

La titolarità effettiva degli enti, tra evoluzione della normativa in materia antiriciclaggio e introduzione della sezione dedicata nel Registro delle Imprese.

di Pasquale Grella e Francesca Zambrini

Sommario 1. Nozione di titolare effettivo ed evoluzione normativa. - 2. Determinazione dell'UBO: l'attuale quadro normativo in Italia. - 3. Il Registro del Titolare Effettivo: stato dell'arte e prospettive future. - 4. Qualche ulteriore spunto, anche in ottica comparata.

1. Nozione di titolare effettivo ed evoluzione normativa

Nell'ambito delle misure adottate a livello nazionale ed internazionale, al fine di contrastare i fenomeni di riciclaggio di denaro e terrorismo internazionale, ha assunto negli anni particolare rilievo la figura del titolare effettivo (*ultimate beneficial owner*, nel prosieguo anche "**UBO**"), che – come è noto – si identifica con la persona fisica che risulta essere beneficiaria finale, nell'interesse della quale il rapporto continuativo è istaurato, la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita¹.

I legislatori europei hanno infatti dimostrato un crescente interesse nel disciplinare i metodi di individuazione di tale figura e le relative ricadute in ambito di controlli e verifiche, considerando la trasparenza sui dati relativi all'UBO un elemento fondamentale per la prevenzione dei meccanismi di occultamento di identità per finalità illecite attraverso strutture societarie².

L'argomento presenta, in effetti, una serie di riflessi di non poco conto anche in materia di antitrust e di prevenzione di fenomeni corruttivi, nonché di evasione fiscale e che, tuttavia, non possono essere approfonditi in questa sede.

Intendendo con il presente contributo concentrare l'attenzione sulla normativa antiriciclaggio, si rileva come, fin dalla prima versione del D.Lgs. 231/2007 (nel prosieguo, anche il "**Decreto**") recante disposizioni in materia di antiriciclaggio, tra gli obblighi di adeguata verifica della clientela imposti ai Soggetti Obbligati³ sia stata espressamente ricompresa l'identificazione

¹ Cfr. art. 1, comma 2, lettera pp) del D. Lgs. 231/2007.

² "*La necessità di informazioni accurate e aggiornate sul titolare effettivo è un elemento fondamentale per rintracciare criminali che potrebbero altrimenti occultare la propria identità dietro una struttura societaria*", cfr. Considerando n. 14 Direttiva UE 2015/849.

³ Compiutamente elencati dall'art. 3 del Decreto. Tra i Soggetti Obbligati figurano, tra gli altri, banche, istituti finanziari ed assicurativi e professionisti. Giova

del titolare effettivo, genericamente prevedendo che tale processo fosse svolto tramite "*l'adozione di misure adeguate e commisurate alla situazione di rischio per comprendere la struttura di proprietà e di controllo del cliente*"⁴. Con gli interventi normativi successivi, poi, il legislatore è intervenuto per puntualizzare e modificare le modalità e i criteri di individuazione di tale figura, la cui determinazione – soprattutto a fronte di assetti societari complessi e di composizioni azionarie variegata – aveva sin da subito presentato alcune difficoltà pratiche e applicative.

Peraltro, la sempre più avvertita di contrastare i fenomeni di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo – connotati in maniera crescente da elementi di complessità e transnazionalità – ha portato il legislatore europeo ad intervenire in materia con due direttive nel giro di soli tre anni⁵, con conseguente necessità, per il nostro ordinamento, di adeguare e coordinare il testo del Decreto con le nuove indicazioni europee.

In particolare, a partire dal 2017, con il recepimento in Italia della IV Direttiva ad opera del D.Lgs. 90/2017, sono stati introdotti all'art. 20 del Decreto i *Criteri per la determinazione della titolarità effettiva di clienti diversi dalle persone fisiche*⁶; come si vedrà più approfonditamente *infra*, lo stesso articolo, successivamente, è stato oggetto di un'ulteriore modifica – con particolare riguardo al criterio c.d. "residuale" – ad opera del D.Lgs. 125/2019, in attuazione della V Direttiva.

peraltro ricordare in questa sede che a far data dal 10 novembre 2019, con l'entrata in vigore del D.Lgs. 125/2019, all'elenco sono stati aggiunti (i) i soggetti che esercitano il commercio di opere d'arte o che agiscono in qualità di intermediari nel commercio delle medesime opere, anche quando tale attività è effettuata da gallerie d'arte o case d'asta, qualora il valore dell'operazione sia pari o superiore a 10.000 euro; (ii) i soggetti che conservano o commerciano opere d'arte ovvero che agiscono da intermediari nel commercio delle stesse, qualora tale attività sia effettuata all'interno di porti franchi e il valore dell'operazione, anche se frazionata, o di operazioni collegate, sia pari o superiore a 10.000 euro; (iii) gli agenti immobiliari, anche in qualità di intermediari nella locazione di un bene immobile, limitatamente alle operazioni per le quali il canone mensile è pari o superiore a 10.000 euro; (iv) i prestatori di servizi di portafoglio digitale; (v) i prestatori di servizio la cui attività consiste nella fornitura di servizi di scambio di valute virtuali e valute aventi corso forzoso (c.d. *exchanger*).

⁴ Art. 19 D.Lgs. 231/2007 nella sua formulazione originaria, che attuava nell'ordinamento interno le prime tre direttive emanate dal Legislatore Europeo in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose.

⁵ Direttiva UE 2015/849 ("**IV Direttiva**") e Direttiva UE 2018/843 ("**V Direttiva**").

⁶ Così, di fatto, abrogando l'allegato tecnico precedentemente vigente in materia, nel tentativo di superare l'incertezza riguardo alle modalità di applicazione della soglia del 25% più uno del capitale sociale per l'individuazione del titolare effettivo. Per una esaustiva ricostruzione in merito, si veda: P. IEMMA, N. CUPPINI, *Antiriciclaggio: la babele del titolare effettivo in Diritto Bancario online*, 2020.

Parallelamente, comunque, in un'ottica di valorizzazione dei canoni di autoresponsabilità e di trasparenza, si è fatta strada l'idea che l'individuazione del proprio beneficiario finale debba provenire in primo luogo da ciascuna società; già nel testo del 2007 del Decreto era dato leggersi: "*I clienti forniscono, sotto la propria responsabilità, tutte le informazioni necessarie e aggiornate per consentire ai soggetti destinatari del presente decreto di adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela. Ai fini dell'identificazione del titolare effettivo, i clienti forniscono per iscritto, sotto la propria responsabilità, tutte le informazioni necessarie e aggiornate delle quali siano a conoscenza*⁷". Era, dunque, già in origine individuato un onere in capo agli operatori economici in tal senso, che, tuttavia non si spingeva fino all'obbligo di individuare il proprio titolare effettivo e di conservarne le relative informazioni, né, a maggior ragione, di darne pubblicità.

Un passo ulteriore nella direzione indicata è stato poi compiuto con la IV Direttiva⁸, sulla base della quale, da un lato, **tutte le società e istituti giuridici affini** (imprese dotate di personalità giuridica, persone giuridiche private, trust e istituti e soggetti giuridici affini, stabiliti o residenti sul territorio della Repubblica italiana) **sono tenuti a individuare il proprio titolare effettivo e mantenere in merito informazioni accurate e aggiornate**, e dall'altro, deve essere istituito un registro centrale, esterno alla società, nel quale confluiscono tutte queste informazioni, con il fine di perseguire una maggiore condivisione di dati e trasparenza⁹.

⁷ Articolo 21 D.lgs. 231/2007 nella sua versione "originale".

⁸ Cfr. art. 30: ""Gli Stati membri provvedono affinché le società e le altre entità giuridiche costituite nel loro territorio siano tenute a ottenere e conservino informazioni adeguate, accurate e attuali sulla loro titolarità effettiva, compresi i dettagli degli interessi beneficiari detenuti"

⁹ Vedi Considerando n. 14 della IV Direttiva "*La necessità di informazioni accurate e aggiornate sul titolare effettivo è un elemento fondamentale per rintracciare criminali che potrebbero altrimenti occultare la propria identità dietro una struttura societaria. Gli Stati membri dovrebbero pertanto assicurare che i soggetti giuridici costituiti nel loro territorio in conformità del diritto nazionale ottengano e conservino informazioni adeguate, accurate e attuali sulla loro titolarità effettiva, oltre alle informazioni di base quali il nome della società, l'indirizzo e la prova dell'atto costitutivo e della titolarità legale. Allo scopo di promuovere la trasparenza al fine di contrastare l'abuso dei soggetti giuridici, gli Stati membri dovrebbero assicurare che le informazioni sulla titolarità effettiva siano archiviate in un registro centrale situato all'esterno della società, in piena conformità con il diritto dell'Unione. A tal fine, gli Stati membri possono utilizzare una banca dati centrale che raccolga le informazioni sulla titolarità effettiva, o il registro delle imprese, ovvero un altro registro centrale. Gli Stati membri possono decidere che i soggetti obbligati siano responsabili della tenuta del registro. È opportuno che gli Stati membri si assicurino che, in ogni caso, tali informazioni siano*

In adempimento di tale obbligo, in Italia è stata prevista l'istituzione del registro nazionale dei titolari effettivi di società e trust, nella forma di una **Sezione Speciale nel Registro delle Imprese**, subordinandone peraltro l'effettiva implementazione all'emanazione da parte del MEF – di concerto col Ministero dello Sviluppo Economico - di apposito decreto attuativo.

Da ultimo, poi, è intervenuta la V Direttiva, che, modificando la disciplina dell'accesso alla sezione del Registro, ha disposto la possibilità per **chiunque di prendere visione dei dati in esso contenuti**¹⁰, ponendosi dunque in discontinuità con la precedente direttiva, che prevedeva che i privati, compresi quelli portatori di interessi diffusi, potessero accedere solo se *titolari di un interesse giuridico rilevante e differenziato*, nei casi in cui la conoscenza della titolarità effettiva fosse "*necessaria per curare o difendere, nel corso di un procedimento giurisdizionale, un interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata*", quando vi fossero "*ragioni, concrete e documentate, per dubitare che la titolarità effettiva sia diversa da quella legale*"¹¹. Tale restrizione rimane, tuttavia, nel caso dei trust.

All'esito dell'evoluzione normativa appena accennata, dunque, oggi si mira ad una certa accuratezza in relazione alle informazioni sull'UBO, consentendo di ricevere, per così dire, un doppio *input* (uno "esterno" ed uno "interno") per l'individuazione del titolare¹². Viene così consentita anche l'instaurazione

messe a disposizione delle autorità competenti e delle FIU e siano fornite ai soggetti obbligati quando procedono all'adeguata verifica della clientela. Gli Stati membri dovrebbero inoltre provvedere affinché sia garantito l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati, ad altre persone che siano in grado di dimostrare un interesse legittimo in relazione al riciclaggio, al finanziamento del terrorismo e ai reati presupposto associati, quali la corruzione, i reati fiscali e la frode. Le persone che sono in grado di dimostrare un interesse legittimo dovrebbero avere accesso alle informazioni sulla natura e la portata dell'effettivo interesse detenuto, consistente nel suo peso approssimativo".

¹⁰ In proposito si osserva che le restrizioni inizialmente imposte per l'accesso alle informazioni erano già state oggetto di critica all'entrata in vigore del d.lgs. 90/2017: si confronti, a titolo esemplificativo: *Identità Nascoste. Trasparenza dei Titolari Effettivi per contrastare corruzione e riciclaggio in Italia* (report pubblicato da Transparency International Italia nel Maggio 2017 e disponibile al seguente link: https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2017/06/Report_EBOT.pdf).

¹¹ Cfr. art. 21 comma 2 Decreto, nella versione vigente fino al 10 novembre 2019.

¹² Sulla migliore efficacia di un approccio su più fronti ("*multi-pronged approach*") si veda il *paper* recentemente pubblicato dal Financial Action Task Force (FATF) "*Best Practice On Beneficial Ownership For Legal Persons*", Ottobre 2019, disponibile al seguente link:

<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Best-Practices-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf>.

Nel testo, infatti, si evidenzia come un approccio su più fronti garantisca l'accuratezza delle informazioni tramite controlli incrociati e una maggiore agilità per gli *stakeholder* nell'identificare informazioni errate circa la propria titolarità effettiva.

di un virtuoso meccanismo di controlli incrociati tra quanto individuato in sede di adeguata verifica dal Soggetto Obbligato e quanto obbligatoriamente e periodicamente dichiarato dalle singole società. Inoltre, si punta a garantire la massima trasparenza di tali informazioni, consentendo al pubblico di accedere al registro.

L'articolata disciplina che ruota intorno alla figura del titolare effettivo viene così oggi a riguardare da un lato i Soggetti Obbligati ai sensi del Decreto che, nell'ambito dell'espletamento degli obblighi di adeguata verifica, sono tenuti ad individuare il titolare effettivo dei clienti in tutti i casi in cui questi non siano persone fisiche; dall'altro lato, **tutte le società e soggetti giuridici affini¹³, che saranno tenute – entro il 15 marzo 2021 – a comunicare il proprio titolare effettivo nell'ambito della comunicazione unica di impresa.**

2. Determinazione dell'UBO: l'attuale quadro normativo in Italia.

Richiamata l'evoluzione normativa, nel prosieguo si darà brevemente conto della disciplina vigente in relazione ai criteri di determinazione e alla pubblicità delle informazioni relative all'UBO.

Come è noto, ai sensi dell'articolo 20 del Decreto, il titolare effettivo di clienti diversi dalle persone fisiche viene identificato attraverso un percorso di applicazione "a scalare" di diversi criteri. In primo luogo, infatti, esso viene fatto coincidere con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile **la proprietà diretta o indiretta dell'ente**: la norma – nel caso di società di capitali – specifica che costituisce indicazione di proprietà la titolarità di una partecipazione **superiore al 25 per cento** del capitale del cliente; e tale titolarità potrà essere sia diretta, se detenuta direttamente da una persona fisica, che indiretta, se posseduta per il tramite di società controllate, società fiduciarie o per interposta persona.

Qualora l'assetto proprietario non consenta un'identificazione univoca dell'UBO, si passerà ad applicare il secondo criterio, quello del **controllo dell'ente**, che viene identificato in forza dell'attribuzione della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria, ovvero dei voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante, o ancora dell'esistenza di particolari vincoli contrattuali che consentano di esercitare un'influenza dominante.

Qualora l'applicazione dei criteri di proprietà diretta e indiretta ovvero di controllo dell'ente non consenta di individuare univocamente uno o più titolari effettivi, poi, l'operatore dovrà ricorrere al **criterio residuale**, che, come anticipato, è stato recentemente modificato dal D.Lgs. 125/2019. Ai sensi del novellato articolo 20 del Decreto, dunque, il titolare effettivo in tali casi coincide con la persona fisica o le persone fisiche titolari di **poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione dell'ente**. Inoltre,

¹³ Tra cui cooperative, consorzi con attività esterna, associazioni, fondazioni, Comitati dotati di personalità giuridica trust e gli istituti giuridici affini ad essi.

sempre per effetto di tale modifica normativa, è stato previsto che i Soggetti Obbligati conservino traccia delle ragioni che non hanno consentito di individuare il titolare effettivo attraverso i criteri "primari" stabiliti dai primi commi dell'articolo 20 del Decreto.

3. Il Registro del Titolare Effettivo: stato dell'arte e prospettive future.

Nell'ordinamento italiano, dunque, dopo l'istituzione del registro centrale, già operata in attuazione della IV Direttiva, si sta oggi registrando uno sforzo nel senso della concreta implementazione dello stesso.

D'altronde, l'attuazione del registro è stata anche ricompresa tra i dieci obiettivi enunciati dal Quarto Piano Nazionale d'Azione nell'ambito dell'**Open Government Partnership (OGP)**¹⁴, **iniziativa internazionale** che "*mira a ottenere impegni concreti dai Governi in termini di promozione della **trasparenza**, di sostegno alla **partecipazione civica**, di **lotta alla corruzione** e di diffusione, dentro e fuori le Pubbliche Amministrazioni, di nuove tecnologie a sostegno dell'**innovazione**". In tale ambito è stato dettagliato un percorso di obiettivi da raggiungere per la completa attuazione di quanto previsto dalla V Direttiva, corredato di una specifica *timeline* che prevede, entro giugno 2021, la prima implementazione della sezione del registro, nonché alcune elaborazioni statistiche relative alle caratteristiche dei titolari effettivi dichiarati¹⁵.*

Nel contesto sopra esposto, una bozza di decreto attuativo dell'art. 21 del Decreto è stata predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico e posta in pubblica consultazione dal 23 dicembre 2019 al 28 febbraio 2020, ed è attualmente in attesa di essere convertita in testo definitivo. In particolare, il D.Lgs. 125/2019 aveva prorogato di 24 mesi il termine inizialmente previsto per l'emanazione del decreto di regolamentazione del registro (ossia, il 3 luglio 2018 - 12 mesi dopo l'entrata in vigore del D.Lgs 90/2017), con la conseguenza che il nuovo termine per l'emanazione del decreto scadeva lo scorso 3 luglio.

Ad oggi, tuttavia, l'unico testo disponibile è la bozza di decreto¹⁶.

Secondo quanto disposto dall'articolato, l'obbligo di comunicazione circa la propria titolarità effettiva riguarda: (i) gli amministratori delle società e altre imprese dotate di personalità giuridica; (ii) il fondatore, ove in vita, i soggetti

¹⁴ Maggiori informazioni sono disponibili a questo link: <http://open.gov.it/open-government-partnership/come-funziona-ogp/>.

¹⁵ In particolare, quale ultimo *step*, il IV Piano d'Azione si ripropone, nel corso dell'attuazione di realizzare elaborazioni sulla presenza femminile tra i titolari effettivi del Registro, quale nuovo indicatore della parità di genere in ambito imprenditoriale.

¹⁶ Il testo della bozza di decreto attuativo è disponibile a questo link: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/regolamentazione_bancaria_finanziaria/consultazioni_pubbliche/BOZZA_SCHEMA_DM_TITOLARE_EFFETTIVO_-_CONSULTAZIONE.pdf.

cui è attribuita la rappresentanza e l'amministrazione delle persone giuridiche private (iii) i fiduciari di trust o istituti giuridici affini. Questi soggetti, acquisite le informazioni ai sensi dell'art. 22 del Decreto, dovranno – come detto – trasmetterle tramite comunicazione unica di impresa al competente ufficio del registro imprese entro il 15 marzo 2021.

Ciò che occorre sottolineare in tal senso è che il soggetto obbligato ai sensi del Decreto, anche dopo l'entrata in vigore della Sezione del Registro, dovrà svolgere comunque la **verifica in maniera indipendente**. E sarà questo, ragionevolmente, a innestare quel meccanismo di controllo, primariamente, in caso di discrepanze.

In particolare, la legge affida all'organo di amministrazione delle società importanti adempimenti in materia di individuazione del titolare: gli amministratori acquisiscono le necessarie informazioni sulla base di quanto risultante dalle scritture contabili e dai bilanci, dal libro dei soci, dalle comunicazioni relative all'assetto proprietario o al controllo dell'ente, nonché dalle comunicazioni ricevute dai soci e da ogni altro dato a loro disposizione. Qualora permangano dubbi sulla titolarità effettiva, gli amministratori devono richiedere specifici chiarimenti ai soci, l'inerzia o il rifiuto dei quali (ovvero l'indicazione di informazioni palesemente fraudolente) rendono inesercitabile il relativo diritto di voto e comportano l'impugnabilità delle deliberazioni assunte con il voto determinante di questi.

Da un punto di vista applicativo, qualche prima incertezza potrebbe registrarsi con riguardo alla concreta modalità di formalizzazione dell'individuazione del titolare effettivo da parte dei Soggetti Obbligati a effettuare la comunicazione. Tale obbligo, come detto, ricade, nel caso delle società, sugli amministratori, che dovranno presumibilmente far risultare da apposita delibera l'individuazione formale della titolarità effettiva dell'ente¹⁷. Potrebbe comunque in proposito ritenersi che, in situazioni societarie in cui l'identificazione del titolare effettivo risulti particolarmente problematica, gli amministratori possano avvalersi della consulenza di professionisti specializzati.

Quanto ai controlli, è stato previsto che le Camere di Commercio saranno responsabili di accertare e punire le violazioni degli obblighi di comunicazione o la falsità delle informazioni trasmesse.

Le informazioni comunicate dovranno essere confermate annualmente; di eventuali variazioni attinenti la titolarità effettiva dovrà invece essere data notizia entro 30 giorni dal compimento dell'atto che dà luogo a variazione; la comunicazione, inoltre, dovrà comprendere anche l'eventuale status di "**controinteressato all'accesso**" del titolare effettivo, laddove quest'ultimo sia (i) incapace o minore, oppure (ii) persona per cui dall'accesso alle

¹⁷ Cfr. E. MONTANARI, *Il Registro dei titolari effettivi: comunicazione dei dati entro il 15 marzo 2021 e accesso al pubblico, salvo alcune eccezioni* in *Diritto Bancario Online*, 2020.

informazioni derivi un **rischio sproporzionato** di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia o violenza. Tali circostanze infatti, adeguatamente motivate, precludono l'accesso al pubblico delle informazioni.

Le sopra citate disposizioni – contenute, lo si ribadisce, nella bozza di decreto – sono state considerate da alcuni troppo *conservative*¹⁸, nella misura in cui il concetto di *rischio sproporzionato* per il controinteressato non è stato definito, così come non sono stati compiutamente identificati gli organismi che dovrà valutare la natura eccezionale delle circostanze allegare da chi si proclama controinteressato, né i canali d'appello per il diniego d'accesso. Ancora, si è rilevato che si sarebbe dovuto auspicabilmente garantire l'accesso gratuito alle informazioni da parte del pubblico. Il senso di tali osservazioni può essere letto – oltre che nel segno di una valorizzazione della trasparenza in quanto tale – anche nella convinzione che **una massima accessibilità comporti maggiori possibilità di controllo** e forse, in ultima analisi, possa innescare un meccanismo virtuoso capace di portare ad un complessivo miglioramento qualitativo dei dati presenti nel Registro.

Un'altra critica, invece, di segno opposto (ossia, in un'ottica di tutela della privacy che prevalga sulle istanze di pubblicità e trasparenza) potrebbe peraltro essere rivolta con riferimento all'azionabilità del diritto di non rendere pubbliche le informazioni sul titolare nei casi previsti. È stato, infatti, già osservato¹⁹ che qualora la richiesta in tal senso non dovesse essere accolta, al titolare effettivo non resterebbe che adire con una procedura d'urgenza l'autorità giudiziaria, dal momento che manca della bozza di decreto attuativo una specifica previsione normativa che disciplini tali, eventuali, casi patologici.

Infine, il controllo della veridicità e l'accuratezza delle informazioni comunicate rimane ancora il principale nodo da sciogliere in relazione all'istituzione del Registro; cionondimeno è ragionevole pensare che tanto più sarà garantita pubblicità alle informazioni sulla titolarità effettiva, tanto più sarà possibile l'individuazione di eventuali discrepanze e anomalie, rendendo possibile l'attivazione di un sistema di controllo diffuso.

¹⁸ Ci si riferisce, in particolare, ai Commenti e proposte di Transparency International Italia, Oxfam Italia, Re:Common, Fondazione Finanza Etica, alla Consultazione pubblica concernente lo schema di decreto Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico in materia di Registro della titolarità effettiva delle imprese dotate di personalità giuridica, delle persone giuridiche private, dei trust e degli istituti e soggetti giuridici affini (art. 21, comma 5, d.lgs. n. 231/07), disponibili al seguente link:

https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2020/03/Commenti_testo_registro_titolari_effettivi.pdf.

¹⁹ F. VEDANA, *Un po' di privacy nel registro dei titolari effettivi*, in *Italia Oggi*.

4. Qualche ulteriore spunto, anche in ottica comparata.

Per meglio indagare questi profili, pare in ultimo utile ricorrere ad una prospettiva comparatistica, per cogliere, sia pur per cenni, le suggestioni provenienti da quelle giurisdizioni che, ben prima dell'Italia, hanno implementato registri centrali per la raccolta di informazioni relative agli UBO.

In particolare, nel Regno Unito, era stato istituito sin dal 2016, l'obbligo per tutte le società di tenere un registro delle "persone con un significativo controllo" ("People with significant control, **PSC**") e di fornire in merito informazioni da far confluire nel registro pubblico della *Companies House*²⁰.

La prassi applicativa ha, in effetti, confermato che la pubblicità di tali informazioni comporta diversi vantaggi, tra cui il fatto che i privati, essendo legittimati a visionare, monitorare e analizzare i dati, possono anche fornire all'autorità un valido apporto nell'identificazione di dichiarazioni anomale. Gli utenti dei registri possono infatti identificare e segnalare voci insolite o inspiegabili, contribuendo così a migliorare e mantenere l'accuratezza dei dati, come anche esplicitamente considerato e auspicato dal legislatore europeo nell'elaborazione della V Direttiva²¹.

Dati molto interessanti in materia provengono da una ricerca condotta in Regno Unito da *Global Witness*²², che ha dimostrato che - a quasi due anni dal lancio del registro - circa 3,6 milioni di imprese (l'87% di quelle a cui si applica il regime dei PSC) avevano fornito i dati relativi al PSC, ma che tra questi dati era possibile riscontrare un ampio numero di anomalie. Eucleando le principali tipologie di quest'ultime, si evidenzia, è possibile elaborare *red flags* che possano poi guidare l'attività investigativa delle *authority deputate*. La ricerca in parola, ad esempio, ha riscontrato che diverse

²⁰ <https://www.opengovpartnership.org/members/united-kingdom/commitments/UK0063/>.

²¹ Cfr. Considerando n. 30: "L'accesso pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva consente alla società civile, anche attraverso le sue organizzazioni e la stampa, di effettuare una valutazione più accurata di queste informazioni e contribuisce a mantenere la fiducia nell'integrità delle operazioni commerciali e del sistema finanziario. Inoltre può contribuire a combattere l'uso improprio di società, altri soggetti giuridici e istituti giuridici per riciclare denaro e finanziare il terrorismo sia favorendo le indagini che per i suoi effetti in termini di reputazione, dato che tutti coloro che potrebbero effettuare operazioni sono a conoscenza dell'identità dei titolari effettivi. Ciò facilita anche la tempestiva ed efficiente messa a disposizione delle informazioni agli istituti finanziari e alle autorità, comprese quelle dei paesi terzi, che si occupano del contrasto di tali reati. L'accesso a tali informazioni gioverebbe inoltre alle indagini sul riciclaggio di denaro, sui reati presupposto associati e sul finanziamento del terrorismo".

²² Report disponibile qui: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/companies-we-keep/?accessible=true>.

società dichiaravano di non avere alcun beneficiario finale. Tale circostanza non necessariamente indica in Regno Unito una situazione patologica (essendo consentito dichiarare l'assenza di un UBO laddove nessuna persona fisica detenga più del 25% delle azioni di una società), ma la circostanza può essere comunque evidenziata come situazione che merita maggiore attenzione in fase di verifiche e di controlli, ben potendosi trattare di una dichiarazione fittizia resa al solo scopo di aggirare la norma. Allo stesso modo, l'individuazione di alcuni nominativi che risultino titolari effettivi di numerose società – pur potendo corrispondere ad una situazione fisiologica, lecita e corrispondente al vero – merita sicuramente di essere considerata quale spia anche di possibili situazioni patologiche. Occorre, pertanto, individuare criteri che possano rendere sospetti determinati tipi di dichiarazione, e sottoporli di conseguenza a verifiche rafforzate.

La possibilità stessa di un accesso pubblico ai dati diviene quindi uno strumento fondamentale nella direzione di un controllo diffuso e, in tal senso – come è facile comprendere – i primi riscontri e *feedback* potranno provenire naturalmente dai Soggetti Obbligati ai sensi della normativa antiriciclaggio. In capo a questi, infatti, lo stesso legislatore europeo ha posto un obbligo di segnalazione, che, è stato recepito anche nel Regno Unito, dove – a far data dal 10 gennaio 2020²³ – i Soggetti Obbligati devono inoltrare una segnalazione all'autorità ogniqualvolta si imbattano in *discrepancies* tra quanto accertato nell'ambito dell'adeguata verifica della clientela e quanto dichiarato dal cliente e riportato nel registro. In tal modo le autorità potranno indagare sulla difformità segnalata, eventualmente contattando la società per richiedere chiarimenti e l'aggiornamento del registro. Qualora invece la discrepanza non venga risolta neanche all'esito dell'attività dell'autorità, si potrà procedere con una rimozione delle informazioni errate dal registro.

Tale disposizione è peraltro già stata prevista, anche in Italia, dalla già menzionata bozza di decreto attuativo, che dispone che i Soggetti Obbligati dovranno comunicare "*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 [...]²⁴*". A tal proposito, si rileva sin d'ora come questa segnalazione sia da tenere distinta dalle Segnalazioni di Operazioni Sospette di cui agli articoli 35 e ss. del Decreto. In merito, la bozza di decreto attuativo nulla specifica, ciononostante viene espressamente affermato che lo scopo di tale tipo di comunicazione è quello di garantire "*l'implementazione, da parte del gestore, di sistemi di allerta idonei a restituire elementi di analisi utili alla ricognizione, da parte dell'autorità di cui all'articolo 5* [ovvero Ministero dell'economia e delle finanze, Autorità di vigilanza di settore, Unità di informazione finanziaria

²³ <https://www.gov.uk/government/news/new-reporting-requirement-for-obliged-entities-comes-into-force>.

²⁴ Art. 6 comma 4 del decreto attuativo in bozza, vedi nota 16.

per l'Italia, Direzione investigativa antimafia, Guardia di finanza, Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo; autorità giudiziaria, autorità preposte al contrasto dell'evasione fiscale, n.d.r.], *della qualità e della veridicità dei dati, relativi alla titolarità effettiva presenti nella sezione e nella sezione speciale*²⁵.

Diversi sono, pertanto, i presupposti di tale comunicazione, rispetto alle segnalazioni di cui agli articoli 35 e ss. del Decreto, che scattano in presenza di operazioni che possano destare ragionevoli motivi per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Tale distinzione è peraltro stata esplicitata, per rimanere nella realtà inglese, proprio dal Governo britannico, che nell'annunciare il nuovo obbligo di segnalare le *discrepancies*, ha precisato che: "*A discrepancy report is not a substitute for a Suspicious Activity Report (SAR). The requirement to submit a SAR where appropriate continues*²⁶".

In questo modo, a parere di chi scrive, si potrà da un lato facilitare l'individuazione di dichiarazioni anomale in vista della loro correzione e accertamento, dall'altro, forse, giungere anche ad una maggiore accuratezza e tempestività nella comunicazione di informazioni corrette ed aggiornate da parte di tutti gli operatori economici, ben consapevoli che – trattando professionalmente con taluno dei Soggetti Obbligati (il cui catalogo è, peraltro, in aumento) – questi ultimi potranno, e anzi dovranno, "accendere i riflettori" sulle eventuali discrepanze riscontrate.

Gli esiti applicativi del registro, riscontrati nella sopra citata ricerca, peraltro, suggeriscono altri spunti che si ritiene potranno essere valorizzati nella discussione che accompagnerà la fase finale dell'implementazione del registro in Italia: *in primis*, sembra importante riuscire a garantire che, in fase di inserimento, gli utenti possano essere spinti a fornire dati completi e validi e in una modalità uniforme (si consideri, ad esempio, che la ricerca ha individuato cinquecento diverse forme per indicare la nazionalità inglese di determinati beneficiari finali), in modo da rendere più agevole l'incrocio dei dati, per esempio utilizzando sistemi automatici di convalida dei dati inseriti (menu a tendina, ecc.).

Inoltre, si potrebbe prevedere che le dichiarazioni siano corredate da documenti di identità (in modo da provare, quantomeno, l'esistenza del soggetto individuato) o documentazione che provi la proprietà o il controllo della società. Ovviamente, ciò non potrebbe escludere in radice la falsità delle dichiarazioni, ma potrebbe quantomeno fornire un punto di partenza per il successivo accertamento, oltre che aggravare in qualche misura la posizione di coloro che si determinino a presentare dichiarazioni non veritiere, costringendoli a produrre documenti falsi.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Una segnalazione di discrepanza non sostituisce la segnalazione di operazione sospetta (SAR). L'obbligo di presentare una SAR, ove applicabile, persiste.

Tali soluzioni, peraltro, com'è facile comprendere, hanno diverse rilevanti implicazioni anche in materia di privacy²⁷, che renderanno necessario un attento bilanciamento degli interessi in gioco.

In effetti, l'intera tematica dell'istituendo registro risulta caratterizzata dall'esigenza di bilanciare l'interesse alla pubblicità di dati veritieri da un lato, e la tutela della privacy dall'altro.

Esulando la completa trattazione di tale tematica – che meriterà senz'altro approfondita disamina – dal focus di questi primi spunti di riflessione, ci si limiterà ad evidenziare che, con riferimento alle basi giuridiche del trattamento ai sensi dell'articolo 6 GDPR, possono giustificare il trattamento di dati il *consenso* dell'interessato, la *necessarietà ai fini dell'esecuzione di un contratto*, l'adempimento di un *obbligo legale*; la salvaguardia di *interessi vitali dell'interessato*, l'esecuzione di un compito di *interesse pubblico* o connesso a pubblici poteri, il perseguimento del *legittimo interesse* del titolare del trattamento. Ebbene, ad avviso di chi scrive, allora non potrà porsi un reale tema di liceità del trattamento, essendo divenuta la trasmissione dei dati sul titolare effettivo un obbligo di legge²⁸, peraltro posto a tutela di un interesse pubblico alla trasparenza, in un'ottica di prevenzione di fenomeni criminali.

D'altro canto, va comunque ricordato che la tutela della privacy e della sicurezza del singolo è alla base dell'introduzione di specifiche eccezioni che giustificano lo status di controinteressato all'accesso.

Alcune più approfondite riflessioni potranno poi essere necessarie in tema di necessità e proporzionalità dell'introduzione di registri centrali e pubblici, in luogo di obblighi di comunicazione alle autorità da parte degli enti, ovvero di registri centrali ma non accessibili a chiunque. In tal senso, anche evidenziando la difficoltà di garantire un controllo sulla veridicità e l'aggiornamento delle informazioni ricevute, si potrebbe sostenere che una lesione del diritto di privacy non possa essere giustificato da tale strumento, in quanto non necessario a raggiungere l'interesse pubblico cui si tende.

A maggior ragione, la concreta attuazione del registro alla quale assisteremo nei prossimi mesi, si spera, non potrà prescindere – anche sulla scorta degli insegnamenti provenienti da altre giurisdizioni – dalla necessità di garantire un efficace controllo sulla correttezza e accuratezza dei dati, in mancanza dei quali tutti gli sforzi sin qui compiuti potrebbero rivelarsi vani.

²⁷ Interessanti spunti possono essere rinvenuti nel report *Data Protection And Privacy In Beneficial Ownership Disclosure*, pubblicato da Open Ownership nel 2019 e disponibile al seguente link: <https://www.openownership.org/uploads/oo-data-protection-and-privacy.pdf>.

²⁸ Per interessanti riflessioni sul rapporto tra la normativa sulla privacy e la normativa antiriciclaggio in genere, si veda N. VITALE, *Base giuridica del trattamento dei dati ai fini antiriciclaggio: obbligo di legge ma anche interesse pubblico*, in *Diritto Bancario Online*, 2019.