

ABI
Associazione Bancaria Italiana

Workshop
“Testo unico antiriciclaggio, segnalazione di operazioni sospette e attività di
indagine penale”

Giovanni Castaldi
Analisi delle segnalazioni di operazioni sospette

Milano, 3 luglio 2008

1. Introduzione

I decreti legislativi 231 e 109 del 2007, che hanno recepito la terza Direttiva comunitaria antiriciclaggio (2005/60/CE), segnano una tappa importante nell'evoluzione della normativa in tema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale¹.

In particolare, il d.Lgs. n. 231/2007, tenendo conto dei principi elaborati nelle sedi internazionali², razionalizza una disciplina ormai affidata a una disordinata pluralità di fonti stratificatesi nel tempo; modifica sostanzialmente il sistema di vigilanza e controllo; potenzia i tradizionali strumenti dell'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio, fondati sull'attività con cui gli operatori a ciò obbligati sono tenuti a garantire la tracciabilità delle transazioni finanziarie (collaborazione passiva) e l'individuazione delle operazioni sospette (collaborazione attiva).

Per realizzare questi obiettivi, il d.lgs. n. 231/2007 ha introdotto importanti novità sia sul piano organizzativo, sia su quello operativo³. Su questi aspetti intendo soffermarmi, trattando sia la novità istituzionale rappresentata dalla creazione della Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), sia l'attività di analisi delle operazioni sospette che costituisce la principale attività della UIF.

¹ L'art. 22 della legge n. 29/2006 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per dare organica attuazione alla direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005. I decreti 109 e 231 del 2007, pertanto, hanno rispettivamente: a) previsto modalità operative per eseguire le misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, dai regolamenti (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, e n. 881/2002 del Consiglio, del 27 maggio 2002, nonché dai regolamenti comunitari emanati ai sensi degli articoli 60 e 301 del Trattato istitutivo della Comunità europea per il contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; b) coordinato le disposizioni vigenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

² Desumibili, in particolare, dalle raccomandazioni del GAFI e da quelle formulate nel 2005 dal Fondo Monetario Internazionale in occasione della valutazione sul nostro sistema antiriciclaggio

³ Esso confluirà prossimamente in un testo unico delle norme antiriciclaggio e antiterrorismo, della cui predisposizione è stata incaricata la commissione costituita presso il Ministero dell'Economia, presieduta dal sottosegretario Lettieri e coordinata dal procuratore Vigna. Ai lavori della commissione la UIF, come le altre autorità competenti in materia, ha contribuito fattivamente.

2. L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) nell'apparato antiriciclaggio: natura, organizzazione e funzioni

2.1. Inquadramento istituzionale

Nell'apparato di vigilanza e controllo antiriciclaggio delineato dal d.lgs. n. 231/2007, la responsabilità delle politiche di prevenzione è assegnata al Ministro dell'Economia e delle Finanze che si avvale, a tal fine, del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), in cui siedono tutte le istituzioni impegnate nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo⁴.

In seguito alla soppressione dell'Ufficio Italiano Cambi (UIC), prevista dal decreto, l'attività di ricezione, analisi e comunicazione alle competenti autorità delle informazioni sulle ipotesi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo internazionale è assegnata dal 1° gennaio all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia⁵.

Il decreto n. 231 rafforza i poteri dell'unità di *intelligence* finanziaria già operante presso l'UIC, estendendo i canali informativi a sua disposizione attraverso la piena valorizzazione della collaborazione interna e internazionale.

L'inquadramento istituzionale dell'Unità nell'ambito della Banca centrale è attuato con modalità pienamente conformi agli *standard* internazionali di autonomia e indipendenza delle funzioni attribuite alle *Financial Intelligence Units* (FIU)⁶.

⁴ Il Comitato di Sicurezza Finanziaria è stato istituito con il d.l. 12 ottobre 2001, n. 369, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 dicembre 2001, n. 431, e successivamente disciplinato dall'art. 3 del d.lgs. n. 109/2007. Citare legge istitutiva

⁵ Art. 6 del D.Lgs. n. 231/2007.

⁶ In base alla definizione che ne ha dato l'EGMONT, per *Financial Intelligence Unit* si intende una "unità centrale nazionale che, al fine di combattere il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, è incaricata di ricevere (e, se consentito, di richiedere), analizzare e trasmettere alle competenti autorità le segnalazioni di informazioni finanziarie relative a presumibili proventi di reato o a ipotesi di finanziamento del terrorismo ovvero richieste da leggi o regolamenti nazionali".

Il legislatore italiano ha confermato la propria preferenza per una FIU di natura amministrativa in quanto questo modello consente di valorizzare l'approfondimento finanziario delle segnalazioni, più concentrato sull'analisi di elementi oggettivi, rispetto all'analisi investigativa, più attenta all'esame di elementi soggettivi; distinguendo il momento della prevenzione da quello della successiva repressione del reato, esso consente altresì di svolgere, rispetto ai soggetti segnalanti, una funzione di filtro incardinata in un rapporto fiduciario tutelato dal segreto d'ufficio.

Si tratta di un approccio coerente con la missione affidata alla UIF, che non è tanto quella di reprimere i reati, quanto quella di svolgere un'azione di prevenzione, diretta a tutelare l'integrità del sistema finanziario ed economico e promuovere la correttezza dei comportamenti.

Soluzioni alternative a quella amministrativa sono rappresentate dalla possibilità di istituire l'unità all'interno del sistema giudiziario (*judicial model*), valorizzando gli aspetti di collaborazione con la magistratura, ovvero dalla scelta di istituire un'unità specializzata all'interno delle strutture di polizia (*law enforcement model*), concentrando funzioni sia di *intelligence* sia di indagine e veicolandole più rapidamente verso la fase repressiva. A livello internazionale questi modelli sono tutti rappresentati: una FIU di natura amministrativa è presente, oltre che in Italia, anche in Francia; FIU di polizia caratterizzano le esperienze del Regno Unito e della Germania; FIU operanti all'interno dell'autorità giudiziaria si trovano in Lussemburgo e Portogallo. Esistono, infine, modelli misti (Danimarca, Olanda). A fine 2007, in sede EGMONT erano rappresentate 106 FIU.

La natura giuridica assegnata dall'ordinamento alla UIF è peculiare: l'Unità non è dotata di personalità giuridica autonoma; l'organizzazione e il funzionamento sono disciplinate da un regolamento della Banca d'Italia, che è tenuta ad attribuire alla UIF mezzi finanziari, beni strumentali, risorse umane e tecniche adeguate all'efficace perseguimento degli scopi istituzionali.

Lasciando in secondo piano gli aspetti strutturali, il legislatore ha inteso privilegiare una soggettività fortemente ancorata alle funzioni.

Il disegno della nuova UIF e i rapporti che ne scaturiscono con la Banca d'Italia configurano un sistema di relazioni istituzionali e di assetti organizzativi

del tutto inedito nel nostro ordinamento. Quello che si instaura tra le due autorità è un originale equilibrio tra autonomia funzionale e dipendenza organizzativa sul quale la dottrina giuspubblicistica non tarderà ad appuntare il proprio interesse.

Le modalità di nomina e i compiti del Direttore della UIF e del Comitato di esperti, chiamato a svolgere funzioni consultive a supporto dell'Unità, sono disciplinati in modo tale da preservare l'autonomia della UIF senza che possano manifestarsi derive autoreferenziali.

Un tale assetto consente di sviluppare significative sinergie tra la UIF e la funzione di vigilanza della Banca d'Italia, attraverso l'osmosi delle rispettive professionalità, e di ottimizzare il coordinamento in funzione del comune obiettivo di preservare il sistema bancario e finanziario dal rischio di essere, anche inconsapevolmente, strumentalizzato dalla malavita organizzata.

2.2. Organizzazione della UIF

Dal punto di vista organizzativo, il legame tra la Banca e la UIF riguarda la struttura, le risorse umane, i mezzi finanziari.

Con provvedimento del 21 dicembre 2007, la Banca d'Italia ha emanato il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF.

In coerenza con le regole organizzative ivi dettate, l'organigramma della UIF è stato appena varato il 1° luglio u.s., seguendo la medesima ripartizione organizzativa in Divisioni in uso presso i Servizi della Banca d'Italia.

Oltre a una Divisione Segreteria, con compiti amministrativi e di supporto alla Direzione, e a un nucleo di consulenti legali, l'organigramma contempla cinque Divisioni.

La Divisione Normativa e metodi segue e offre il proprio apporto all'evoluzione delle fonti normative interne e internazionali; fornisce indicatori, modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali; elabora metodologie per l'analisi delle operazioni sospette e per lo svolgimento dell'attività ispettiva.

La Divisione Rapporti e cooperazione con l'esterno tiene i contatti con le altre autorità. In particolare, essa partecipa alle riunioni indette nelle sedi della

cooperazione internazionale⁷, corrisponde alle richieste dell'Autorità Giudiziaria, stipula protocolli d'intesa volti a regolare la collaborazione con le altre autorità, segue i lavori del Comitato di Sicurezza Finanziaria, contesta le infrazioni in materia di segnalazioni di operazioni sospette, avviando l'iter sanzionatorio amministrativo di competenza del Ministero dell'Economia.

La Divisione Analisi e gestione dati effettua analisi ed elaborazioni sui dati statistici aggregati estratti dall'Archivio Unico Informatico, nonché analisi e studi su anomalie e su settori o realtà economiche a rischio; gestisce le basi dati della UIF indicando criteri per il relativo sfruttamento.

All'analisi delle Operazioni sospette sono dedicate due Divisioni, con compiti di ricezione e approfondimento delle segnalazioni. Entrambe sono dotate di poteri ispettivi.

La complessità e la delicatezza dei compiti assegnati alla UIF hanno indotto ad arricchire la configurazione dell'Unità con la creazione di nuclei e strutture organizzative trasversali (cioè interdivisionali) caratterizzate da obiettivi e compiti specifici.

Con riferimento all'analisi delle segnalazioni sospette, è stato istituito il *Nucleo Operazioni Sospette (NOS)*, che effettua un esame preliminare delle operazioni sospette al fine di:

- a) ripartire le segnalazioni tra le due Divisioni competenti;
- b) archiviare direttamente determinate tipologie di segnalazioni ovvero approvare le proposte di archiviazione avanzate dalle Divisioni;
- c) controllare l'andamento dei flussi delle segnalazioni al fine di consentirne il trattamento sistematico e omogeneo.

⁷ Viene pertanto pienamente valorizzata la specifica *expertise* della UIF, che ne legittima la partecipazione ai principali consessi internazionali impegnati nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, quali il GAFI, l'EGMONT, il Moneyval in seno al Consiglio d'Europa.

Il NOS, inoltre, sottopone alla Direzione le segnalazioni ritenute di particolare rilevanza e segnala eventuali esigenze di accertamenti ispettivi mirati, finalizzati all'approfondimento *in loco* delle operazioni.

Con riferimento all'attività di approfondimento ispettivo, la UIF si è dotata di un *Nucleo per l'Attività Ispettiva (NAI)*, che può proporre interventi ispettivi alla Direzione, svolge attività di supporto nel corso degli accertamenti e provvede alla revisione dei rapporti ispettivi. Il NAI, inoltre, collabora alla valutazione delle richieste di consulenza tecnica e di perizia avanzate dall'A.G.

Per l'analisi delle irregolarità emerse nell'ambito dell'attività svolta dalla UIF, è stata istituita la *Commissione Consultiva per l'Esame delle Irregolarità (CoCEI)*, che esamina le conclusioni di ogni rapporto ispettivo ed esprime pareri circa la sussistenza di fatti di possibile rilevanza penale ovvero di circostanze o situazioni di possibile interesse per l'A.G. ovvero per gli organi investigativi; la Commissione, inoltre, esamina irregolarità o disfunzioni rilevanti per gli interventi di competenza delle autorità di vigilanza, nonché per l'avvio della procedura sanzionatoria amministrativa.

Soprattutto per disporre di informazioni approfondite e di documenti aggiornati sulle dinamiche di alcuni fenomeni criminali di particolare attualità⁸, sono stati costituiti più *Osservatorii* composti da personale tratto dalle diverse Divisioni e aperti a contributi anche esterni. I componenti di ciascun Osservatorio hanno il compito di seguire l'evoluzione delle materie di riferimento; di promuovere eventuali contatti con gli organismi nazionali e internazionali istituzionalmente preposti a confrontarsi su tali problematiche; di riferire circa i risultati delle attività svolte attraverso *reports* sistematicamente aggiornati; di predisporre la documentazione necessaria per la trasmissione a norma di legge di informazioni, dati, analisi e studi agli organismi competenti; di ipotizzare

⁸ Per il momento sono state individuate le seguenti aree di interesse: a) criminalità organizzata distinta per aree geografiche e per etnie; b) usura; c) terrorismo internazionale e proliferazione delle armi di distruzione di massa; d) evasione fiscale e paesi a regime fiscale/finanziario agevolato; e) pubbliche sovvenzioni, corruzione, grandi opere e appalti; f) giochi e scommesse; g) sistemi di pagamento e *money transfer*; h) frodi informatiche e utilizzo di strumenti informatici per lo sfruttamento della pedopornografia.

modelli o schemi rappresentativi di comportamenti anomali nelle materie oggetto di analisi.

Completerà il quadro delle iniziative organizzative appena illustrate la realizzazione, in ambito UIF, di un *nuovo sistema informativo* secondo un processo di sviluppo incrementale articolato in più progetti, che, partendo dalle aree tematiche ritenute prioritarie, conduca alla sostituzione graduale ma completa delle attuali applicazioni.

2.3. Funzioni della UIF

Come ho anticipato illustrando gli assetti organizzativi, le funzioni assegnate alla UIF spaziano dall'analisi ed elaborazione delle informazioni ricevute dagli operatori ad attività di studio, normative e di controllo anche ispettivo. Tutto ciò in un contesto caratterizzato da forme di stretta cooperazione con altre autorità e soggetti coinvolti a vario titolo nell'attività di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e con le omologhe strutture di informazione finanziaria degli altri Stati.

Si tratta di compiti di "*intelligence*" amministrativo-finanziaria, i cui risultati sono poi messi a disposizione delle autorità investigative secondo meccanismi di *feedback* che esaltano ulteriormente gli aspetti di cooperazione informativa che sono alla base dell'apparato antiriciclaggio.

Il d.lgs. n. 231/2007, infatti, attribuisce specifico rilievo al coordinamento con le autorità di vigilanza di settore, con gli ordini professionali e con gli organi investigativi, valorizzando, inoltre, i momenti di collaborazione con l'Autorità Giudiziaria⁹.

La possibilità di attingere a una molteplicità di fonti informative fa della UIF un osservatorio privilegiato per la rilevazione delle tecniche e delle prassi criminali. Il legislatore chiama infatti l'Unità a svolgere analisi e studi su singole anomalie, su settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di

⁹ Il decreto, infatti, prevede che l'A.G. informi, oltre che le autorità di vigilanza, anche la UIF dei casi di riciclaggio verificati presso gli intermediari. E' inoltre consentito – anche in deroga al segreto istruttorio – promuovere scambi di informazioni su ogni circostanza da cui emergano fatti o situazioni utili per prevenire l'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (art. 9, comma 7, D.Lgs. n. 231/2007).

pagamento e su determinate realtà economiche territoriali; proporre indicatori di anomalia che spetta alla Banca d'Italia e ai Ministeri dell'Interno e della Giustizia emanare e aggiornare periodicamente, per i soggetti da ciascuno controllati, al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette; favorire la promozione della collaborazione attiva dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio.

Alla UIF è assegnato il compito di trasmettere flussi informativi di ritorno (*feedback*) non solo in relazione all'esito delle singole operazioni sospette segnalate ma anche attraverso la divulgazione di dati di carattere generale. L'obiettivo è quello di migliorare la qualità della collaborazione attiva attraverso la diffusione di informazioni sulle prassi più aggiornate di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Ai soggetti obbligati verrà dunque trasmessa non solo un'informativa di ritorno sull'esito delle singole segnalazioni (inoltre agli organi investigativi ovvero archiviazione) ma anche un flusso di ritorno generale, a livello sistemico, con la redazione di statistiche e la pubblicazione di tipologie e casi emblematici.

I risultati degli studi effettuati andranno messi a disposizione delle forze di polizia, delle autorità di vigilanza di settore, dei Ministeri dell'Economia e della Giustizia, del Procuratore nazionale antimafia.

Quando sarà effettivamente in grado di esercitare compiutamente le funzioni a essa assegnate, la UIF rappresenterà dunque un interlocutore prezioso a disposizione sia delle istituzioni sia degli operatori, per l'approfondimento di fenomeni specifici e per l'individuazione di misure - anche legislative e regolamentari - atte a migliorare l'efficacia complessiva del sistema di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

3. La segnalazione delle operazioni sospette: presupposti e criteri

3.1. I presupposti

Tra le funzioni a carattere operativo, la ricezione e l'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette rappresentano l'attività centrale e tipica di ogni unità di *intelligence* finanziaria.

Il d.lgs. n. 231/2007, nell'intento di rendere più efficace la collaborazione attiva nel contrasto al riciclaggio, ha rivisto i presupposti e le modalità di adempimento degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette, rafforzato i presidi di riservatezza, esteso gli obblighi di segnalazione anche ai casi di sospetto finanziamento del terrorismo.

L'obbligo di segnalazione scatta quando i soggetti obbligati "*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*" (art. 41, comma 1, del d.lgs. n. 231/ 2007).

L'utilizzo del termine "sanno" puntualizza il disposto dell'articolo 3 della legge n. 197/1991, che faceva discendere l'obbligo della segnalazione da "*ogni operazione che per caratteristiche, entità, natura o per qualsivoglia altra circostanza conosciuta (...) induca a ritenere (...) che il denaro, i beni o le utilità oggetto delle operazioni possano provenire dai delitti di cui agli articoli 648 bis e ter c.p.*".

Il riferimento alla conoscenza, oltre che al sospetto, chiarisce la necessità che gli intermediari segnalino anche i casi certi più che sospetti dei quali siano venuti a conoscenza direttamente o a seguito di interventi e richieste dell'Autorità Giudiziaria (cfr. cd. "Decalogo" della Banca d'Italia).

Conoscenza e mero sospetto circa il compimento dell'illecito sono dunque equiparati ai fini dell'obbligo di segnalazione. Nel primo caso, la segnalazione si affianca pertanto alla denuncia cui, in base all'ordinamento, il soggetto è comunque tenuto.

La sussistenza o meno di elementi di sospetto rappresenta il risultato di una valutazione discrezionale molto delicata. Si tratta di un compito che i

segnalanti devono svolgere in modo coerente con le finalità della collaborazione “attiva” prescritta dall’ordinamento e avendo presente che non si chiede loro di svolgere specifiche attività di indagine, ma di adempiervi “avendo riguardo alle informazioni possedute o acquisite nell’ambito della propria attività istituzionale” (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 231/2007).

L’ottemperanza agli obblighi di segnalazione presuppone sensibilità, ponderazione discrezionale, tempestività. Necessita di un sistema consolidato e proficuo di relazioni con le autorità alle quali ogni dubbio rilevante va prontamente sottoposto.

Questo sistema di relazioni, così come la complessiva azione di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, possono perdere efficacia a causa di ingiustificati ritardi nelle segnalazioni. Non di meno, un eccesso di segnalazioni effettuate con il solo intento di evitare eventuali responsabilità può seriamente ostacolare l’attività di prevenzione e contrasto.

L’efficacia del sistema deve dunque reggersi sulla consapevolezza e sulla condivisione, da parte dei soggetti obbligati, di questi principi cardine: ogni ingiustificato ritardo nella segnalazione di un’operazione sospetta può essere equiparato a un’omessa segnalazione; un invio massivo di segnalazioni non adeguatamente ponderate non solo non risponde ai principi di collaborazione attiva posti dalla legge, ma - in casi estremi - può giungere a concretizzare ipotesi di ostacolo all’azione di vigilanza delle autorità.

Un ulteriore ampliamento delle fattispecie da segnalare discende dalla stessa definizione di riciclaggio contenuta nel d.lgs. n. 231/2007. Il decreto, infatti (art. 2, comma 1), introduce una nozione di riciclaggio *ad hoc* che - a differenza della legge previgente (n. 197/1991, art. 3, comma 1) - non richiama più gli articoli del codice penale (648 *bis* e *ter*), ma è più ampia, sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo. In particolare, essa comprende anche attività di auto-riciclaggio, ovvero operazioni compiute da coloro che hanno commesso o concorso alla commissione del reato presupposto. Viene così formalizzata una prassi operativa già seguita nella rilevazione delle segnalazioni dagli intermediari bancari, anticipando - seppure in relazione al diverso ambito

degli obblighi di segnalazione - possibili modifiche del codice penale ancora oggetto di discussione¹⁰.

3.2. I criteri

Anche per quanto riguarda i criteri di individuazione delle operazioni sospette il sistema valorizza la discrezionalità della valutazione preventiva da parte dei soggetti obbligati.

La conoscenza del cliente attraverso strumenti e modelli di valutazione dei relativi profili di rischio rappresenta un presidio indispensabile di sicurezza¹¹. Una ulteriore garanzia è rinvenibile nell'obbligo di astenersi dall'eseguire le operazioni quando non vi sia la possibilità di effettuare l'adeguata verifica del cliente ovvero vi sia il sospetto di una relazione con il riciclaggio o con il finanziamento del terrorismo.

Le nuove norme antiriciclaggio introducono il principio dell'approccio commisurato al rischio (*risk based approach*) di matrice anglosassone, che differenzia gli obblighi in funzione del rischio correlato a determinati soggetti, prodotti o operazioni. In base a questo criterio, la valutazione degli elementi di sospetto rilevanti ai fini della segnalazione si lega intimamente con quella effettuata al momento dell'identificazione del cliente.

Nel sistema normativo antiriciclaggio convivono, non senza difficoltà, due anime: da un lato, il principio dell'approccio correlato al rischio (*risk based*

¹⁰ Gli stessi valutatori del Fondo Monetario Internazionale, nel 2005, constatando l'esiguo numero di condanne per riciclaggio in rapporto alla notevole mole di attività investigativa, avevano raccomandato - sulla scorta di quanto già avvenuto in altri Paesi - l'introduzione nel nostro ordinamento della fattispecie del reato di auto-riciclaggio. Sotto il profilo penale, il nostro ordinamento esclude l'auto-riciclaggio, in quanto l'uso e occultamento dei proventi criminosi da parte della persona che ha commesso il reato presupposto non sono considerati "post factum punibile". Nonostante la Corte di Cassazione abbia ripetutamente ribadito la non punibilità dell'auto-riciclaggio, la stessa Corte (Cass. pen., Sez.II, sentenze n.10582/2003 e n. 40793/2005) ha escluso la sussistenza di un rapporto di presupposizione tra il delitto di riciclaggio e quello di associazione per delinquere, confermando l'imputabilità per riciclaggio di un soggetto parte di un'associazione mafiosa per attività di ripulitura di proventi di reati commessi dalla stessa organizzazione criminale.

¹¹ Per gli intermediari finanziari, la rilevanza di tale presidio è stata riaffermata nell'ambito dei requisiti previsti dall'ultimo accordo di Basilea, che si basa su specifiche procedure di valutazione del rischio di credito della clientela e sulla classificazione della stessa secondo un sistema di *rating*.

approach), che promuove presso gli operatori l'adozione di criteri e regole di valutazione discrezionali e soggettive; dall'altro, un apparato di sanzioni sia amministrative sia penali, tipico della nostra tradizione giuridica, che valuta eventuali omissioni nella identificazione e registrazione del cliente, nonché nella segnalazione delle operazioni, in base a parametri rigidamente e oggettivamente predeterminati. Questa duplicità incide anche sulle valutazioni della UIF, in quanto il rischio di incorrere nella responsabilità penale può condizionarne la discrezionalità valutativa.

Per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette, si confermano quale prezioso ausilio i cd. indicatori di anomalia che però - si badi bene - costituiscono uno strumento *ad adiuvandum* a carattere non esaustivo, che andrà letto ed eventualmente integrato alla luce del patrimonio informativo complessivo a disposizione del segnalante.

Va sottolineata l'importanza del periodico aggiornamento degli indicatori, reso indispensabile dal dinamico evolversi sia delle attività esposte al rischio di riciclaggio, sia delle tecniche criminali. A questo aggiornamento, che li coinvolge insieme alle autorità di vigilanza, gli intermediari possono fornire un prezioso contributo.

Fino all'emanazione di nuovi indicatori, restano in vigore quelli contenuti nelle Istruzioni operative per l'individuazione delle operazioni sospette emanate dalla Banca d'Italia il 12 gennaio 2001 (cd. "decalogo")¹² .

¹² L'esperienza maturata in ambito internazionale evidenzia la difficoltà di individuare specifici indicatori in materia di finanziamento del terrorismo, soprattutto in considerazione del fatto che questo fenomeno si caratterizza per la movimentazione di fondi di ammontare quantitativamente limitato, spesso di origine lecita. Un ruolo centrale è svolto dalla diffusione delle liste - di natura pubblica o di carattere confidenziale - di persone fisiche o giuridiche sospettate di coinvolgimento in attività di terrorismo. Si tratta di elenchi compilati dalle competenti autorità internazionali e nazionali che attestano la prevalenza, nella rilevazione di operazioni di finanziamento del terrorismo, dell'elemento soggettivo rispetto a quello oggettivo.

4. L'analisi e l'approfondimento delle operazioni sospette

Nell'analisi delle operazioni sospette, la UIF segue una procedura standardizzata per le SOS riconducibili a fattispecie già note e già catalogate per fenomeno.

Procede, invece, a un'analisi finanziaria più specifica per le segnalazioni che necessitano di essere approfondite. L'approfondimento si sostanzia in un allargamento della prospettiva offerta dalla segnalazione. Ciò avviene, in primo luogo, attraverso la comprensione del contesto finanziario nel quale si muove il segnalato, l'accertamento dell'origine e della destinazione dei fondi movimentati, l'indicazione, a beneficio degli organi investigativi, delle possibili finalità perseguite dal soggetto segnalato e l'eventuale formulazione di ipotesi di reato riscontrate in base agli approfondimenti eseguiti.

L'art. 47 del d.lgs. n. 231/2007 consente alla UIF di avvalersi dei risultati delle analisi e degli studi effettuati; delle informazioni comunicate dagli organi delle indagini; delle informazioni comunicate dalle autorità di vigilanza di settore, dagli ordini professionali e dalle UIF estere. L'approfondimento delle segnalazioni può anche avvenire tramite ispezione ed estendersi a operazioni sospette "non segnalate".

Sempre nell'ambito dell'approfondimento finanziario sulle segnalazioni ricevute, la UIF può acquisire ulteriori informazioni presso i soggetti obbligati; utilizzare le informazioni e i dati in suo possesso; avvalersi degli archivi ai quali ha accesso (tra i quali ora anche l'anagrafe dei conti e depositi e l'anagrafe tributaria); scambiare informazioni con omologhe autorità antiriciclaggio (sulla base di eventuali appositi *memoranda of understanding*).

La relazione tecnica che accompagna le segnalazioni da trasmettere agli organi investigativi è il precipitato dell'attività di analisi e approfondimento descritta. Naturalmente l'attività di analisi ed approfondimento ha diverso grado di intensità, in ragione del diverso peso delle segnalazioni trasmesse.

In relazione all'esito dell'analisi dei singoli casi (cd. analisi tattica), la UIF archivia le segnalazioni infondate, trasmette quelle ritenute degne di approfondimento investigativo al Nucleo speciale di polizia valutaria della

Guardia di finanza (NSPV) e alla DIA (che ne informano il Procuratore nazionale antimafia, qualora siano attinenti alla criminalità organizzata), comunica all'Autorità Giudiziaria quelle per le quali ravvisa un *fumus* di reato.

Di particolare rilievo sono i poteri della UIF di sospendere l'operazione per un massimo di cinque giorni lavorativi, su richiesta del NSPV, della DIA, dell'A.G., ovvero d'iniziativa - sempre che, in quest'ultimo caso, ciò non pregiudichi il corso delle indagini. Dell'adozione del provvedimento di sospensione viene data immediata notizia agli organi delle indagini.

L'esercizio del potere di sospensione implica l'utilizzo di canali di comunicazione anche informali con i segnalanti, per garantire la necessaria tempestività dell'intervento. Al contempo richiede uno stretto ed efficace coordinamento con le autorità inquirenti, con le quali in questi anni si è sviluppata una eccellente collaborazione.

Quanto all'archiviazione, essa presenta rilevanti novità rispetto al passato. La UIF, infatti, non è più tenuta a trasmettere agli organi investigativi le segnalazioni archiviate, ma a mantenerle in evidenza per 10 anni, secondo procedure che ne consentano la consultazione da parte degli stessi organi investigativi.

I criteri di archiviazione tengono conto, per esempio, di operazioni singole o di operatività quantitativamente limitate (rilevano, in tale ambito, l'accensione per contanti di polizze assicurative, singole operazioni di prelievo/versamento di contanti fino a un valore complessivo di 50.000 euro), ovvero di flussi di denaro che, pur presentando caratteri di anomalia (es. prelievi di contante), traggono origine da disponibilità di provenienza lecita (es. affidamenti bancari regolarmente erogati, mutui, ecc.).

L'avvenuta archiviazione è comunicata dalla UIF direttamente al segnalante. Viene in considerazione, al riguardo, una forma di *feedback* di estremo rilievo. Infatti, attraverso l'archiviazione possono essere indirettamente individuate tipologie di operazioni che non vengono considerate sospette. Può derivarne un innalzamento della qualità delle segnalazioni effettuate.

Ulteriori stimoli volti ad accrescere qualitativamente la capacità di apprezzamento discrezionale degli operatori possono provenire dagli obblighi (assistiti da sanzioni amministrative) che impongono di adottare misure di adeguata formazione del personale, comprensive di programmi finalizzati a

riconoscere attività potenzialmente connesse al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo (art. 54 del d.lgs. n. 231/2007).

Per queste finalità rileva un ulteriore meccanismo di *feedback*, già citato in precedenza, in base al quale la UIF, insieme alla Guardia di Finanza e alla DIA, fornisce indicazioni aggiornate circa le prassi seguite dai riciclatori e dai finanziatori del terrorismo.

* * *

In definitiva, la molteplicità e la varietà degli scambi informativi e dei flussi di ritorno di dati sui fenomeni criminali rappresentano la strategia di fondo dell'intero sistema di norme antiriciclaggio. Pongono in luce il ruolo essenziale della collaborazione tra autorità pubbliche e soggetti privati nella definizione dei principi-cardine e nel corretto apprezzamento dei presupposti della normativa, prima ancora che nell'adempimento degli obblighi che da essa discendono. Rendono gli operatori virtuosi parte integrante del sistema di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La UIF è impegnata a promuovere e sviluppare ogni proficua forma di collaborazione, nella consapevolezza che dalla condivisione dei principi e dall'uniforme applicazione delle norme l'intero sistema finanziario non possa che trarre benefici in termini di reputazione, fiducia e stabilità.