

**Riciclaggio e corruzione.
Prevenzione e controllo tra fonti interne e internazionali**

**IL D.LGS. 231/2007 E LA NORMATIVA D'ATTUAZIONE.
IL CONTRIBUTO DELL'UIF ALLA LOTTA ALLA CORRUZIONE**

Giovanni Castaldi

Direttore dell'Unità di informazione finanziaria (UIF)

Courmayeur, 28-29 settembre 2012

1. Introduzione

Le cronache giudiziarie evidenziano quanto possa essere spregiudicata la strumentalizzazione delle istituzioni pubbliche e finanziarie a fini di corruzione e riciclaggio. Si tratta di reati di particolare pericolosità sociale: non solo determinano distorsioni nell'economia legale, alterando la parità concorrenziale e l'efficacia dei controlli pubblici, ma, specie in periodi di crisi come quello attuale, possono giungere a incrinare la stessa fiducia dei cittadini nei valori democratici.

Da tempo la Corte dei Conti denuncia il rischio di assuefazione alla corruzione. Questo allarme non è stato, peraltro, sufficiente a superare le resistenze di chi si oppone a un serio intervento legislativo. Se i casi di grande corruzione rischiano di minare alla radice la fiducia nelle istituzioni, anche la piccola corruzione ha effetti deleteri poiché, essendo capillarmente diffusa, incide sulla qualità e sulla stessa fruizione dei servizi pubblici da parte dei cittadini.

E' opinione comune che la lotta alla corruzione e al riciclaggio non possa essere delegata al solo diritto penale, ma vada effettuata anche sul piano amministrativo e finanziario, con strumenti che consentano di prevenire o intercettare le condotte criminali là dove esse si manifestano con maggiore frequenza e intensità, cioè all'interno delle istituzioni e dei mercati.

In un contesto di crescente globalizzazione, la reazione del diritto - per non risultare inadeguata - deve superare i confini nazionali. Le risposte degli Stati devono essere coordinate; devono esprimere regole uniformi o, quanto meno, omogenee e convergenti, atte a ostacolare arbitraggi regolamentari.

Considerata la rilevanza economica, politica e sociale della corruzione, le principali convenzioni internazionali¹ ne hanno adottato una nozione ampia che, superando le peculiarità delle diverse definizioni penalistiche statali, si propone di abbracciare tutte le svariate forme che il fenomeno assume in concreto.

La disciplina in materia di prevenzione del riciclaggio è in sintonia con questa nozione onnicomprensiva di corruzione. Essa, infatti, prevede che vengano segnalate come sospette non solo le operazioni in cui si riscontrino gli elementi costitutivi dei reati di corruzione, ma anche quelle ove ricorrano comportamenti che, pur se di non evidente rilevanza penale, siano tuttavia finalizzati a favorire condotte corruttive.

Particolare attenzione, infatti, viene riservata anche all'attività, non necessariamente anti-giuridica, dei gruppi d'interesse (*lobbies*) ovvero all'offerta o ricezione di mance o regali dopo il compimento di atti pubblici dovuti.

2. Ruolo dei presidi antiriciclaggio nella prevenzione e contrasto della corruzione: i principi internazionali

La comunità internazionale sottolinea da tempo come i tradizionali presidi antiriciclaggio – *identificazione della clientela, registrazione dei dati e segnalazione delle operazioni sospette* - si prestino ottimamente anche alla prevenzione della corruzione². Una crescente attenzione è stata pertanto riservata alle possibili sinergie tra i soggetti ai quali è demandata la prevenzione e il contrasto dei due reati.

La crisi economica, rendendo ancor più moralmente intollerabili ed economicamente insostenibili i costi della corruzione, ha ravvivato il

¹ Cfr. Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione sottoscritta a Merida nel 2003.

² Cfr. la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (art. 14).

dibattito sul possibile contributo che i presidi antiriciclaggio possono fornire al contrasto delle condotte corruttive³.

In tale contesto, è stato enfatizzato, in particolare, il ruolo che la collaborazione internazionale tra le *Financial intelligence unit* (FIU) può svolgere per l'individuazione di patrimoni riconducibili alla corruzione.

Negli ultimi anni, anche il GAFI (Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale)⁴ ha dedicato sempre maggiore attenzione alla tematica. Nelle 40 nuove Raccomandazioni approvate nel febbraio scorso e destinate a costituire il nuovo modello al quale molti paesi informeranno la propria legislazione⁵, il GAFI ha esteso la nozione di *persona politicamente esposta* (PEP) – in quanto tale sottoposta a più stringenti controlli antiriciclaggio - dai soggetti investiti di cariche pubbliche di vertice in Paesi esteri, anche a chi ricopre corrispondenti cariche in ambito nazionale o presso organismi internazionali⁶.

Alla più attenta considerazione del profilo soggettivo del cliente è stata, inoltre, affiancata l'elaborazione di indicatori (*red flags*) volti ad agevolare l'individuazione delle operazioni sospette.

³ La necessità di contrastare efficacemente episodi di grande corruzione è stata ulteriormente imposta dai mutamenti di regime in Egitto, Tunisia, Libia, Costa d'Avorio.

⁴ Il GAFI (o FATF – Financial Action Task Force), principale organismo antiriciclaggio internazionale operante in ambito OCSE, è stato fondato nel 1989 e ne fanno parte 34 paesi e 2 enti sovranazionali (la Commissione Europea e il Consiglio per la cooperazione del Golfo). Ai suoi lavori partecipano attivamente, in qualità di osservatori, le Nazioni Unite, il Fondo Monetario e la Banca Mondiale. Il GAFI si avvale, inoltre, di una fitta rete di organizzazioni regionali strutturate sulla falsariga dello stesso.

⁵ Come ha ricordato l'allora Presidente Giancarlo Del Bufalo, "l'adozione delle nuove Raccomandazioni è un segno tangibile della comune volontà degli Stati di diverse aree geografiche di contrastare il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e il finanziamento alla proliferazione di armi di distruzione di massa. Il nuovo testo delle Raccomandazioni delinea sul piano normativo strumenti più incisivi per contrastare l'uso illecito del sistema finanziario, promuove una maggiore trasparenza delle persone giuridiche e indica nella cooperazione internazionale attraverso lo scambio di informazioni tra le autorità la via maestra per la lotta alla criminalità finanziaria".

⁶ Tra le principali novità figurano standard molto più stringenti in materia di trasparenza delle società e dei trust, al fine di identificarne i titolari effettivi e contrastare l'utilizzo illecito dei veicoli societari per finanziare il terrorismo o riciclare denaro sporco. Le Raccomandazioni, inoltre, includono nella lista dei reati presupposto di riciclaggio anche i reati fiscali. Sui temi attualissimi della cooperazione internazionale per il contrasto all'evasione fiscale, la tracciabilità delle transazioni finanziarie, la confisca e il congelamento dei beni, le nuove Raccomandazioni obbligano gli Stati a un maggiore scambio di informazioni fra le autorità competenti e incoraggiano azioni investigative comuni. Per una più efficiente allocazione delle risorse, le Raccomandazioni approfondiscono inoltre il concetto di analisi del rischio, collegandolo alle aree geografiche, ai prodotti finanziari e alla tipologia della clientela.

Le periodiche valutazioni dei sistemi nazionali antiriciclaggio e anticorruzione da parte di organismi accreditati a livello internazionale costituiscono un importante incentivo al miglioramento degli strumenti di prevenzione e contrasto in ciascun Paese. Nell'ambito delle valutazioni condotte sul nostro ordinamento, sia il GRECO (*Gruppo di Stati contro la Corruzione*), istituito presso il Consiglio d'Europa, che il *Gruppo di lavoro sulla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali*, costituito in seno all'OCSE, hanno ribadito il ruolo importante che, nel contrasto della corruzione, possono svolgere i presidi antiriciclaggio e, in particolare, le segnalazioni di operazioni sospette.

Il GRECO, nella valutazione avviata nel 2008 sul nostro ordinamento, ha sottolineato che, nonostante i numerosi strumenti di contrasto apprestati dalla legge, la corruzione "*è percepita, in Italia, come pervasiva e sistemica*", rilevando, tra l'altro, i benefici che nella lotta a tale fenomeno possono derivare dalle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio. In tale contesto, il GRECO ha raccomandato di incentivare la collaborazione dei professionisti, di rafforzare la tempestività dei flussi segnaletici, di garantire all'UIF un adeguato flusso di ritorno sull'esito investigativo delle segnalazioni trasmesse.

3. I presidi antiriciclaggio nel sistema delle fonti

La proiezione transnazionale e le peculiarità del riciclaggio giustificano l'articolata messe di fonti giuridiche, internazionali e nazionali, che disciplinano la prevenzione e la repressione del fenomeno.

A livello sovranazionale, la materia è regolata da principi e convenzioni nonché dalle norme dell'Unione Europea. Ancorché molte fonti internazionali (*soft law*) non producano effetti giuridici immediati,

esse influenzano comunque le politiche legislative dei singoli Stati, delineando l'ossatura dei sistemi antiriciclaggio nazionali.

La normativa italiana, sviluppatasi in piena sintonia con le regole e gli orientamenti internazionali, privilegia la prevenzione del reato, al dichiarato fine di tutelare, in particolare, l'integrità del sistema finanziario ed economico e la correttezza dei comportamenti⁷. In funzione di tali obiettivi, il d.lgs. 231 del 2007, nel recepire la “*Terza direttiva antiriciclaggio*” (2005/60/CE), ha ridefinito l'apparato di vigilanza e controllo, privilegiando i meccanismi di collaborazione tra operatori privati e autorità pubbliche (amministrative, investigative e giudiziarie).

Il d.lgs. 231 del 2007 è stato più volte modificato, sebbene per aspetti non particolarmente rilevanti. Tale instabilità legislativa può essere essenzialmente ascritta alla scelta di disciplinare con fonti di rango legislativo numerose materie che avrebbero potuto, più opportunamente, essere demandate alla normativa subprimaria, assicurando stabilità delle fonti primarie, adeguamenti normativi più tempestivi e maggiore flessibilità applicativa.

L'implementazione del d.lgs. 231/2007 è demandata a una pluralità di fonti, alcune delle quali del tutto atipiche nella forma e nel contenuto. Concorrono, infatti, a comporre il complesso quadro normativo una molteplicità di disposizioni, non sempre prescrittive, emanate in varie forme da organi governativi, da autorità di vigilanza di settore e dall'Unità di informazione finanziaria.

A ben vedere, il sistema dell'antiriciclaggio presenta quei requisiti - *plurisoggettività, normazione e organizzazione* – ai quali un'autorevole dottrina ricollegava l'esistenza di un “*ordinamento giuridico*” ovvero di una *comunità organizzata in funzione del perseguimento di uno scopo comune e disciplinata da un insieme di norme che ne regolano la vita*.

⁷ Cfr. art. 2, commi 5 e 6, d.lgs. 231/2007.

E' su queste basi che Massimo Severo Giannini, nel solco dell'insegnamento di Santi Romano, costruì, con riguardo al sistema bancario, la celebre teoria dell'"ordinamento sezionale del credito".

Ebbene, partendo dai medesimi presupposti, anche il complesso di soggetti, di regole e di strutture organizzative di cui ci occupiamo potrebbe classificarsi - sia pure con qualche forzatura - come un particolare ordinamento giuridico (derivato), funzionale al perseguimento di un fine pubblico di particolare rilevanza, condiviso a livello internazionale: la prevenzione e il contrasto del riciclaggio dei proventi delle attività criminali.

In materia di antiriciclaggio sono, infatti, individuabili:

- una pluralità di soggetti destinatari di analoghi obblighi giuridici, organizzativi e comportamentali;
- un'articolata organizzazione di entità di matrice pubblica, alle quali sono conferiti
 - la responsabilità politica del settore (Ministero dell'economia e Comitato di sicurezza finanziaria);
 - il potere di assicurare il rispetto delle regole attraverso l'applicazione di sanzioni adeguatamente dissuasive (es. Ministero dell'economia, Banca d'Italia);
 - il compito di dettare regole organizzative e comportamentali, di varia natura e tassatività, funzionali al perseguimento di uno scopo comune di natura pubblica (Ministeri dell'economia, della giustizia e degli interni, Banca d'Italia, Unità di informazione finanziaria).

3.1. La normativa italiana: il d.lgs. n. 231/2007

Il d.lgs. 231 del 2007, oltre a recepire la Direttiva comunitaria, ha anche compiuto un'opera di razionalizzazione e parziale revisione della disciplina previgente, fondata, fin dalle origini, sull'azione congiunta di un *apparato pubblico*, articolato in molteplici autorità, e di una *componente privata*, formata da varie categorie di soggetti potenzialmente in grado di collaborare nella lotta al riciclaggio.

Le competenze attribuite alla "componente pubblica" sono state potenziate secondo precise direttrici: salvaguardia della separazione tra funzione politica e autorità tecniche; costituzione presso la Banca d'Italia di un'autonoma Unità di informazione finanziaria (UIF); valorizzazione del ruolo assegnato alle Autorità di vigilanza di settore; rafforzamento del

coordinamento e della collaborazione istituzionale tramite un più efficace scambio di informazioni.

La collaborazione richiesta alla *componente privata*, in coerenza con le linee di sviluppo della normativa internazionale, era già stata progressivamente estesa dal settore degli intermediari finanziari ad altri soggetti, tra i quali spiccano i professionisti legali e contabili. Per le specifiche competenze professionali e le informazioni di cui dispongono, i professionisti dovrebbero costituire un punto di forza del sistema. Peraltro, gli interessi legati all'esercizio della professione finiscono spesso col prevalere sugli obblighi di segnalazione.

Anche tale conflitto spiega lo scarso contributo fornito dalle professioni all'attività segnaletica (nel 2011 l'1% del totale). Va peraltro considerato che, fino ad oggi, il notariato ha già effettuato circa 1.200 segnalazioni, superando quelle complessivamente trasmesse negli ultimi quattro anni (530). Permane, peraltro, del tutto insoddisfacente il contributo dei commercialisti e degli avvocati.

a) L'adeguata verifica della clientela

Gli obblighi di collaborazione imposti alle categorie individuate dal legislatore possono distinguersi in *passivi* e *attivi*. Tra i primi, volti a garantire la conoscenza dei clienti e la tracciabilità delle transazioni, la c.d. adeguata verifica della clientela rappresenta l'aspetto più innovativo introdotto col recepimento della Terza direttiva: alla semplice identificazione si sostituisce una serie di attività più complesse, la cui profondità ed estensione vanno rapportate al livello di rischio di riciclaggio. L'obiettivo è quello di accertare lo scopo e la natura dei rapporti e delle operazioni, superando ogni schermo frapposto all'individuazione del titolare effettivo di ciascun rapporto e dei beneficiari effettivi delle singole operazioni rilevanti. L'obbligo di verifica

non è limitato staticamente alla fase genetica del rapporto, ma si estende a monitorare l'intera vita della relazione finanziaria.

b) La segnalazione di operazioni sospette

L'adeguata verifica è strumentale al corretto assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva, che si concretizzano nella segnalazione all'UIF delle operazioni sospette, fulcro dell'intera normativa antiriciclaggio. La segnalazione non costituisce una *notitia criminis*, bensì una semplice comunicazione di situazioni sintomatiche di riciclaggio, in quanto tali meritevoli di approfondimento finanziario e investigativo.

Tra *adeguata verifica* dei clienti, tracciabilità delle transazioni e *segnalazione delle operazioni sospette* esiste una stretta correlazione. Molte anomalie, infatti, sono desumibili dalla mancanza di coerenza tra le caratteristiche soggettive del cliente, accertate in sede di adeguata verifica, e i suoi comportamenti finanziari. Se il profilo finanziario del cliente non viene correttamente definito all'inizio del rapporto, monitorato nel continuo e correttamente tracciato, molte condotte anomale possono sfuggire ai controlli.

La nuova nozione di operazione sospetta introdotta dal d.lgs. 231 contraddistingue - per la sua ampiezza - la disciplina italiana.

Il decreto accoglie, ai soli fini della segnalazione, una nozione di riciclaggio più ampia di quella penalmente rilevante, che non contempla la punibilità degli atti di riciclaggio posti in essere dal medesimo autore del reato presupposto (cd. *autoriciclaggio*). Rispetto alla previgente normativa, inoltre, l'obbligo di segnalazione non richiede un *radicato convincimento* circa la provenienza delle disponibilità da un reato, ma ritiene sufficiente un *ragionevole dubbio*. Il legislatore, infatti, afferma testualmente che anche la mera ricorrenza di "*motivi ragionevoli per sospettare*" determina la nascita dell'obbligo.

Perché un'anomalia giustifichi un sospetto occorre però che essa superi il vaglio della valutazione soggettiva del segnalante alla luce del complesso di informazioni acquisite sul profilo economico del cliente. L'individuazione delle operazioni sospette, quindi, non può essere acriticamente demandata all'attivazione di diagnostici automatici, ma deve sempre fondarsi su un riscontro umano, su un'attenta valutazione tecnico/professionale.

L'ampliamento legislativo delle ipotesi suscettibili di segnalazione, coniugato con la recente espansione dei reati fiscali e con la più rigorosa attività di controllo, non ha mancato di generare una notevole proliferazione delle segnalazioni.

Nel volgere di pochi anni esse sono passate dalle 12.500 del 2007 a 49.000 nel 2011; nei primi otto mesi di quest'anno ne sono già pervenute oltre 44.000.

La ricezione e l'analisi finanziaria delle segnalazioni è assegnata all'Unità di informazione finanziaria (UIF), entità autonoma istituita nell'ambito della Banca d'Italia col compito di svolgere la funzione di *Financial Intelligence Unit* (FIU) per l'Italia.

L'UIF rientra nell'ambito delle FIU di tipo amministrativo che, fungendo da filtro tra i soggetti segnalanti e gli organi investigativi, mantengono separata la fase della prevenzione da quella repressiva del reato. Tra i compiti dell'UIF rientrano: l'emanazione di istruzioni sul contenuto delle segnalazioni e l'approfondimento finanziario delle stesse, anche mediante ispezioni; l'esame dei flussi periodici di dati aggregati trasmessi dagli intermediari; l'analisi e lo studio di singole anomalie; la proposta di indicatori di anomalia e l'elaborazione e diffusione di schemi e modelli di comportamento anomalo; la cooperazione e lo scambio di informazioni a livello sia nazionale sia internazionale.

La collocazione istituzionale dell'UIF all'interno della Banca d'Italia consente di sviluppare significative sinergie funzionali. Tra le finalità della Vigilanza bancaria e finanziaria e quelle della normativa in tema di prevenzione del riciclaggio sussistono, infatti, significative convergenze: un intermediario coinvolto, anche inconsapevolmente, in vicende criminali è, infatti, esposto a rischi legali e di reputazione, che ne possono minare la stabilità, l'efficienza e la capacità competitiva. Vigilanza bancaria e UIF esercitano, inoltre, attività di tipo ispettivo e sanzionatorio, privilegiando ciascuna la verifica degli aspetti di rispettiva competenza.

L'UIF approfondisce le segnalazioni sospette secondo un approccio basato sul rischio, incrociando i dati in esse contenuti col crescente patrimonio informativo di cui dispone, e fornisce agli organi incaricati delle indagini relazioni istruttorie e spunti investigativi.

L'Unità svolge, pertanto, una funzione di collegamento fra la componente privata del sistema di prevenzione, da cui riceve le segnalazioni, e la componente pubblica, nazionale ed estera, del sistema stesso: organi investigativi, autorità di vigilanza di settore, Autorità giudiziaria e FIU estere. Con quest'ultime l'UIF scambia informazioni con modalità dirette e autonome, senza necessità di trattati internazionali o di relazioni intergovernative formalizzate. Ciò le consente di svolgere, talora, funzioni di apripista, indirizzando al meglio le richieste di assistenza giudiziaria da parte della magistratura inquirente.

3.2. Le disposizioni attuative della Banca d'Italia

Il d.lgs. 231/07⁸ prevede che le autorità di vigilanza, d'intesa tra loro, indirizzino ai soggetti finanziari vigilati *“disposizioni circa le modalità di adempimento degli obblighi di adeguata verifica del cliente, l'organizzazione, la registrazione, le procedure e i controlli interni”*.

Con *provvedimento* del dicembre 2009 (attualmente in corso di modifica), la Banca d'Italia, d'intesa con le altre autorità di vigilanza e sentita l'UIF, ha anzitutto emanato disposizioni attuative in materia di registrazione, incentrate essenzialmente sulle modalità di tenuta dell'Archivio unico informatico (AUI). Il provvedimento - in ossequio ai principi di proporzionalità, contenimento dei rischi legali e reputazionali e salvaguardia della stabilità e del buon funzionamento del sistema finanziario - reca le norme fondamentali e i requisiti tecnici (causali, norme tecnico-informatiche, codici, ecc.) per la corretta registrazione e la tenuta dell'Archivio.

⁸ Cfr. art. 7, comma 2, d.lgs. 231/2007.

Le disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni, emanate dalla Banca nel marzo 2011, si ispirano a principi di *specializzazione e indipendenza* dei controlli antiriciclaggio e di *neutralità e proporzionalità* delle misure con riguardo, rispettivamente, alla struttura e alle caratteristiche operative e dimensionali dell'azienda.

La neutralità rispetto alla configurazione della struttura aziendale implica che, senza incidere sugli assetti organizzativi, l'adozione delle misure necessarie al perseguimento degli obiettivi antiriciclaggio è assegnata ai titolari delle preesistenti funzioni strategica, gestionale e di controllo.

La proporzionalità comporta che - salvo minimi adempimenti obbligatori - le soluzioni previste, concepite per disciplinare anche strutture complesse, siano adattate discrezionalmente alle caratteristiche giuridiche, dimensionali, organizzative e operative delle singole imprese.

La specializzazione e l'indipendenza dei controlli antiriciclaggio, infine, richiedono che tali controlli siano affidati, con particolari tutele, al titolare di un'apposita funzione antiriciclaggio, di nuova istituzione, e al responsabile della segnalazione delle operazioni sospette.

Le disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela, attualmente oggetto di una bozza di provvedimento già sottoposto a consultazione pubblica, si propongono di conferire maggiore concretezza a precetti legislativi piuttosto evanescenti.

In applicazione del principio di proporzionalità, la bozza prevede che - salvo alcune prescrizioni tassative - l'intensità e l'estensione della verifica vadano commisurate al grado di rischio insito nelle diverse

fattispecie concrete. Ciò al fine di razionalizzare l'uso delle risorse, riducendo gli oneri a carico dei destinatari. Questi sono chiamati a esercitare responsabilmente la propria autonomia, considerando tutti gli elementi soggettivi e oggettivi funzionali alla valutazione del rischio e assicurando comportamenti omogenei a livello di gruppo.

Al fine di rafforzare la prevenzione e il contrasto della corruzione, l'emanando provvedimento potrebbe recepire in anticipo la nozione di *PEP* (Persone Politicamente Esposte) *nazionali*, già contenuta nelle nuove Raccomandazioni GAFI, e, in linea con i più recenti orientamenti internazionali, potrebbe indicare gli elementi (soggettivi e oggettivi) caratterizzanti le fattispecie corruttive più ricorrenti.

Ad esempio: titolarità di cariche politiche o istituzionali; presenza di opere o commesse da assegnare con procedure d'appalto nei settori della sanità o dei lavori pubblici; concessione di agevolazioni pubbliche di ogni tipo ecc.).

3.3. I provvedimenti dell'UIF

a) Istruzioni sul contenuto delle operazioni sospette

Nel maggio 2011 l'UIF ha emanato "*istruzioni ... sui dati e le informazioni che devono essere contenuti nelle segnalazioni*" di operazioni sospette. Il provvedimento ha prescritto in dettaglio contenuto e modalità di trasmissione delle segnalazioni, al fine di migliorarne la qualità e la tempestività, di potenziare l'efficacia dell'analisi e di evitare che la mole crescente delle comunicazioni, molte delle quali poco rilevanti, si traducesse in un impiego inefficiente e dispersivo delle risorse a disposizione⁹.

Il provvedimento disciplina in dettaglio il nuovo sistema informatico di raccolta e gestione, che supporta l'intero ciclo di acquisizione, analisi e trasmissione delle segnalazioni (cd. RADAR - Raccolta e Analisi Dati AntiRiciclaggio)¹⁰. Il nuovo modello

⁹ Cfr. art. 6, comma 6, lettera e-bis) d.lgs. 231/2007 aggiunto con d.lgs. 151/2009.

¹⁰ Cfr. provvedimento del 4 maggio 2011, in G.U. n. 110 del 13 maggio 2011.

segnalatico - uniforme per tutte le categorie di operatori e attivabile solo per via telematica – tende a comprendere tutte le informazioni necessarie e ne prevede la redazione in forma “strutturata”, in modo da evidenziare i possibili “legami” fra le diverse componenti dell’operatività segnalata (operazioni, soggetti, rapporti). Ovviamente, continua a essere fondamentale anche il valore delle parti descrittive, nelle quali vanno compiutamente espresse le valutazioni del segnalante e, in particolare, i motivi del sospetto.

b) Indicatori di anomalia

“Al fine di agevolare l’individuazione delle operazioni sospette” il d.lgs. 231 attribuisce all’UIF il compito di proporre “indicatori di anomalia” a beneficio degli *intermediari*, dei *professionisti* e degli *operatori non finanziari* tenuti alla segnalazione delle operazioni sospette.

A seconda dei destinatari, gli indicatori di anomalia, una volta definiti grazie all’esperienza concorrente delle autorità e dei segnalanti, sono formalizzati in provvedimenti della Banca d’Italia o dei Ministri della giustizia e dell’interno¹¹. Essi costituiscono una guida per la valutazione discrezionale delle operazioni sospette, ma vanno considerati uno strumento non esaustivo né tassativo, da interpretare e integrare alla luce dell’intero patrimonio informativo a disposizione del segnalante¹².

Non esiste automatismo tra il ricorrere di una fattispecie espressamente descritta e l’obbligo di segnalare. Gli indicatori rivestono comunque un’importanza fondamentale per l’individuazione dei profili che contribuiscono a selezionare le operazioni sospette.

¹¹ Cfr. art. 41, comma 2, d.lgs. 231/2007. Su proposta dell’UIF, il Ministero della Giustizia ha emanato gli indici di anomalia per i professionisti con decreto del 16 aprile 2010; il Governatore della Banca d’Italia ha emanato con provvedimento del 24 agosto 2010 gli indicatori di anomalia per gli intermediari finanziari, abrogando quelli in precedenza contenuti nel cd. “decalogo” risalente al 2001; il Ministro dell’interno ha provveduto con decreto del 17 febbraio 2011, come modificato con d.m. del 27 aprile 2012, agli indicatori di anomalia per gli operatori non finanziari.

¹² Va detto che lo strumento previsto dal d.lgs. 231/2007 per l’emanazione degli indicatori di anomalia mal si concilia con il loro carattere esemplificativo e con le esigenze di continuo aggiornamento. L’elasticità con cui le fattispecie devono essere delineate e prospettate agli operatori, il rapido evolversi delle condotte criminali e dei meccanismi utilizzati per il riciclaggio suggerirebbero di affidarne la diffusione a strumenti giuridici più flessibili.

c) Modelli e schemi di comportamento anomalo

Un ulteriore ausilio per l'individuazione delle operazioni da segnalare, complementare agli *indicatori*, è offerto dai *modelli e schemi* rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario, relativi a specifici settori di operatività o a singoli fenomeni¹³.

Gli schemi, d'incerta qualificazione giuridica, sono diffusi dall'UIF con proprie comunicazioni, una volta elaborati sulla base dell'attività d'analisi svolta e del contributo delle autorità investigative e di vigilanza. Essi mettono in correlazione particolari sequenze logico-temporali di fatti e comportamenti, ai quali l'esperienza porta a ricondurre determinati fenomeni criminali.

Nel 2011 sono stati considerati i casi dell'usura e delle frodi nell'attività di leasing. La comunicazione in materia di usura aggiorna un precedente schema emanato nel 2009 e si basa sull'esperienza di recenti approfondimenti anche ispettivi. Da ultimo, nel marzo 2012, l'UIF ha pubblicato uno schema di comportamento anomalo relativo al rischio di frodi nell'attività di factoring.

La previsione legislativa di indicatori e schemi d'anomalia, volti ad agevolare l'individuazione di elementi di sospetto, testimonia le indubbe difficoltà connesse con l'adempimento degli obblighi segnaletici. Proprio in considerazione di ciò, nell'accertare le omissioni a fini sanzionatori, l'UIF segue un criterio ragionevolmente restrittivo, limitandosi, in genere, a contestare violazioni macroscopiche, al limite del concorso nel reato.

Indicatori, modelli e schemi, pur non potendosi inscrivere a pieno titolo nell'ambito degli atti normativi, vi rientrano però sotto il profilo sostanziale, in quanto offrono ai segnalanti uno strumento, il cui

¹³ Cfr. art. 6, comma 7, lettera b) d.lgs. 231/2007.

mancato utilizzo può essere addotto a sostegno di eventuali responsabilità per omessa segnalazione di operazioni sospette.

4. Il contributo dell'UIF alla lotta alla corruzione

Quanto più efficaci sono i sistemi nazionali antiriciclaggio, tanto più si riesce a impedire che corrotti e corruttori conseguano indisturbati i propri obiettivi. Quasi sempre, infatti, la corruzione lascia nelle transazioni tracce di anomalia che, se intercettate dalle istituzioni finanziarie o dagli altri operatori, dovrebbero comportare l'immediata segnalazione all'UIF.

Dall'analisi delle segnalazioni non emergono, però, operazioni tipicamente riconducibili a fatti di corruzione. Gli elementi di anomalia rivelatori di questo specifico reato attengono in prevalenza alla sfera soggettiva e si manifestano, di norma, nella sproporzione tra reddito ufficiale e tenore di vita.

In relazione a ciò, un corretto adempimento degli obblighi di segnalazione richiede - fermo il principio di proporzionalità - di prestare specifica attenzione, già in sede di adeguata verifica, a quella platea di funzionari che - pur non rientrando nella nozione di PEP (*Personne Politicamente Esposte*) riferibile solo a cariche e gradi apicali ricoperti in ambito pubblico - siano comunque titolari di significativi poteri decisionali.

Il patrimonio di esperienza accumulato negli anni dall'UIF, opportunamente condiviso con le altre autorità antiriciclaggio e con gli stessi operatori tenuti alle segnalazioni, può rivelarsi utile anche per

contrastare la corruzione¹⁴. Dall'elaborazione delle informazioni acquisite, infatti, possono ricavarsi analisi di carattere generale sulle modalità di riciclaggio dei proventi della corruzione, sulle aree geografiche principalmente interessate, sulle eventuali carenze normative o dei controlli. Sono analisi dalle quali le autorità anticorruzione possono trarre utili spunti.

Specie quando i proventi dei reati corruttivi sono ingenti, il riciclaggio viene attuato su base transnazionale. In questi casi l'UIF può contribuire all'azione di contrasto della corruzione, grazie ai meccanismi di scambio informativo di cui essa si avvale, senza sottostare alle pastoie burocratiche che spesso rallentano le richieste di assistenza giudiziaria. Le informazioni raccolte, analizzate e scambiate tra le FIU, possono consentire di individuare e congelare i proventi della corruzione, agevolando successivi provvedimenti ablatori. Il successo dell'azione dipende, tuttavia, dal livello, non sempre soddisfacente, della collaborazione prestata dalle FIU dei diversi Stati.

La capacità delle FIU di rintracciare i proventi della corruzione può essere potenziata perfezionando e ampliando l'accesso ai *database* di un'ampia gamma di enti o agenzie governative (autorità fiscali, doganali, di polizia, ecc.). Attualmente l'UIF può utilizzare una serie di importanti archivi, tra i quali, quello dei conti e depositi presso l'anagrafe tributaria. Nel rispetto degli obblighi di riservatezza è, peraltro, auspicabile un ulteriore ampliamento delle basi dati accessibili e una maggiore e più tempestiva condivisione delle informazioni tra le diverse autorità nazionali.

¹⁴ Per i soggetti tenuti alle segnalazioni, ad esempio, informazioni su elementi di rischio riconducibili al profilo soggettivo del cliente possono risultare fondamentali per sviluppare un adeguato controllo costante della clientela e stimolare una più attenta rilevazione delle operazioni sospette connesse con fenomeni di corruzione.

5. Conclusioni

L'attuale contesto offre diverse opportunità per rendere più efficace la lotta al riciclaggio e alla corruzione.

In ambito europeo sono stati avviati i lavori di revisione della Terza direttiva antiriciclaggio per dare attuazione alle nuove Raccomandazioni GAFI. Il recepimento della direttiva fornirà l'occasione di risolvere anche alcune criticità della normativa nazionale: mi riferisco, anzitutto, al sistema delle sanzioni, per molti aspetti incoerente e vessatorio; potrebbero essere rese, inoltre, più flessibili le procedure per l'emanazione degli indicatori di anomalia, demandandone l'aggiornamento all'UIF, che già li elabora e ne propone l'approvazione.

Un preventivo parere del CSF, ove siedono tutte le amministrazioni interessate, potrebbe completare l'iter di emanazione senza appesantire il procedimento.

Le nozioni penale e amministrativa di riciclaggio andrebbero, infine, allineate, introducendo il reato di "*autoriciclaggio*", come da tempo auspicato non solo a livello domestico, ma anche dal Fondo Monetario Internazionale (2005).

Sul fronte della lotta alla corruzione, un appuntamento da non perdere è l'approvazione del ddl all'esame del Senato. Non solo ne risulterebbe rafforzato il quadro della legislazione penale in conformità con le Convenzioni internazionali, ma all'azione di prevenzione verrebbe conferito carattere diffuso, continuativo e sistematico. Un ruolo chiave verrebbe assunto, in quest'ambito, dall'autorità nazionale anticorruzione, che, sul piano dello scambio informativo, la legge dovrebbe includere tra i naturali interlocutori dell'UIF. L'efficacia

dell'azione di questa autorità - da collocare preferibilmente all'esterno della Pubblica Amministrazione - dipenderà, peraltro, dalla possibilità di disporre di adeguati poteri e risorse professionali in condizioni di autonomia e indipendenza, come previsto dalle Convenzioni internazionali e in sintonia con le analoghe prerogative riconosciute dalla legge all'Unità di informazione finanziaria.

Una gestione organica e sinergica delle politiche antiriciclaggio e anticorruzione, basata sulla cooperazione tra le autorità e lo scambio continuo di dati ed esperienze, non potrà che giovare alla causa della legalità. Occorre però garantire al sistema normativo massima effettività. Le buone leggi non bastano: è necessario che ne sia assicurata una convinta e corretta applicazione. Solo in tal modo può svilupparsi quella fiducia nelle istituzioni democratiche, che è la base del buon governo.