports Investment (SES) per l'acquisto della squadra milanese, di cui Yonghong Li è al momento l'unico proprietario⁹⁵ dopo il ritiro di tutti gli altri investitori.

Sarà infine il 13 aprile 2017 la data definitiva in cui il club rossonero passa dalle mani di Fininvest al gruppo cinese Rossoneri Sport Investment Lux, con l'arrivo dell'ultima tranche di pagamento resa possibile grazie al prestito di 303 milioni di euro ai cinesi da Elliott Advisors, la branca europea di Elliott Management, gruppo con base a New York definito dal Financial Times come «*aggressive activist hedge fund*». I finanziamenti sono arrivati alla Rossoneri Sport Investment attraverso un'altra società lussemburghese, la Project Redblack, costituita ai primi di aprile per finanziare la nuova holding di controllo del Milan cambiando il nome a un'altra scatola vuota con sede sempre nel Granducato⁹⁶.

La descrizione della complessità della compagine societaria connessa all'acquisto dell'A.C. Milan S.p.A., compreso il coinvolgimento di noti paradisi fiscali come le Isole Vergini e Hong Kong, non intende sollevare accuse di illeciti e corruzione nella vicenda dell'acquisto. Piuttosto, il nostro scopo è quello di porre l'attenzione sulla necessità, da parte del **Comune di Milano, di chiedere che sia fatta chiarezza sulla nuova proprietà dell'A.C. Milan, dato che la società è concessionario di un bene pubblico**. In caso di strutture societarie poco trasparenti o eccessivamente complesse, l'amministrazione pubblica dovrebbe inoltrare una segnalazione di operazione sospetta alla UIF. Il Comune di Milano dovrebbe considerare questa ipotesi, nel caso non l'avesse ancora fatto. Infine, una preoccupazione condivisa riguarda la mancanza di un esplicito obbligo in capo ad una società pubblica di rifiutarsi di intraprendere rapporti di affari con società la cui sede si trova in paradisi fiscali in cui è possibile nascondere l'identità dei titolari effettivi. Quest'obbligo sussiste invece per i soggetti privati, come abbiamo visto nell'analisi dell'indicatore 7, questi sono obbligati a non intraprendere rapporti commerciali o transazioni nel caso in cui non sono in grado di verificare adeguatamente l'identità del titolare effettivo dei propri clienti.

89 Articolo Calcio e Finanza del 22.11.2016 "Rossoneri Sport Investment Co, ecco la "scatola cinese" per rilevare il Milan"

90 Articolo Calcio e Finanza del 4.1.2017 "Il Milan, i cinesi e i fondi alle British Virgin Islands usati per la caparra"

91 Articolo Calcio e Finanza del 4.1.2017 "Il Milan, i cinesi e i fondi alle British Virgin Islands usati per la caparra"

92 Articolo Calcio e Finanza del 6.1.2017 "Rossoneri Sport Investment Luxembourg, ecco la holding in Lussemburgo per il Milan" <http://www.calcioefinanza.it/2017/01/06/rossoneri-sport-investment-luxembourg-holding-milan/>

93 Articolo Corriere dello Sport del 24.3.2017 "Milan, versamento da 30 milioni di euro: si chiude il 14 aprile" http://www.corrieredellosport.it/news/calcio/serie-a/milan/2017/03/24-23357358/milan-versamento_da_30_milioni_di_euro_si_chiude_il_14_aprile/?cookieAccept

94 Articolo Calcio e Finanza del 24.3.2017 "Milan, da una nuova società alle British Virgin Islands altri 100 milioni per SES" <http://www.calcioefinanza.it/2017/03/24/milan-la-terza-caparra-pagata-con-fondi-delle-british-virgin-island/>

95 Articolo Gazzetta dello Sport del 25.3.2017 "Milan: Ses chiude, Mr Li solo verso il closing. Nasce nuova entità offshore" <http://www.gazzetta.it/Calcio/Serie-A/Milan/25-03-2017/milan-ses-chiude-mr-li-solo-il-closing-nasce-nuova-entita-offshore-190289297877.shtml>

96 Articolo L'Espresso del 24.4.2017 "Milan, quanti dubbi dietro il closing: ecco sei cose che forse non sapete" <http://espresso.repubblica.it/affari/2017/04/21/news/milan-quant-dubbi-dietro-il-closing-ecco-sei-cose-che-forse-non-sapete-1.299995>

2. RACCOMANDAZIONI

Alla luce dei risultati emersi dall'analisi e dalle criticità riscontrate dai casi presi in esame, Transparency International Italia formula le seguenti raccomandazioni:

1) ACCESSO PUBBLICO AL REGISTRO DEI TITOLARI EFFETTIVI

Nella bozza di riforma della legge antiriciclaggio viene escluso l'accesso pubblico al registro dei titolari effettivi.

Raccomandiamo al governo italiano di introdurre un accesso pubblico al nuovo registro dei titolari effettivi delle società, in quanto la pubblicazione delle informazioni sui titolari effettivi risponde agli obiettivi di lotta al riciclaggio e promozione della trasparenza nel settore privato. In particolare, la condizione del legittimo interesse dovrebbe essere rimossa dal testo della nuova legge in quanto altamente restrittiva.

La qualità dei dati potrebbe essere garantita prima di tutto dall'avere "più occhi" che controllano le informazioni. Questo non scaturisce da una mancanza di fiducia verso l'operato delle autorità, ma dalla convinzione che il loro lavoro potrebbe diventare più efficace ed efficiente. Ciò è ben dimostrato dal caso dei *Panama Papers*: dopo la pubblicazione delle informazioni sui titolari effettivi delle società create da Mossack Fonseca, nel mese di aprile di quest'anno, sono stati avviati almeno 150 indagini, verifiche o accertamenti in 79 Paesi in tutto il mondo; i governi inoltre stanno analizzando informazioni su più di 6.500 tra contribuenti e imprese e hanno recuperato fino ad ora almeno 110 milioni di dollari sottratti attraverso l'evasione.

Attraverso un registro dei titolari effettivi pubblico, le società potrebbero inoltre avere importanti informazioni sulle aziende con cui collaborano ed evitare di stringere accordi con aziende dalla dubbia titolarità.

Alcuni Paesi in Europa hanno già introdotto un registro pubblico dei titolari effettivi: la Gran Bretagna, l'Ucraina, la Slovenia (recentemente), mentre l'Olanda lo sta introducendo.

Alla luce di queste considerazioni generali chiediamo che l'accesso possa essere garantito con le stesse condizioni che oggi regolano l'accesso al Registro delle Imprese, quindi un accesso pubblico dietro pagamento delle spese di servizio. Limitare l'accesso pubblico al nuovo registro dei titolari effettivi costituirebbe un passo indietro per l'Italia rispetto allo stato attuale del Registro delle Imprese.

2) SANZIONI APPLICABILI IN CASO DI COMUNICAZIONE DI DATI FALSI

Il reperimento delle informazioni sui titolari effettivi avviene mediante **autodichiarazioni** delle società, di cui è stata evidenziata la debolezza. Per prevenire la diffusione di **informazioni mendaci**, si raccomanda di intervenire con la **previsione di sanzioni più stringenti**, in particolare nel caso di mancata comunicazione di informazioni accurate. Allo stesso tempo, è necessario che queste sanzioni vengano applicate in maniera efficace, al fine di dissuadere i soggetti dediti al riciclaggio dal dichiarare informazioni non veritiere sull'identità del titolare effettivo.

3) DUE DILIGENCE PIÙ EFFICACE DA PARTE DEI PROFESSIONISTI

La valutazione GAFI e la testimonianza degli stessi professionisti mostra che la **due diligence** da parte di questa categoria non è svolta in maniera adeguata, anche per mancanza di efficaci linee guida e tutele.

Come anche suggerito dal GAFI, si raccomanda maggiore accompagnamento, formazione e sensibilizzazione dei soggetti obbligati. È importante che i regolamenti delle professioni siano allineati alla normativa antiriciclaggio, che i professionisti ricevano un'adeguata formazione sui rischi e sulla metodologia più adatta per l'identificazione dei titolari effettivi; si suggerisce inoltre la promozione di iniziative di sensibilizzazione per le categorie sui temi dell'anticorruzione, della trasparenza e della deontologia professionale, anche al di là dei puri aspetti normativi; si raccomanda in ultimo un rafforzamento delle garanzie per la sicurezza e la protezione dei whistleblower nel momento in cui si espongono in prima persona a situazioni di rischio concreto che possono mettere a repentaglio la loro professione o addirittura la loro incolumità fisica.

4) DISCIPLINA E LIMITAZIONI PIÙ CHIARE IN CASO DI APPALTI PUBBLICI ASSEGNATI E SOCIETÀ NON PIENAMENTE TRASPARENTI

In caso di gruppi di società, perlopiù di matrice straniera, che operano in Italia e che si relazionano con la PA in merito ad appalti pubblici è spesso complicato, se non addirittura impossibile, identificarne il titolare effettivo/persona fisica. Ciò è dovuto alla moltitudine di fitti legami societari infragruppo che, strutturati a tela di ragno, di fatto costituiscono una strategia vincente per eludere l'individuazione del beneficiario ultimo.

Si raccomanda, perciò, di **introdurre maggiore chiarezza negli obblighi di identificazione dei titolari effettivi da parte della PA, escludendo espressamente la possibilità di collaborazione con l'ente pubblico nel caso in cui non sia possibile risalire al titolare effettivo.**

5) RAFFORZARE LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN AMBITO GIURIDICO E NELLA LOTTA AI PARADISI FISCALI

L'Italia presenta un sistema ben strutturato nell'ambito della cooperazione internazionale, grazie ad una rete di accordi bilaterali e multilaterali per accelerare le procedure di cooperazione. Ciononostante, a livello europeo emergono dati significativi circa l'evasione di IVA e di riciclaggio (160 miliardi all'anno).

L'istituzione di un Procuratore Europeo (EPPO - *European Public Prosecutor Office*), in discussione dal 2013 nei negoziati europei, potrebbe migliorare in maniera significativa il coordinamento degli organi giudiziari dei Paesi membri dell'UE. Il Procuratore Europeo avrebbe prima di tutto il compito di investigare, processare e portare a giudizio i reati connessi agli interessi finanziari dell'UE e, se l'attuale proposta verrà rivista dal Consiglio dell'UE, anche seguire i casi transazionali più gravi.

Pertanto, **si raccomanda alle istituzioni italiane che siedono ai tavoli europei di promuovere una definizione di Procuratore Europeo che sia quanto più ampia possibile in termini di competenze e, come azione futura, di promuovere una forte sinergia tra gli organi interni e il nascente EPPO, in chiave antiriciclaggio.**

Si raccomanda inoltre all'Italia di agire nelle sedi internazionali per aumentare la trasparenza dei Paesi off-shore, spingendo per una maggiore collaborazione sui temi fiscali e dell'antiriciclaggio. Nel G8 del 2013, i Paesi si erano espressamente impegnati a richiedere l'identificazione del titolare effettivo nei paradisi fiscali e l'Italia, che quest'anno avrà la Presidenza del G7, può rilanciare questa sfida.

ANNESI

A) METODOLOGIA

METODOLOGIA

La metodologia per la valutazione nazionale del rischio applica dei sistemi per verificare sia i) **l'adeguatezza tecnica** e ii) **l'efficacia dell'attuazione** delle normative in materia di antiriciclaggio e di lotta contro il finanziamento del terrorismo (*Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism - AML/CFT*), come stabilito dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) nelle 40 Raccomandazioni del 2012⁹⁷, sia la conformità ai requisiti specifici dell'Unione Europea, contenuti nel testo della IV Direttiva europea antiriciclaggio (*4th Anti-Money Laundering Directive - 4MLD*)⁹⁸ che, approvata a maggio 2015, dovrà essere applicata dagli Stati membri entro il mese di giugno 2017. La metodologia prende anche in considerazione la recente proposta presentata dalla Commissione Europea per la modifica del testo della IV Direttiva europea antiriciclaggio, in merito alla trasparenza e alla titolarità effettiva⁹⁹. Inoltre, si basa sui principi di alto livello del G20 in materia di titolarità effettiva, concordati nel novembre 2014.

La valutazione nazionale del rischio è affiancata a casi di studio selezionati secondo la loro rilevanza rispetto alle lacune e alle vulnerabilità individuate in determinati settori, mediante verifiche tecniche e di efficacia.

i) ANALISI TECNICA

SITUAZIONE ATTUALE

La prima fase della metodologia consiste in un'analisi tecnica delle disposizioni attualmente in vigore. Facendo ciò, la metodologia applica **normative vigenti come punto di partenza**, in particolare quelle normative che, nei principi del G20, nelle Raccomandazioni GAFI e nel testo della IV Direttiva europea antiriciclaggio, sono sovrapponibili e complementari. Qualora si presentassero delle divergenze nei dettagli, la distinzione tra le normative sarà eseguita in base alla raccolta dati. La sezione di verifica tecnica esamina i quadri giuridici e istituzionali riguardanti la titolarità effettiva e la trasparenza, prestando particolare attenzione alle **disposizioni giuridiche vigenti** e alla loro reale **applicazione**, al **ruolo dei principali soggetti interessati**, ai **settori a rischio elevato** e alla **cooperazione transfrontaliera**. Considerato il contesto in continuo mutamento (per esempio, l'obbligo di attuare la IV Direttiva europea antiriciclaggio, le iniziative politiche globali sulla trasparenza, specialmente alla luce della reazione ai "Panama Papers"), lo studio esamina altresì **proposte e progetti** per aumentare la trasparenza all'interno dei quadri nazionali, valutando programmi futuri (sia sul piano dell'impegno sia del risultato previsto).

La sezione di verifica tecnica si avvale di un questionario elaborato per un precedente lavoro di *Transparency International* (TI)¹⁰⁰ finalizzato a controllare che l'operato dei Paesi membri sia conforme agli impegni del G20, nell'ottica di consentire l'ingresso, nell'attuale graduatoria, di sei Paesi interessati. Secondo la metodologia di cui sopra, **per ciascuna risposta sono assegnati dei punti in una scala 0 - 4**, dove 0 significa: "Il quadro giuridico-istituzionale del Paese non è affatto in linea con il principio/la normativa" e 4 significa: "Il quadro giuridico-istituzionale del Paese è pienamente in linea con il principio/la normativa".

I punteggi sono calcolati in media per ciascun principio e convertiti in un valore percentuale per mostrare il livello di tenuta del sistema, utilizzando una classificazione in 5 fasce differenti:

Punteggio tra 81% e 100%	Molto forte
Punteggio tra 61% e 80%	Forte
Punteggio tra 41% e 60%	Medio
Punteggio tra 21% e 40%	Debole
Punteggio tra 0% e 20%	Molto debole

97 <http://www.GAFI-gafi.org/publications/GAFIrecommendations/documents/GAFI-recommendations.html>

98 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

99 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-450-EN-F1-1.PDF>

100 Martini M. e M. Murphy, Just for Show – Reviewing G20 Promises on Beneficial Ownership, Transparency International, 2016

PROGRAMMI FUTURI

Il secondo stadio della verifica tecnica consiste nell'identificazione di una "direzione di marcia"; si tratta di **tener conto delle variazioni future**, come l'applicazione di leggi di recente adozione, programmi per l'approvazione di nuove leggi e altro ancora. L'analisi si articola in due parti: da una parte, determina in che misura sono sviluppati i programmi volti a colmare le lacune e, dall'altra, in che misura le proposte risultano adeguate. Questi dati vengono acquisiti mediante una serie di domande parallele inerenti alle verifiche tecniche di cui sopra. Al presentarsi di lacune o inadeguatezze che impediscono il raggiungimento dello standard più elevato, verranno poste nuove domande:

Domanda xx sugli impegni:

se il punteggio della Domanda xx è inferiore a 4, esistono impegni per affrontare le lacune?

4	La normativa è stata elaborata e tiene conto di questo problema
3	Esiste una consultazione in corso in merito a questo problema
2	Esistono proposte concrete per affrontare questo problema entro il prossimo anno, per esempio con un piano d'azione AML/CFT
1	Esiste un impegno ad affrontare questo problema prima o poi, per esempio una strategia AML/CFT
0	Attualmente non esiste nessun piano per affrontare questo problema

Domanda xx sull'adeguatezza:

se i piani sopra indicati fossero attuati, quale sarebbe il punteggio della Domanda xx dopo l'attuazione del piano?

4	Il quadro giuridico del Paese sarà pienamente in linea con il principio/la normativa
3	Il quadro giuridico del Paese sarà sostanzialmente in linea con il principio/la normativa, ma avrà delle lacune
2	Per molti aspetti, il Paese sarà in linea con il principio/la normativa, ma saranno presenti lacune rilevanti
1	Il quadro giuridico del Paese non sarà in linea con il principio/la normativa, eccetto che per aspetti marginali
0	Il quadro giuridico del Paese non sarà affatto in linea con il principio/la normativa

Come per la metodologia dei principi del G20 e di TI, le risposte sono classificate e ne viene calcolata la media, utilizzando le medesime fasce (da "molto forte" a "molto debole"), per dare una direzione di marcia ai punteggi a rischio, insieme ai punteggi di adeguatezza del quadro attuale. In tal modo, un Paese potrebbe essere classificato attualmente "debole", con un punteggio "medio" sull'adozione dei piani, che alla fine potrebbe tradursi in un punteggio "forte". I due punteggi sono associati per fornire una valutazione complessiva del rischio, come indicato di seguito:

ADEGUATEZZA	IMPEGNI				
	Molto forte	Forte	Medio	Debole	Molto debole
Molto forte	Rischio basso		Rischio medio-basso	Rischio medio	Rischio medio-alto
Forte	Rischio basso	Rischio medio-basso	Rischio medio	Rischio medio-alto	Rischio alto
Medio	Rischio medio-basso	Rischio medio	Rischio medio-alto	Rischio alto	
Debole	Rischio medio	Rischio medio-alto	Rischio alto		
Molto Debole	Rischio medio-alto	Rischio alto			

LEGENDA		
		Rischio basso
		Rischio medio-basso
		Rischio medio
		Rischio medio-alto
		Rischio alto

ii) VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA

La seconda fase della metodologia consiste nella valutazione dell'efficacia, in considerazione dei risultati che dovrebbero essere raggiunti dal quadro legislativo e istituzionale in materia di trasparenza della titolarità effettiva. Nel contesto di un quadro globale AML/CFT, **i risultati sono espressi secondo la metodologia GAFI 2013**¹⁰¹ che utilizza una serie di obiettivi di livello elevato per la normativa AML/CFT, 3 risultati intermedi e 11 risultati predefiniti. Sono i risultati predefiniti (*Immediate Outcomes - IO*) che costituiscono la base per il processo di valutazione da parte del GAFI, poiché meglio illustrano ciò che gli analisti andranno a esaminare. Dall'osservazione dei risultati raggiunti, si ha la misura dell'efficacia del sistema.

La valutazione dell'efficacia tende a ottenere una comprensione globale della misura in cui un Paese sta raggiungendo il risultato. Inevitabilmente ciò dipende in parte dall'attuazione tecnica, ma si spinge oltre l'esistenza di strutture legislative e istituzionali, esaminando in quale misura stanno operando, attuando una serie di realizzazioni e raggiungendo il risultato desiderato. Nell'ambito del presente studio, i risultati predefiniti rilevanti per il GAFI includono parti di IO1 (Rischio, Policy e Coordinamento), IO2 (Cooperazione internazionale), IO3 (Vigilanza), IO4 (Misure preventive), e tutto il contenuto di IO5 (Persone giuridiche e istituti giuridici). Per ciascuno dei suddetti IO, la metodologia si avvale della metodologia GAFI, individua le caratteristiche di un sistema efficace e i temi centrali da esaminare per stabilire se un risultato è raggiunto, individua esempi di informazioni in grado di sostenere le conclusioni sui temi centrali e, infine, individua esempi di fattori specifici in grado di sostenere le conclusioni sui temi centrali.

iii) SETTORI A RISCHIO ELEVATO E CASI STUDIO

La selezione dei casi studio per il presente rapporto si basa sull'analisi dell'efficacia e, in particolare, sull'**identificazione di specifici punti deboli di settore e vulnerabilità al riciclaggio**, abusi di persone giuridiche e istituti giuridici (sulla base di materiale pubblicato o di informazioni ottenute tramite intervista o entrambi).

I settori a rischio elevato possono includere un sottoinsieme di attività e professioni non-finanziarie designate (DNFBP), definite dalle Raccomandazioni GAFI, che comprendono la gestione patrimoniale, il sistema bancario privato, le proprietà immobiliari, i beni di grande valore (per esempio, beni di lusso come opere d'arte, gioielli o automobili) e il gioco d'azzardo.

L'analisi dei settori a rischio elevato si focalizza in particolare sui seguenti aspetti:

- rischio specifico in tali settori;
- tipo di vigilanza del settore e relativi punti forti e punti deboli;
- adeguata verifica della clientela e segnalazione di casi sospetti di riciclaggio;
- casi di studio di elevata qualità che illustrino i rischi che si sono concretizzati.

B) INTERVISTE E ADVISORY BOARD

Per il seguente studio sono state condotte diverse interviste, orali, telefoniche, di persona e scritte, e sono state raccolte le dichiarazioni di esperti durante eventi pubblici. All'interno del progetto è stato inoltre costituito un Advisory Board di personalità esperte del settore che hanno fornito i loro contributi e feedback sul questionario tecnico.

ENTI E SOCIETÀ INTERVISTATE O INTERVENUTE IN EVENTI PUBBLICI:

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Direzione V - Prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini illegali, intervista telefonica condotta il 21/9/2016, pervenuta per iscritto il 26/9/16 e dal vivo il 27/10/16
- Banca Etica, Ufficio Compliance e Antiriciclaggio, intervista telefonica condotta il 27/9/2016
- Unioncamere, Ufficio Registro Imprese, intervista telefonica condotta il 29/09/16
- Banca Prossima, intervento AD Marco Morganti, evento "Banca e legalità. Come creare valore sociale in modo etico" organizzato da *Themis&Metis association* il 1/12/2016, presso Banca Prossima, Milano
- Banca Popolare di Milano, intervento Presidente Umberto Ambrosoli, evento "Banca e legalità. Come creare valore sociale in modo etico" organizzato da *Themis&Metis association* il 1/12/2016, presso Banca Prossima, Milano
- Banca Monte dei Paschi di Siena, intervento Responsabile della Funzione Antiriciclaggio Gianluca Tortora, evento "Assessing the risk of money laundering in Europe: research and practical implications", organizzato da TRANSCRIME il 15/12/16 presso Università Cattolica, Milano

101 <http://www.GAFI-gafi.org/media/GAFI/documents/methodology/GAFI%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>

- Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, intervento Presidente Commissione Antiriciclaggio Andrea Bignami evento "Assessing the risk of money laundering in Europe: research and practical implications", organizzato da TRANSCRIME il 15/12/16 presso Università Cattolica, Milano
- Edison, intervista pervenuta per iscritto il 2/8/2016
- SNAM, intervista pervenuta per iscritto il 2/8/2016
- Enel, intervista pervenuta per iscritto il 30/9/2016
- Pirelli, intervista pervenuta per iscritto il 9/8/2016

COMPONENTI ADVISORY BOARD

- Carlo Cottarelli, Direttore Esecutivo nel Board del Fondo Monetario Internazionale, all'interno del quale rappresenta Italia, Grecia, Portogallo, Albania, Malta e San Marino
- Mario Carlo Ferrario, Avvocato e venture capitalist, tra i fondatori di Schroder Ventures, oggi Permira
- Walter Mapelli, Procuratore della Repubblica di Bergamo
- Pia Saraceno, Socio fondatore e Presidente di REF-E, Professoressa di Economia dell'energia e gestione dei beni ambientali presso l'Università Cattolica di Milano
- Leo Sisti, collaboratore de L'Espresso, direttore esecutivo di IRPI (Investigative Reporting Project Italy), membro del network americano ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists)
- Marianna Vintiadis, Managing Director di Kroll e responsabile delle operazioni nel Sud Europa

C) QUESTIONARIO

PRINCIPLE 1: BENEFICIAL OWNERSHIP DEFINITION

Guidance: The beneficial owner should always be a natural (physical) person and never another legal entity. The beneficial owner(s) is the person who ultimately exercises control through legal ownership or through other means.

Q1. To what extent does the law in your country clearly define beneficial ownership?

Scoring criteria:

- 4: Beneficial owner is defined as a natural person who directly or indirectly exercises ultimate control over a legal entity or arrangement, and the definition of ownership covers control through other means, in addition to legal ownership.
- 1: Beneficial owner is defined as a natural person [who owns a certain percentage of shares] but there is no mention of whether control is exercised directly or indirectly, or if control is limited to a percentage of share ownership.
- 0: There is no definition of beneficial ownership or the control element is not included.

Q2. If thresholds are used to define beneficial ownership, what are they?

Scoring criteria:

- 4: Any shareholding is regarded as a beneficial ownership.
- 3: 10% for all companies is regarded as beneficial ownership.
- 2: 10% is regarded as beneficial ownership for profit-making companies only.
- 1: 25% is the threshold for beneficial ownership.

PRINCIPLE 2: IDENTIFYING AND MITIGATING RISK

Guidance: Countries should conduct assessments of cases in which domestic and foreign corporate vehicles are being used for criminal purposes within their jurisdictions to determine typologies that indicate higher risks. Relevant authorities and external stakeholders, including financial institutions, DNFBPs, and non-governmental organisations, should be consulted during the risk assessments and the results published. The results of the assessment should also be used to inform and monitor the country's anti-corruption and anti-money laundering policies, laws, regulations and enforcement strategies.

Countries should require financial institutions and designated non-financial businesses and professions (DNFBPs) to identify, assess and take effective action to mitigate their money laundering and terrorist financing risks.

Q3: Has the government during the last three years conducted an assessment of the money laundering risks related to legal persons and arrangements?

- 4: Yes.
- 0: No.

Q4: Were external stakeholders (e.g. financial institutions, designated non-financial businesses or professions (DNFBPs), non-governmental organisations) consulted during the assessment?

- 4: Yes, external stakeholders were consulted.
- 0: No, external stakeholders were not consulted or the risk assessment has not been conducted.

Q5: Were the results of the risk assessment communicated to financial institutions and relevant DNFBPs?

- 4: Yes, financial institutions and DNFBPs received information regarding high-risks areas and other findings of the assessment.
- 0: No, the results have not been communicated.

Q6: Has the final risk assessment been published?

- 4: Yes, the final risk assessment is available to the public.
- 2: Only an executive summary of the risk assessment has been published.
- 0: No, the risk assessment has not been published or conducted.

Q7: Did the risk assessment identify specific sectors / areas as high-risk, requiring enhanced due diligence?

- 4: Yes, the risk assessment identifies areas considered as high-risk where additional measures should be taken to prevent money laundering.
- 0: No, the risk assessment does not identify high-risk sectors / areas.

Q8: Are financial institutions required to identify, assess and take effective action to mitigate their money laundering and terrorist financing risks, relating to legal persons and arrangements.

- 4: Yes, financial institutions are required to carry out an enterprise wide AML/CFT risk assessment and risk-rate their customer.
- 2: Financial institutions are only required risk-rate their customers.
- 0: There are no obligations on financial institutions to carry out their own risk assessment.

Q9: Are DNFBPs required to identify, assess and take effective action to mitigate their money laundering and terrorist financing risks, relating to legal persons and arrangements.

- 4: Yes, DNFBPs are required to carry out an enterprise wide AML/CFT risk assessment and risk-rate their customer.
- 2: DNFBPs are only required risk-rate their customers.
- 0: There are no obligations on DNFBPs to carry out their own risk assessment.

PRINCIPLE 3: ACQUIRING ACCURATE BENEFICIAL OWNERSHIP INFORMATION

Guidance: Legal entities should be required to maintain accurate, current, and adequate information on beneficial ownership within the jurisdiction in which they were incorporated. Companies should be able to request information from shareholders to ensure that the information held is accurate and up-to-date, and shareholders should be required to inform changes to beneficial ownership.

Q10: Are legal entities required to maintain beneficial ownership information?

- 4: Yes, legal entities are required to maintain information on all natural persons who exercise ownership of control of the legal entity.
- 3: Yes, legal entities are required to maintain information on all natural persons who own a certain percentage of shares or exercise control in any other form.
- 0: There is no requirement to hold beneficial ownership information, or the law does not make any distinction between legal ownership and control.

Q11: Does the law require that information on beneficial ownership has to be maintained within the country of incorporation of the legal entity?

- 4: Yes, the law establishes that the information needs to be maintained within the country of incorporation regardless whether the legal entity has or not physical presence in the country.
- 0: There is no requirement to hold beneficial ownership information in the country of incorporation or there is no requirement to hold beneficial ownership information at all.

Q12: Does the law require shareholders to declare to the company if they own shares on behalf of a third person?

- 4: Yes, shareholders need to declare if control is exercised by a third person.
- 2: Only in certain cases do shareholders need to declare if control is exercised by a third person.
- 0: No, there is no such requirement.

Q13: Does the law require beneficial owners / shareholders to inform the company regarding changes in share ownership?

- 4: Yes, there is a requirement for beneficial owners / shareholders to inform the company regarding changes in share ownership.
- 0: No, there is no requirement for beneficial owners or shareholder to inform the company regarding changes in share ownership.

Q14: Does the law require that information on beneficial ownership be maintained by foreign legal entities that are carrying out economic activity or otherwise subject to tax requirements?

- 4: Yes, in all circumstances.
- 2: Yes, but only in some circumstances (e.g. owning property, participating in public procurement).
- 0: No, there are no requirements on foreign legal persons or arrangements.

PRINCIPLE 4: ACCESS TO BENEFICIAL OWNERSHIP INFORMATION

Guidance: All relevant competent authorities, including all bodies responsible for anti-money laundering, control of corruption and tax evasion / avoidance, should have timely (that is within 24 hours) access to adequate (sufficient), accurate (legitimate and verified), and current (up-to-date) information on beneficial ownership. Ideally, this should be through a central register (and this will be required under 4MLD), but may be through other mechanisms – see Question 14.

Countries should establish a central (unified) beneficial ownership registry that is freely accessible to the public. As a minimum, beneficial ownership registries should be open to competent authorities, financial institutions and DNFBPs.

Beneficial ownership registries should have the mandate and resources to collect, verify and maintain information on beneficial ownership. Information in the registry should be up-to-date and the registry should contain the name of the beneficial owner(s), date of birth, address, nationality and a description of how control is exercised.

ACCESS BY COMPETENT AUTHORITIES

Q15: Does the law specify which competent authorities (e.g. financial intelligence unit, tax authorities, public prosecutors, anti-corruption agencies, asset recovery offices etc.) are allowed to have access to beneficial ownership information?

- 4: Yes, the law specifies that all law enforcement bodies, asset recovery offices, tax agencies and the financial intelligence unit should have access to beneficial ownership information.
- 2: Only some competent authorities are explicitly mentioned in the law.
- 1: The law does not specify which authorities should have access to beneficial ownership information.

Q16: Which information sources are competent authorities allowed to access for beneficial ownership information?

- 4: Information is available through a central beneficial ownership registry/company registry.
- 3: Information is available through decentralised beneficial ownership registries/ company registries.
- 1: Authorities have access to information maintained by legal entities / or information recorded by tax agencies/ or information obtained by financial institutions and DNFBPs.
- 0: Information on beneficial ownership is not available.

Q17: Does the law specify a timeframe (e.g. 24 hours) within which competent authorities can gain access to beneficial ownership?

- 4: Yes, immediately /24 hours.
- 3: 15 days.
- 2: 30 days or in a timely manner.
- 1: Longer period.
- 0: No specification.

Q18: What information on beneficial ownership is recorded in the central company registry? In countries where there are sub-national registries, please respond to the question using the state/province registry that contains the largest number of incorporated companies.

- 4: All relevant information is recorded: name of the beneficial owner(s), month and year of birth, identification or tax number, personal or business address, nationality, country of residence and description of how control is exercised.
- 3: Some relevant information is recorded: name, the month and year of birth, the nationality and the country of residence of the beneficial owner as well as the nature and extent of the beneficial interest held.
- 2: Information is more partially recorded.
- 1: Only the name of the beneficial owner is recorded.
- 0: No information is recorded.

Q19: What information on beneficial ownership is made available to the public?

- 4: All recorded information is published online: name of the beneficial owner(s), identification or tax number, personal or business address, nationality, country of residence and description of how control is exercised.
- 3: Information is partially published online, but some data is omitted (e.g. tax number).
- 2: Only the name of the beneficial owner is published/ or information is only made available on paper / physically.
- 1: Only parties with a 'legitimate interest' are allowed access to the information.
- 0: No information is made available.

Q20: Does the law mandate the registry authority to verify the beneficial ownership information or other relevant information such as shareholders / directors submitted by legal entities against independent and reliable sources (e.g. other government databases, use of software, on-site inspections, among others)?

- 4: Yes, the registry authority is obliged to conduct independent verification of the information provided by legal entities regarding ownership of control.
- 2: Only in suspicious cases.
- 0: No, the information is registered as declared by the legal entity.

Q21: Does the law require legal entities to update information on beneficial ownership, shareholders and directors provided in the company registry?

- 4: Yes, legal entities are required by law to update information on beneficial ownership or information relevant to identifying the beneficial owner (directors/ shareholders) immediately or within 24 hours after the change.
- 3: Yes, legal entities are required to update the information on beneficial ownership or directors shareholders within 30 days after the change.
- 2: Yes, legal entities are required to update the information on the beneficial owner or directors/ shareholders on an annual basis.
- 1: Yes, but the law does not specify a specific timeframe.
- 0: No, the law does not require legal entities to update the information on control and ownership.

Q22: Do the requirements on access to beneficial ownership information also apply to foreign legal entities carrying out economic activity for profit or otherwise subject to tax requirements?

- 4: Yes, in all circumstances.
- 2: Yes, but only in some circumstances (e.g. owning property, participating in public procurement).
- 0: No, there are no requirements on foreign legal persons or arrangements.

PRINCIPLE 5: TRUSTS

Guidance: Trustees should be required to collect information on the beneficiaries and settlors of the trusts they administer. In countries where domestic trusts are not allowed but the administration of trusts is possible, trustees should be required to proactively disclose beneficial ownership information when forming business relationship with financial institutions and DNFBPs. Countries should create registries to capture information about trusts, such as trust registries or asset registries, to be consulted by competent authorities exclusively or open to financial institutions and DNFBPs and / or the public.

Q23: Does the law require trustees to hold beneficial information about the parties to the trust, including information on settlors, the protector, trustees and beneficiaries?

- 4: Yes, the law requires trustees to maintain all relevant information about the parties to the trust, including on settlors, the protector, trustees and beneficiaries.
- 2: Yes, but the law does not require that the information maintained should cover all parties to the trust (e.g. settlors are not covered).
- 1: Yes, but only professional trusts are covered by the law.
- 0: Trustees are not required by law to maintain information on the parties to the trust.

Q24: In the case of foreign trusts, are trustees required to proactively disclose to financial institutions / DNFBPs or others information about the parties to the trust?

- 4: Yes, the law requires trustees to disclose information about the parties to the trust, including about settlors, the protector, trustees and beneficiaries in all circumstances.
- 2: Yes, the law requires trustees to disclose information about the parties to the trust, including about settlors, the protector, trustees and beneficiaries, but only in some circumstances.
- 0: Trustees are not required by disclose information on the parties to the trust.

PRINCIPLE 6: COMPETENT AUTHORITIES' ACCESS TO TRUST INFORMATION

Guidance: Trustees should be required to share with legal authorities all information deemed relevant to identify the beneficial owner in a timely manner, preferably within 24 hours of the request. Competent authorities should have the necessary powers and prerogatives to access information about trusts held by trustees, financial institutions and DNFBPs.

Q25: Is there a registry which collects information on trusts?

- 4: Yes, information on trusts is maintained in a registry.
- 2: Yes, there is a registry which collects information on trusts but registration is not mandatory or information registered is not sufficiently complete to make it possible to identify the real beneficial owner.
- 0: No, there is no registry.

Q26: Does the law allow competent authorities to request / access information on trusts held by trustees, financial institutions, or DNFBPs?

- 4: Yes, competent authorities are able to access beneficial ownership information held by trustees and financial institutions, or access information collected in the registry.
- 2: Competent authorities have to request information or only have access to information collected by financial institutions.
- 0: No.

Q27: Does the law specify which competent authorities (e.g. financial intelligence unit, tax authorities, public prosecutors, anti-corruption agencies, asset recovery offices etc.) should have timely access to beneficial ownership information held by trustees?

- 4: Yes, the law specifies that all law enforcement bodies, asset recovery offices, tax agencies and the financial intelligence unit should have access to beneficial ownership information.
- 2: Only some competent authorities are explicitly mentioned in the law.
- 1: The law does not specify which authorities should have access to beneficial ownership information.

Q28: Do these requirements also extend to foreign trusts being administered in the jurisdiction?

- 4: All trusts established anywhere with any connection to the country concerned.
- 3: Trusts from other Member States with a connection to the country concerned.
- 1: Only trusts established in the country concerned.
- 0: No requirement.

Q29: What information on beneficial ownership of trusts is made available to the public?

- 4: All relevant information is published online: name of the beneficial owner(s), identification or tax number, personal or business address, nationality, country of residence and description of how control is exercised.
- 3: Information is partially published online, but some data is omitted (e.g. tax number).
- 2: Only the name of the beneficial owner is published/ or information is only made available on paper / physically./ Only information on "business-type" trusts is made available.
- 1: Only parties with a 'legitimate interest' are allowed access to the information.
- 0: No information is made available.

PRINCIPLE 7: DUTIES OF FINANCIAL INSTITUTIONS & OTHER BUSINESSES AND PROFESSIONS

Guidance: Financial institutions and DNFBPs should be required by law to identify the beneficial owner of their customers. DNFBPs that should be regulated include, at a minimum, casinos, real estate agents, dealers in precious metals and stones, lawyers, notaries and other independent legal professions when acting on behalf of the legal entity, as well as trust or company service providers (TCSPs) when they provide services to legal entities. The list should be expanded to include other business and professions according to identified money laundering risks. In high-risk cases, financial institutions and DNFBPs should be required to verify – that is, to conduct an independent evaluation of – the beneficial ownership information provided by the customer.

Enhanced due diligence, including ongoing monitoring of the business relationship and provenance of funds, should be conducted when the customer is a politically exposed person (PEP) or a close associate of a PEP. The failure to identify the beneficial owner should inhibit the continuation of the business transaction and / or require the submission of a suspicious transaction report to the oversight body. Moreover, administrative, civil and criminal sanctions for non-compliance should be applicable for financial institutions and DNFBPs, as well as for their senior management.

Finally, they should have access to beneficial ownership information collected by the government. According to 4MLD, financial institutions and DNFBNs should have access to the central registry of beneficial ownership when carrying out customer due diligence as required by the Directive.

FINANCIAL INSTITUTIONS

Q30: Does the law require that financial institutions have procedures for identifying the beneficial owner(s) when establishing a business relationship with a client?

- 4: Yes, financial institutions are always required to identify the beneficial owners of their clients when establishing a business relationship.
- 2: Financial institutions are required to identify the beneficial owners only in cases considered as high-risk or the requirement does not cover the identification of the beneficial owners of both natural and legal customers.
- 0: No, there is no requirement to identify the beneficial owners.

Q31: Does the law require financial institutions to also verify the identity of beneficial owners identified?

- 4: Yes, the identity of the beneficial owner should always be verified through, for instance, a valid document containing a photo, an in-person meeting, or other mechanism.
- 0: No, there is no requirement to verify the identity of the beneficial owner.

Q32: In what cases does the law require financial institutions to conduct independent verification of the information on the identity of the beneficial owner(s) provided by clients?

- 4: Yes, independent verification is always required or required in cases considered as high-risk (higher-risk business relationships, cash transactions above a certain threshold, foreign business relationships).
- 0: No, there is no legal requirement to conduct independent verification of the information provided by clients.

Q33: Does the law require financial institutions to conduct enhanced due diligence in cases where the customer or the beneficial owner is a PEP or a family member or close associate of a PEP?

- 4: Yes, financial institutions are required to conduct enhanced due diligence in cases where their client is a foreign or a domestic PEP, or a family member or close associate of a PEP.
- 2: Yes, but the law does not cover both foreign and domestic PEPs, and their close family and associates.
- 0: No, there is no requirement for enhanced due diligence in the case of PEPs and associates.

Q34: Does the law allow financial institutions to proceed with a business transaction if the beneficial owner has not been identified?

- 4: No, financial institutions are not allowed to proceed with transaction if the beneficial owner has not been identified.
- 0: Yes, financial institutions may proceed with business transactions regardless of whether or not the beneficial owner has been identified.

Q35: Does the law require financial institutions to submit suspicious transaction reports if the beneficial owner cannot be identified?

- 4: Yes.
- 2: Only if there is enough evidence of wrongdoing.
- 0: No.

Q36: Do financial institutions have access to beneficial ownership information collected by the government?

- 4: Yes, online for free through, for instance, a beneficial ownership registry.
- 3: Online, upon registration.
- 2: Online, upon registration and payment of fee.
- 1: Upon request or in person.
- 0: There is no access to beneficial ownership information collected by the government.

Q37: Does the law specify a timeframe (e.g. 24 hours) within which financial institutions carrying out CDD can gain access to beneficial ownership collected by the government?

- 4: Yes, immediately /24 hours.
- 3: 15 days.
- 2: 30 days or in a timely manner.
- 1: Longer period.
- 0: No specification.

Q38: What information on beneficial ownership of companies is made available to the financial institutions?

- 4: All relevant information is published online: name of the beneficial owner(s), identification or tax number, personal or business address, nationality, country of residence and description of how control is exercised.
- 2: Information is partially published online, but some data is omitted (e.g. tax number).
- 1: Only the name of the beneficial owner is published/ or information is only made available on paper / physically.
- 0: No information is made available.

Q39: What information on beneficial ownership of trusts is made available to the financial institutions?

- 4: All relevant information is published online: name of the beneficial owner(s), identification or tax number, personal or business address, nationality, country of residence and description of how control is exercised.
- 2: Information is partially published online, but some data is omitted (e.g. tax number).
- 1: Only the name of the beneficial owner is published/ or information is only made available on paper / physically.
- 0: No information is made available.

Q40: Does the law allow the application of sanctions to financial institutions' directors and senior management?

- 4: Yes, the law envisages sanctions for both legal entities and senior management.
- 0: No, senior management cannot be held responsible or there is no criminal liability for legal entities.

DNFBPS

Q41: Are TCSPs required by law to identify the beneficial owner of the customers?

- 4: Yes, TCSPs are required by law to identify the beneficial owner of their customer when performing transactions on behalf of their clients.
- 2: TCSPs are partially covered by the law.
- 0: No, TCSPs are not covered by the law and do not have anti-money laundering obligations.

Q42: Do these obligations extend to foreign trusts being administered or provided with other services, rather than being arranged?

- 4: Yes, in all circumstances.
- 2: Yes, but only in some circumstances.
- 0: There are no requirements relating to foreign trusts.

Q43: Are lawyers, when carrying out certain transactions on behalf of clients (e.g. management of assets), required by law to identify the beneficial owner of the customers?

- 4: Yes, lawyers are required by law to identify the beneficial owner of their customer when performing transactions on behalf of their clients.
- 0: No, lawyers are not covered by the law and do not have anti-money laundering obligations.

Q44: Are accountants required by law to identify the beneficial owner of the customers?

- 4: Yes, accountants are required by law to identify the beneficial owner of their customer when performing transactions on behalf of their clients.
- 0: No, accountants are not covered by the law and do not have anti-money laundering obligations.

Q45: Are real estate agents required by law to identify the beneficial owner of the customers?

- 4: Yes, real estate agents are required to identify the beneficial owner of their clients buying or selling property.
- 2: Real estate agents are partially covered by the law.
- 0: No, real estate agents are not covered by the law and do not have anti-money laundering obligations.

Q46: Are casinos required by law to identify the beneficial owners of the customers?

- 4: Yes, casinos are required by law to identify the beneficial owners of their customers or casinos are prohibited by law.
- 0: No, casinos are not covered by the law and do not have anti-money laundering obligations.

Q47: Are providers of gambling services required by law to identify the beneficial owners of the customers when collection of winnings or wagering of a stake exceeds EUR 2,000?

- 4: Yes, providers of gambling services are required by law to identify the beneficial owners of their customers or providers of gambling services are prohibited by law.
- 0: No, providers of gambling services are not covered by the law and do not have anti-money laundering obligations.

Q48: Are dealers in precious metals and stones required by law to identify the beneficial owner of the customers?

- 4: Yes, dealers in precious metals and stones are required to identify the beneficial owner of clients in all transactions or in transactions above a certain threshold.
- 0: No, dealers in precious metals and stones are not covered by the law and do not have anti-money laundering obligations.

Q49: Are dealers in luxury goods required by law to identify the beneficial owner of the customers?

- 4: Yes, dealers in luxury goods are required to identify the beneficial owner of their customer.
- 0: No, dealers in luxury goods are not covered by the law and do not have anti-money laundering obligations.

Q50: Are persons trading in goods required by law to identify the beneficial owner of the customers when carrying out cash transactions over EUR 10,000?

- 4: Yes, persons trading in goods are required to identify the beneficial owner of their customer.
- 0: No, persons trading in goods are not covered by the law and do not have anti-money laundering obligations.

Q51: Does the law require relevant DNFBPs to also verify the identity of beneficial owners identified?

- 4: Yes, the identity of the beneficial owner should always be verified through, for instance, a valid document containing a photo, an in-person meeting, or other mechanism.
- 0: No, there is no requirement to verify the identity of the beneficial owner.

Q52: Does the law require DNFBPs to conduct independent verification of the information on the identity of the beneficial owner(s) provided by clients?

- 4: Yes, independent verification is always required or required in cases considered as high-risk (higher-risk business relationships, cash transactions above a certain threshold, foreign business relationships).
- 0: No, there is no legal requirement to conduct independent verification of the information provided by clients.

Q53: Does the law require enhanced due diligence by DNFBPs in cases where the customer or the beneficial owner is a PEP or a family member or close associate of the PEP?

- 4: Yes, DNFBPs are required to conduct enhanced due diligence in cases where their client is a foreign or a domestic PEP, or a family member or close associate of a PEP.
- 2: Yes, but the law does not cover both foreign and domestic PEPs and their close family and associates.
- 0: No, there is no requirement for enhanced due diligence in the case of PEPs and their associates.

Q54: Does the law allow DNFBPs to proceed with a business transaction if the beneficial owner has not been identified?

- 4: No, a business transaction may only proceed if the beneficial owner of the client has been identified.
- 0: Yes, relevant DNFBPs are allowed to proceed with a business transaction regardless of whether or not the beneficial ownership has been identified.

Q55: Does the law require DNFBPs to submit a suspicious transaction report if the beneficial owner cannot be identified?

- 4: Yes, the law establishes that relevant DNFBPs have to submit a suspicious transaction report if they cannot identify the beneficial owner of their clients.
- 2: The law establishes that suspicious transaction reports should be submitted only if there is enough evidence of wrongdoing.
- 0: No, a business transaction may only proceed if the beneficial owner of the client has been identified.

Q56: Does the law allow the application of sanctions to DNFBPs' directors and senior management?

- 4: Yes, the law envisages sanctions for both legal entities and senior management.
- 0: No, senior management cannot be held responsible or there is no criminal liability for legal entities.

Q57: Do DNFBS have access to beneficial ownership information collected by the government?

- 4: Yes, online for free through, for instance, a beneficial ownership registry.
- 3: Online, upon registration.
- 2: Online, upon registration and payment of fee.
- 1: Upon request or in person.
- 0: There is no access to beneficial ownership information collected by the government.

Q58: Does the law specify a timeframe (e.g. 24 hours) within which DNFBS carrying out CDD can gain access to beneficial ownership collected by the government?

- 4: Yes, immediately /24 hours.
- 3: 15 days.
- 2: 30 days or in a timely manner.
- 1: Longer period.
- 0: No specification.

Q59: What information on beneficial ownership is made available to DNFBS?

- 4: All relevant information is published online: name of the beneficial owner(s), identification or tax number, personal or business address, nationality, country of residence and description of how control is exercised.
- 2: Information is partially published online, but some data is omitted (e.g. tax number).
- 1: Only the name of the beneficial owner is published/ or information is only made available on paper / physically.
- 0: No information is published.

Q60: Does access to beneficial ownership for DNFBS include any information provided by foreign trusts or companies?

- 4: Yes, all information is provided.
- 2: More limited information is provided on foreign than domestic arrangements.
- 0: No information is provided on foreign trusts or companies.

PRINCIPLE 8: DOMESTIC AND INTERNATIONAL COOPERATION

Guidance: Domestic and foreign authorities should be able to access beneficial ownership information held by other authorities in the country in a timely manner, though, for instance, access to central beneficial ownership registries. Domestic authorities should also have the power to obtain beneficial ownership information from third parties on behalf of foreign authorities or to share information without the consent of affected parties in a timely manner. Governments should publish guidelines explaining what type of information is available and how it can be accessed.

DOMESTIC SHARING OF INFORMATION

Q61: Does the law impose any restriction on information sharing (e.g. confidential information) across in-country authorities?

- 4: No, there are no restrictions in place.
- 2: There are some restrictions on sharing information across in-country authorities.
- 0: Yes, there are significant restrictions on sharing information across in-country authorities.

Q62: How is information on beneficial ownership held by domestic authorities shared with other authorities in the country?

- 4: Information on beneficial ownership is shared through a centralised database, such as a beneficial ownership registry.
- 3: There are several online databases managed by different authorities that contain relevant beneficial ownership information (e.g. company registry, tax registry, etc.) that can be accessed.
- 2: Domestic authorities can access beneficial ownership information through written requests or memoranda of understanding.
- 1: Domestic authorities may only access beneficial ownership maintained by another authority if there is a court order.
- 0: Information on beneficial ownership is not shared.

INTERNATIONAL SHARING OF INFORMATION

Q63: Are there clear procedural requirements for a foreign jurisdiction to request beneficial ownership information?

- 4: Yes, information on how to proceed with a request for accessing beneficial ownership information is made available through, for instance, the domestic authority's website or guidelines.
- 0: No, information on how to proceed with a request is not easily available.

Q64: Does the law allow competent authorities in your country to use their powers and investigative techniques to respond to a request from foreign judicial or law enforcement authorities?

- 4: Yes, domestic authorities may use their investigative powers to respond to foreign requests.
- 0: No, the law does not allow domestic competent authorities to act on behalf of foreign authorities.

Q65: Does the law in your country restrict the provision or exchange of information or assistance with foreign authorities (e.g. it is impossible to share information related to fiscal matters; restrictions related to bank secrecy; restrictions related to the nature or status of the requesting counterpart, among others)?

- 4: No, the law does not impose any restriction.
- 2: There are some restrictions that hamper the timely exchange of information.
- 0: Yes, there are significant restrictions in the law.

Q66: Do foreign competent authorities have access to beneficial ownership information maintained by domestic authorities?

- 4: Yes, online for free through, for instance, a beneficial ownership registry.
- 3: Yes, online upon registration.
- 2: Yes, online upon the payment of a fee and registration.
- 1: Beneficial ownership information can be accessed only upon motivated request.
- 0: No.

Q67: Do the information sharing requirements extend to any beneficial ownership information provided by foreign companies and trusts?

- 4: Yes, in all circumstances.
- 2: Yes, but in limited circumstances.
- 0: Information on foreign trusts or companies cannot be shared or is not collected.

PRINCIPLE 9: TAX AUTHORITIES

Guidance: Tax authorities should have access to beneficial ownership registries or, at a minimum, have access to company registries and be empowered to request information from other government bodies, legal entities, financial institutions and DNFBPs. There should be mechanisms in place, such as memoranda of understanding or treaties, to ensure that information held by domestic tax authorities is exchanged with foreign counterparts.

Q68: Do tax authorities have access to beneficial ownership information maintained by domestic authorities?

- 4: Yes, online for free through, for instance, a beneficial ownership registry.
- 3: Yes, online upon registration.
- 2: Yes, online upon the payment of a fee and registration.
- 1: Beneficial ownership information can be accessed only upon motivated request.
- 0: No.

Q69: Does the law impose any restriction on sharing beneficial ownership information with domestic tax authorities (e.g. confidential information)?

- 4: No, the law does not impose restrictions.
- 2: The law does not impose significant restrictions, but exchange of information is still limited or cumbersome (e.g. a court order is necessary).
- 0: Yes, there are significant restrictions in place.

Q70: Is there a mechanism to facilitate the exchange of information between tax authorities and foreign counterparts?

- 4: Yes. The country is a member of the OECD tax information exchange and has signed tax information exchange agreements with several countries.
- 2: There is a mechanism available, but improvements are needed.
- 0: No.

PRINCIPLE 10: BEARER SHARES AND NOMINEES

Guidance: Bearer shares should be prohibited and until they are phased out they should be converted into registered shares or required to be held with a regulated financial institution or professional intermediary.

Nominee shareholders and directors should be required to disclose to company or beneficial ownership registries that they are nominees. Nominees must not be permitted to be registered as the beneficial owner in such registries. Professional nominees should be obliged to be licensed in order to operate and to keep records of the person(s) who nominated them.

Q71: Does the law allow the use of bearer shares in your country?

- 4: No, bearer shares are prohibited by law.
- 0: Yes, bearer shares are allowed by law.

Q72: If the use of bearer shares is allowed, is there any other measure in place to prevent them being misused?

- 2: Yes, bearer shares must be converted into registered shares or share warrants (dematerialisation) or bearer shares have to be held with a regulated financial institution or professional intermediary (immobilisation).
- 1: Bearer share holders have to notify the company and the company is obliged to record their identity or there are other preventive measures in place.
- 0: No, there are no measures in place.

Q73: Does the law allow the incorporation of companies using nominee shareholders and directors?

- 4: No, nominee shareholders and directors are not allowed.
- 0: Yes, nominee shareholders and directors are allowed.

Q74: Does the law require nominee shareholders and directors to disclose, upon registering the company, the identity of the beneficial owner?

- 2: Yes, nominees need to disclose the identity of the beneficial owner.
- 0: No, nominees do not need to disclose the identity of the beneficial owner or nominees are not allowed.

Q75: Does the law require professional nominees to be licensed?

- 0.5: Yes, professional nominees need to be licensed.
- 0: No, professional nominees do not need to be licensed.

Q76: Does the law require professional nominees to keep records of the person who nominated them?

- 0.5: Yes, professional nominees need to keep records of their clients for a certain period of time.
- 0: No, professional nominees do not need to keep records.

Transparency International Italia
P.le Carlo Maciachini 11
20159 Milano

T: +39 02 40093560
E: info@transparency.it
W: www.transparency.it

twitter.com/transparency_it 

facebook.com/TransparencyItalia 