Quesito n. 1

Quali miglioramenti e sviluppi hanno avuto luogo per interconnettere effettivamente i vari registri e migliorare l'accesso ai dati finanziari rilevanti? La situazione è cambiata o è rimasta la stessa rispetto a quanto riportato nel Rapporto Rule of Law 2022? Qual è la situazione relativa alle banche dati finanziarie, come UIF, banche, autorità fiscali, dogane e altri rilevanti registri finanziari? È il registro dei beneficiari effettivi che è stato istituito?

Le organizzazioni criminali hanno bisogno, per lo svolgimento di attività imprenditoriali legali, di porre in essere pratiche corruttive e collusive, intrecciando rapporti d'affari con il mondo delle imprese, della Pubblica Amministrazione e quello politico, allo scopo di acquisire il controllo di attività economiche sul territorio e condizionare i vari settori dell'economia.

Si tratta di una minaccia unitaria e globale, a cui la Guardia di Finanza può rispondere con efficacia solo valorizzando pienamente il quadro potestativo **che le consente di accedere, direttamente, a un ampio *set* di dati di natura fiscale, doganale, valutaria, di polizia e di *intelligence*.**

Fondamentale per contrastare questi fenomeni, oggi e vieppiù nel futuro, è il presidio antiriciclaggio, in cui la Guardia di finanza è pienamente inserita.

Per **migliorare l'accesso ai dati finanziari**, il Corpo opera quale anello di congiunzione tra il piano preventivo e quello repressivo, con funzioni baricentriche rispetto alle altre Autorità interessate, tra cui le autorità fiscali (Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane e dei monopoli).

Le segnalazioni di operazioni sospette costituiscono delle importantissime spie che permettono di conoscere quasi in tempo reale l'esistenza di flussi finanziari potenzialmente riconducibili a fenomeni illeciti di varia natura.

L'Unità di Informazione Finanziaria è preposta a ricevere i flussi segnaletici inoltrati dai soggetti obbligati (tra cui le banche), ne effettua l'analisi finanziaria e li trasmette successivamente al **Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di finanza** e alla Direzione Investigativa Antimafia, quali Organismi titolari, sul piano amministrativo, di peculiari potestà.

In questo contesto, il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (con sede centrale a Roma e articolazioni periferiche a Milano, Palermo e Reggio Calabria) è stato individuato quale organismo deputato all'analisi investigativa e al successivo approfondimento operativo delle segnalazioni di operazioni sospette.

Per questa seconda attività (l'approfondimento operativo delle SS.OO.SS.), la Guardia di Finanza può altresì contare sui suoi oltre 600 Reparti operativi distribuiti sul territorio.

Nel triennio 2020-2022, a fronte di circa 458.000 segnalazioni pervenute dall'Unità di Informazione Finanziaria, 1.243 sono state avocate dalla D.I.A. in quanto riconducibili a fatti di criminalità organizzata, mentre le restanti hanno formato oggetto di analisi da parte del citato Nucleo Speciale.

Le segnalazioni di operazioni sospette confluiscono nel circuito operativo e sono costantemente valorizzate, non soltanto a fini antiriciclaggio, antiterrorismo e di rispetto della normativa valutaria, **ma anche per il contrasto all'evasione fiscale e ad altri illeciti di natura economico-finanziaria.**

All'analisi e all'approfondimento di tali segnalazioni si aggiungono ulteriori attività svolte dal Corpo, quali l'esecuzione di ispezioni e controlli nei confronti dei soggetti obbligati, nonché di misure di congelamento nei riguardi di soggetti indiziati di appartenere a organizzazioni terroristiche ovvero colpiti da misure sanzionatorie dell'Unione Europea.

Il settore valutario, inoltre, conosce **specifiche forme di cooperazione internazionale**, che coinvolgono tutte le autorità che concorrono alla prevenzione dell'uso dei sistemi finanziari a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In tale contesto, il Nucleo Speciale Polizia Valutaria e la Direzione Investigativa Antimafia:

- collaborano con l'Unità di Informazione Finanziaria e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, scambiando le informazioni che la medesima autorità amministrativa ottiene dalle Financial Intelligence Unit degli altri stati membri;
- scambiano "direttamente", a condizioni di reciprocità e in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio, dati e informazioni di polizia con omologhi Organismi esteri e internazionali.

Il Corpo, quale Autorità competente del complessivo presidio di settore, assicura, peraltro, le più opportune forme di raccordo con le altre Forze di polizia, fornendo loro tempestivamente le segnalazioni di operazioni sospette di interesse per lo sviluppo di indagini nelle materie di propria competenza.

Nel dicembre 2021, infatti, è stato stipulato uno specifico protocollo d'intesa con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e l'Arma dei Carabinieri al fine di disciplinare le modalità attuative dello scambio informativo in parola.

Per quanto concerne il registro dei ***beneficial owner***, la trasparenza e la conoscibilità delle **informazioni relative al titolare effettivo** risultano fondamentali per ricondurre anomalie o reati ai loro autori. In quest'ottica, la IV e la V direttiva antiriciclaggio hanno previsto che gli Stati membri si dotino di strumenti adeguati per consentire l'acquisizione, la conservazione e l'accessibilità delle informazioni relative alla titolarità effettiva degli enti costituiti sui propri territori.

In attuazione di questa previsione, l'Italia ha istituito un registro nazionale dei titolari effettivi di società e *trust* con il **decreto interministeriale pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 25 maggio 2022**. Si tratta di un ulteriore tassello nella costruzione di un efficace presidio di prevenzione del riciclaggio, da tempo atteso anche per allineare il nostro Paese agli *standard* internazionali. L'efficace applicazione delle norme sul registro risulta, peraltro, essenziale per garantire all'Italia di partecipare al sistema di **interconnessione dei registri centrali c.d. BORIS – *Beneficial Ownership Registers Interconnession System***.

Lo stesso decreto ha poi previsto, a far data dalla sua entrata in vigore - il 9 giugno 2022, l'emanazione di **quattro ulteriori provvedimenti attuativi** per approvare il modello digitale necessario per le comunicazioni agli uffici del registro delle imprese.

Con il decreto del 12 aprile 2023 del Ministero delle Imprese e del *made* in *Italy*, è stato quindi compiuto un ulteriore passo in avanti per definire il formato elettronico della comunicazione unica d'impresa da utilizzare per la trasmissione dei dati.

I provvedimenti disciplinano la comunicazione, l'accesso e la consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di *trust* produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust e si prefiggono di *"prevenire e contrastare l'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo"*.

Con riguardo ai **criteri per l'individuazione del titolare effettivo**, il decreto del 2022 ne prevede tre, uno conseguente all'altro: il primo è quello dell'assetto proprietario, per cui sono titolari effettivi coloro che possiedono direttamente o indirettamente la titolarità di una partecipazione superiore al 25 per cento del capitale sociale; in mancanza di soggetti titolari di una quota di partecipazione pari a questo limite, scatta il criterio del controllo, in base al quale il titolare effettivo è la persona fisica o le persone fisiche a cui è attribuibile il controllo della società inteso come controllo della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria ovvero controllo di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante in assemblea ordinaria oppure l'esistenza di particolari vincoli contrattuali che consentano di esercitare un'influenza dominante. Il terzo criterio residuale individua il titolare effettivo in colui che esercita il potere di rappresentanza legale, di amministrazione

o direzione della società. Nei trust, la figura del titolare effettivo è definita dall'art. 22 del decreto antiriciclaggio che lo identifica in tutte le persone che sono coinvolte nel trust, quindi il disponente, il beneficiario, il *trustee* e tutte le persone fisiche che esercitano un controllo sul trust, oppure che esercitano un controllo sui beni conferiti nel *trust*.

Potranno accedere per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali senza alcuna restrizione, gli attori preposti al sistema di prevenzione antiriciclaggio e quindi anche la Guardia di finanza.

L'estesa quantità di informazioni si dimostrerà utile, inoltre, a tutti i soggetti obbligati che non solo potranno accedere al registro secondo un preciso percorso procedurale ma comunicheranno, se del caso, tempestivamente al gestore le eventuali difformità tra le informazioni sulla titolarità effettiva ottenute per effetto della consultazione del registro e quelle acquisite in sede di adeguata verifica della clientela. Tali segnalazioni consentiranno di generare dei "sistemi di allerta" utili allo svolgimento di approfondite analisi da parte delle autorità competenti.

La V direttiva antiriciclaggio ha poi introdotto la **facoltà per il pubblico di accedere alle informazioni del registro**. Come noto, proprio con riferimento all'accesso da parte dei privati, la Corte di Giustizia Europea, nel novembre 2022 ha ritenuto che tale previsione potesse violare i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali dei cittadini sanciti dalla Carta Europea.

A seguito di tale decisione, il legislatore nazionale ha **disapplicato la disposizione di cui all'art. 7 comma 1 del decreto interministeriale del 25 maggio 2022**, ai sensi del quale i dati e le informazioni sulla titolarità effettiva delle imprese dotate di personalità giuridica e delle persone giuridiche private, presenti nella sezione autonoma del Registro delle imprese, sarebbero stati accessibili al pubblico a richiesta e senza limitazioni (salvo il caso in cui fossero risultate ragioni per le quali l'accesso ai dati e alle informazioni sulla titolarità effettiva avrebbe esposto il titolare effettivo ad un rischio sproporzionato di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione).

L'istituzione del Registro rappresenta certamente un grande passo avanti nella lotta al riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e costituisce uno strumento di particolare utilità per la Guardia di finanza.

La specifica sezione del registro delle imprese contenente le informazioni sulla titolarità di enti collettivi, *trust* e istituti giuridici similari è stata istituita per finalità antiriciclaggio, **ma è evidente che gli stessi dati possono dare un efficace impulso alla lotta all'evasione e alle frodi fiscali.**

Si pensi ad esempio al caso di un contribuente che si serva di un *trust* quale struttura interposta allo scopo di sottrarre fraudolentemente i propri beni alle procedure esecutive conseguenti al mancato pagamento delle imposte o, ancora, a chi attribuisca fittiziamente la titolarità di aeromobili, natanti o altri beni di lusso a un *trust* per sottrarsi a un accertamento sintetico del reddito.

Non è un caso, infatti, che lo stesso art. 21 del decreto antiriciclaggio riconosca il potere di accedere alle informazioni della specie anche alle autorità preposte al contrasto dell'evasione fiscale.

I dati disponibili nel registro dimostrano quindi lo stretto collegamento che esiste tra la normativa fiscale e quella antiriciclaggio, *link* che, oltre a comprovare le reali disponibilità finanziarie in chiave di riciclaggio consente di motivare più compiutamente gli atti impositivi emessi dalle autorità fiscali per contestare una maggiore capacità contributiva delle persone fisiche e giuridiche.

Bisogna infatti considerare che la normativa in oggetto, per sua natura, è destinata a considerare gli aspetti sostanziali e non meramente formali delle operazioni finanziarie e delle prestazioni professionali. Il soggetto a cui formalmente sono imputati gli effetti di una operazione finanziaria può essere, di volta in volta, una persona fisica ovvero una persona giuridica e non sempre c'è coincidenza tra chi formalmente agisce ed il soggetto titolare

del reale interesse economico dell'operazione. Nel caso di persona giuridica o ente assimilato è essenziale quindi individuare i reali destinatari degli effetti giuridici dell'operazione, del rapporto o della prestazione professionale, la cui identificazione è fondamentale per la tutela generale del sistema economico - finanziario.

Nella strategia operativa attuata dal Corpo nel segmento della tutela della spesa pubblica acquisisce centralità il monitoraggio dei flussi finanziari sospetti, l'identificazione dei titolari effettivi e le indagini patrimoniali, ai fini del contrasto dell'evasione fiscale e del riciclaggio, che rappresentano i principali fattori di alterazione della concorrenza e del mercato, oltre che condotte connesse, in molti casi, a truffe ai danni delle risorse pubbliche e a episodi corruttivi.

L'esperienza operativa maturata dimostra che uno degli elementi centrali in ogni operazione a contrasto della criminalità economica è costituito dall'analisi delle movimentazioni di denaro, svolta ripercorrendo i flussi finanziari e mediante mirati accertamenti di natura economico-patrimoniale. Lo scopo è quello di intercettare immissioni di capitali illeciti nel tessuto produttivo e, più in generale, operazioni di riciclaggio, peraltro agevolate dalla disponibilità di piattaforme informatiche e applicazioni *online*, atte ad assicurare rapidità nelle transazioni e anonimato dei responsabili. In tale ambito grande attenzione è riservata ai mezzi di pagamento, anche avuto riguardo alla crescente diffusione delle criptovalute e al rischio del loro utilizzo da parte delle organizzazioni delinquenziali, specie di matrice mafiosa, per riciclare i proventi derivanti dalle loro attività.

Quesito n. 2

Ci sono informazioni che si possono condividere in merito a indagini/procedimenti penali per corruzione ad alto livello e/o casi di corruzione all'estero? Ci sono sviluppi in relazione alle limitazioni menzionate lo scorso anno (risorse, esperienze e competenza legale)?

1. A titolo esemplificativo si cita il seguente servizio, che ha avuto avvio nel 2020: **Operazione Paideia.**

   Il **Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di finanza**, nel 2022, ha concluso una complessa e articolata attività di polizia giudiziaria condotta, sotto il coordinamento della Procura della Repubblica di Roma, nei confronti di un imprenditore e di soggetti a lui collegati, in relazione a ipotesi di **corruzione** nei confronti di un **ex Capo Dipartimento del Ministero dell'Istruzione e di alcuni dipendenti del predetto Ministero.**

   Le attività investigative, **sviluppate anche attraverso l'analisi dei flussi finanziari e l'approfondimento di segnalazioni per operazioni sospette**, hanno riguardato, in particolare, le procedure selettive per la realizzazione di alcune progettualità, gestite dal Ministero, a favore di Istituti scolastici siti in diverse regioni italiane per circa **23 milioni di euro.**

   Sulla base del quadro accusatorio delineatosi nel corso delle indagini preliminari, l'imprenditore avrebbe potuto contare sulla collaborazione fornita dai dipendenti del Ministero dell'Istruzione, secondo uno **schema sinallagmatico di scambio di interessi tradotti in vantaggi economici per l'imprenditore e utilità per i predetti dipendenti pubblici** (complessivamente quantificate **in oltre 3 milioni di euro**).

   Lo stesso imprenditore, risultato amministratore di fatto e/o di diritto di tre società e una fondazione, sarebbe stato così in grado di **conoscere anticipatamente i contenuti dei bandi** per il finanziamento di progetti scolastici apportandone le modifiche necessarie per favorire le sue società e avrebbe partecipato a riunioni strategiche presso il Dicastero per concordare la distribuzione dei finanziamenti.

I collaboratori **dell'imprenditore** avrebbero invece contribuito alla predisposizione del contenuto dei bandi di gara in modo che potessero essere agevolmente aggiudicati agli enti allo stesso riconducibili e, nel contempo, avrebbero partecipato consapevolmente alla dazione delle utilità in favore dei pubblici ufficiali.

In conclusione, le attività di indagine hanno permesso all'A.G. di:

a. sottoporre a **misura cautelare personale** complessivamente n.8 soggetti;
b. eseguire **sequestri finalizzati alla confisca diretta e per equivalente** per oltre **2,5 milioni di euro;**
c. ottenere, già nella fase delle indagini preliminari, la **richiesta di accesso al rito alternativo del patteggiamento da parte di n.7 denunciati.**

2. Quanto alle risorse a disposizione, il Corpo, negli anni, ha molto investito per lo sviluppo e il perfezionamento delle **tecnologie informatiche** nonché per l'accesso alle più importanti risorse disponibili.

   In tal senso, sono state **stipulate specifiche intese protocollari** con soggetti di diritto pubblico e società partecipate gestori di risorse finanziarie, nel cui ambito è specificamente prevista la **condivisione di informazioni** nonché **l'accesso alle rispettive banche dati**, al fine di acquisire elementi ritenuti utili per l'attività di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni economico-finanziarie.

   La capacità di sfruttare le potenzialità derivanti dai predetti applicativi informatici è, infatti, una condizione essenziale per **orientare le indagini** su soggetti connotati da un elevato profilo di pericolosità e ridurre la portata dei più gravi fenomeni di illegalità.

   In tale quadro, particolare rilievo assume il rapporto di proficua collaborazione in essere con **l'Autorità Nazionale Anticorruzione**, specialmente nel campo della vigilanza del settore degli appalti pubblici.

   Rapporti definiti anche dal protocollo d'intesa rinnovato nell'ottobre del 2021 che, tra l'altro, prevede uno specifico scambio di dati e informazioni che alimentano l'applicativo del Corpo denominato **Mo.Co.P. (Monitoraggio dei Contratti Pubblici)**.

   Si tratta di uno strumento di informatica operativa, strutturato sull'integrazione delle informazioni acquisite da fonti esterne (**Banca dati Nazionale Contratti Pubblici** dell'Anac, Camere di Commercio, Anagrafe Tributaria) e da quelle ritraibili dagli archivi informatici in uso al Corpo.

   Partendo dalla base dati informativa relativa ai bandi indetti sul territorio nazionale – rappresentata dalla BDNCP, il sistema Mo.Co.P. rende fruibili **informazioni puntuali e aggregate (ricerche "per chiavi" o mirate)** in ordine alle procedure per l'affidamento di lavori, servizi e forniture.

   Caratteristica fondamentale della risorsa è, inoltre, la possibilità di effettuare **"analisi di rischio"** allo scopo di ottenere elementi utilizzabili per orientare la selezione di possibili *target* ispettivi. La piattaforma permette, infatti, di operare una valutazione del rischio dei contratti pubblici sulla base di **indicatori** connessi alle caratteristiche delle procedure nonché correlati alle stazioni appaltanti o agli operatori economici.

   Possiamo richiamare, infine, uno dei progetti più ambiziosi portati avanti dallo Stato Maggiore del Corpo, il cui sviluppo ha portato oggi alla possibilità per ogni militare di accedere alla c.d. **"Dorsale Informatica"**, uno strumento che, attraverso l'interazione delle numerose banche dati a disposizione della Guardia di finanza – più di 200 – consente al nostro personale, attraverso l'inserimento di una sola chiave di ricerca, di generare output sistemici e relazionali, contraendo sensibilmente i tempi di elaborazione delle interrogazioni.