

**LA LOTTA AL RICICLAGGIO:
PER UNA STRATEGIA CONDIVISA**

CLAUDIO CLEMENTE

Direttore dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia
Banca d'Italia

**La segnalazione delle operazioni sospette:
il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio**

2 marzo 2016, ore 10.00
LUISS GUIDO CARLI – VIALE POLA, 12 – AULA MAGNA

Ringrazio i promotori di questa iniziativa e l'Università Luiss Guido Carli che la ospita per l'invito a partecipare ad una riflessione sul tema, oggi sempre più cruciale, della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Il titolo dell'evento contiene due elementi chiave per l'attività di contrasto: occorre una "strategia" e occorre che questa sia "condivisa" da tutti gli attori, pubblici e privati, del sistema.

Per delineare una "strategia" è necessario avere chiaro, in primo luogo, l'obiettivo da perseguire, rappresentato per l'antiriciclaggio dal contenimento della possibilità che flussi di capitali illeciti vengano immessi nel sistema economico e finanziario. Occorre, poi, individuare le modalità con cui la criminalità tenta di canalizzare le proprie risorse nel sistema legale e predisporre e attuare piani di azione coerenti con i rischi da fronteggiare, tenendo conto della continua evoluzione del fenomeno. L'efficacia di una strategia va infine verificata nel continuo misurando i risultati ottenuti.

La "condivisione" costituisce un ulteriore elemento essenziale per conseguire il successo della strategia soprattutto quando alla sua realizzazione sono chiamati a collaborare un numero particolarmente elevato di soggetti, appartenenti a nazioni, strutture, settori, culture differenti.

L'esigenza di una strategia

Contro il riciclaggio si è sentita l'esigenza, forse più che per altri reati che pure determinano un maggior allarme sociale, di una strategia specifica non limitata all'azione di repressione penale ma tesa a coinvolgere un ampio spettro di soggetti e di Autorità. Ciò trova spiegazione nel fatto che il riciclaggio, oltre a essere una fattispecie penale, è un fenomeno in grado di incidere profondamente sulle regole di funzionamento del sistema.

Una chiara indicazione dei motivi di una peculiare strategia di contrasto è rintracciabile nella stessa normativa europea. Da ultimo, già nel primo considerando della quarta Direttiva antiriciclaggio adottata lo scorso anno si sottolinea che: "I flussi di denaro illecito possono minare l'integrità, la stabilità e la reputazione del settore finanziario e costituire una minaccia per il mercato".

Il riciclaggio per il fatto di realizzarsi sulla frontiera fra legalità e illegalità richiede la collaborazione di operatori economici che vengono attratti – consapevolmente o, spesso, inconsapevolmente - in un'area di attività illecite da cui possono finire per dipendere. Il riciclaggio inoltre svolge una funzione inclusiva del

criminale nella vita sociale ed economica: la patina di legalità che attribuisce alle sue attività e alle sue relazioni e il potere connesso alla spendibilità delle risorse economiche riciclate fanno sì che chi dovrebbe essere, per definizione, “bandito” dalla società ne possa divenire membro ascoltato, riverito, finanche autorevole.

L’osmosi fra soggetti e risorse legali e illegali ha una forza disgregante dei valori civili: un sistema economico dipendente da, o piegato a, logiche criminali non sarebbe in grado di garantire le attività lecite e sarebbe espressione di uno Stato incapace di imporre regole non condizionate da interessi indebiti.

Rispetto a simili minacce, gli strumenti del diritto penale potrebbero risultare insufficienti e condurrebbero a vittorie isolate, incerte, non definitive e, forse, anche tardive. Si è resa, perciò, necessaria una strategia più ampia: la repressione penale deve essere affiancata dall’azione di prevenzione, autonoma e di pari rilievo, allo scopo di proteggere anticipatamente il sistema finanziario da un possibile utilizzo illecito. Si è inteso così sviluppare gli anticorpi necessari per reagire alle infiltrazioni criminali e debellarle prima che aggrediscano il sistema economico.

Le due azioni preventiva e repressiva sono finalizzate a obiettivi diversi, ma sono concepite per operare in modo sinergico: la prevenzione è diretta alla tutela dell’ordine economico finanziario; la repressione mira a punire gli autori dei reati. Esse, però, si rafforzano reciprocamente: la trasparenza, la collaborazione e la condivisione delle informazioni che caratterizzano la normativa di prevenzione consentono anche di intercettare i reati nel momento della loro manifestazione finanziaria, in un’ottica di legalità; una efficace attività di repressione ha, per contro, un elevato valore dissuasivo e, quindi, preventivo.

Questa linea di indirizzo nel contrasto di reati che minacciano valori fondanti della società e implicano un’osmosi fra attività legali e illegali risponde a esigenze che non sono limitate al caso del riciclaggio. Strategia e metodi elaborati per la sua prevenzione sono stati estesi con successo, ormai da anni, al finanziamento del terrorismo, fenomeno diverso e per certi versi, sul piano della manifestazione finanziaria, contrario seppur analogamente rilevante in termini di utilizzo improprio del sistema. In comune i due fenomeni hanno la stretta connessione con ambiti finanziari o economici. Ciò che viene, però, occultato nel riciclaggio è l’origine illecita dei proventi mentre nel finanziamento del terrorismo è la destinazione criminale dei fondi, che sovente sono di origine lecita.

L’impiego di risorse per sostenere il “terrore”, canalizzandole attraverso operatori appartenenti al sistema legale, presenta analogie operative con il riciclaggio e, come per questo, richiede, al di là della sanzione del colpevole, una reazione e un’alleanza più ampia volte all’isolamento di chi intende realizzare azioni delittuose e della loro rete di complicità.

Anche nella più recente disciplina anticorruzione sono rintracciabili meccanismi di attivazione sociale non molto lontani da quelli previsti per il contrasto del riciclaggio: una chiamata alla collaborazione dei cittadini che si trovano in particolari posizioni di conoscenza (con l'istituto del *whistleblowing*), un'azione di prevenzione sul piano organizzativo e della sensibilità degli enti esposti alla contaminazione, un'Autorità deputata a centralizzare l'informazione e a utilizzarla come strumento di contrasto e formazione. L'analogia nelle modalità strategiche e la circostanza che la corruzione costituisce uno dei principali reati presupposto del riciclaggio consentono di individuare forme di condivisione e collaborazione ulteriori rispetto a quelle finora diseguate dal legislatore e che si stanno iniziando a sperimentare.

I fondamenti sovranazionali della strategia

La dimensione globale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo ha indotto la comunità internazionale a elaborare una strategia mondiale fondata su pilastri condivisi¹.

I primi *standard* in materia antiriciclaggio sono stati elaborati dal GAFI nel 1990 ed estesi, a seguito degli attentati di New York dell'11 settembre 2001, al contrasto al finanziamento del terrorismo, con l'adozione di una strategia analoga a quella delineata contro il riciclaggio.

Le Raccomandazioni, periodicamente aggiornate (l'ultima revisione è avvenuta nel 2012), sono alla base dei sistemi di prevenzione più evoluti e su di esse si fonda la valutazione di adeguatezza dei singoli paesi da parte degli organismi internazionali competenti.

Nonostante si tratti di principi formalmente non vincolanti per gli Stati, i singoli Paesi sono indotti al loro recepimento per reggere il confronto competitivo internazionale e per dimostrare di avere un sistema economico evoluto e affidabile, con presidi adeguati a fronteggiare le contaminazioni criminali, prerequisiti fondamentali per attrarre investimenti sani.

La strategia delineata dagli *standard* sovranazionali mira a creare un ampio fronte mondiale di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, coinvolgendo in una comune alleanza Autorità pubbliche e operatori privati; attribuendo particolare valore all'informazione e alla sua circolazione, al fine di

¹ Cfr. Terza Direttiva antiriciclaggio, Considerando n. 5 e quarta Direttiva, Considerando n. 4: "Misure adottate esclusivamente a livello nazionale o anche comunitario, senza coordinamento né cooperazione internazionali, avrebbero effetti molto limitati".

accrescerne l'utilizzo; affermando un principio di trasparenza nelle relazioni tra clienti e operatori economici e fra questi ultimi e le Autorità.

Sul versante privato vengono chiamati a collaborare i soggetti posizionati sui varchi fra circuiti legali e illegali; essi corrono il maggior rischio di contaminazione ma al contempo si trovano nella posizione migliore per intercettare tempestivamente fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e sono, quindi, in grado di impedire il successo di tali azioni informandone le Autorità.

Sul versante pubblico si richiede vengano coinvolti tutti i soggetti che, in ragione dei loro compiti, possono svolgere un ruolo nella prevenzione. Ad essi vengono conferite attribuzioni distinte e ben definite in ragione della specializzazione professionale e della finalità perseguita: Forze dell'ordine e Autorità investigative e giudiziarie giocano un ruolo cruciale nell'attività preventiva e repressiva, le Autorità di vigilanza di settore nell'ambito dei loro poteri di supervisione devono assicurare che le istituzioni finanziarie rispettino gli obblighi in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo.

Il sistema prefigurato si presenta fortemente interconnesso e si fonda in primo luogo sulla collaborazione della componente privata.

E' pertanto essenziale l'individuazione di misure e incentivi idonei a indurre intermediari, professionisti e altri operatori a svolgere l'azione di scrutinio delle operazioni, di intercettazione e blocco di quelle che appaiono illegali e della relativa segnalazione alle Autorità. Occorrono regole certe estese a tutti i soggetti obbligati, Autorità di controllo e poteri sanzionatori; va calibrata la necessaria invasività delle regole con i rischi da fronteggiare ed i risultati da ottenere. Presidi troppo deboli determinerebbero il fallimento della strategia; un sistema fondato esclusivamente su divieti, controlli e sanzioni finirebbe per avere costi eccessivamente alti sugli operatori e sulla collettività, e quindi per essere difficilmente sostenibile ed efficace. L'obiettivo di ricercare un necessario equilibrio è esplicitamente richiamato nella quarta Direttiva antiriciclaggio².

Il ricorso alla collaborazione dei soggetti obbligati costituisce una specificità del sistema di prevenzione rispetto a quello di repressione: mentre quest'ultimo, per sua natura, è orientato a dettare norme che riguardano gli autori dei reati, il sistema di prevenzione si rivolge essenzialmente agli operatori onesti, incoraggiandone e favorendone la collaborazione. Attendersi un comportamento analogo da parte

² Nel secondo considerando della Direttiva si sottolinea l'esigenza di "trovare un equilibrio tra il conseguimento degli obiettivi di protezione della società dalla criminalità e la salvaguardia della stabilità e integrità del sistema finanziario dell'Unione e la necessità di creare un ambiente normativo che consenta alle società di sviluppare la propria attività senza incorrere in costi sproporzionati di adeguamento alla normativa".

degli operatori che siano già collusi con il crimine sarebbe illusorio. L'individuazione degli intermediari non disponibili a collaborare è agevolata dalla rete informativa e di controllo del sistema di prevenzione: nei loro confronti devono poter trovare applicazione idonei strumenti di correzione e sanzione.

Il sistema mira a imporre una scelta di campo: chi decide di operare a favore dei criminali o dei terroristi e deliberatamente non si attiene alle regole di prevenzione può essere più facilmente individuato e combattuto. Diviene più difficile trincerarsi dietro l'alibi di non aver saputo o capito e restare nella zona grigia di colpevole inconsapevolezza di cui si è sempre nutrito il fenomeno del riciclaggio.

L'obiettivo della trasparenza delle relazioni tra clientela, operatori e autorità è stato perseguito attraverso l'imposizione di obblighi di adeguata verifica, di registrazione delle operazioni, di segnalazione di quelle che si sospetta abbiano ad oggetto fondi di origine illecita o siano di finanziamento del terrorismo.

Occorre acquisire informazioni complete e aggiornate sui clienti, sugli esecutori delle operazioni, sui titolari effettivi, sulla natura e scopo delle relazioni d'affari intrattenute con la finalità di effettuare scelte operative consapevoli, di valutare i rischi di coinvolgimento, di espellere la clientela non disposta a rinunciare all'opacità, spesso sintomo di inconfessabilità delle fonti di ricchezza.

L'adeguata verifica rappresenta un nodo essenziale su cui si innesta la strategia di prevenzione; il suo mancato espletamento pregiudica tutti i presidi successivi. E' per questo che le relative previsioni sono state, nel tempo, oggetto di maggior affinamento e perfezionamento. Dall'iniziale impianto fondato sul rispetto di puntuali regole volte alla sistematica acquisizione di specifici dati informativi si è passati, a partire dalle Raccomandazioni del GAFI adottate nel 2003, a un sistema fondato sulla valutazione del rischio. Viene rimesso agli stessi destinatari degli obblighi l'individuazione del livello di adeguatezza della verifica in relazione, tra l'altro, alla specifica attività economica o finanziaria, alle connotazioni del cliente e dell'operatività richiesta, agli altri elementi di cui sono a conoscenza a motivo dell'attività svolta. Questo approccio è stato ulteriormente enfatizzato nelle Raccomandazioni del 2012 e nell'ultima direttiva del 2015 e rappresenta una scelta centrale: gli operatori sono il primo e principale schieramento per prevenire e contrastare il riciclaggio, ad essi vengono riconosciuti ruolo e competenze per individuare gli elementi necessari a condurre una attività di prevenzione non solo efficace ma anche efficiente; il rapporto con le Autorità diviene sempre più basato sulla collaborazione.

L'obbligo di registrazione delle operazioni e di conservazione delle relative evidenze assicura oggettività e documentabilità delle valutazioni e delle scelte operate e rende possibile ricostruire il percorso finanziario per verificarne

l'eventuale origine o destinazione illecita e, in questo caso, per individuare ampiezza dell'attività criminosa, complicità e connivenze.

Adeguate verifica e registrazione consentono l'individuazione e la segnalazione alle Autorità delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Convogliare gli elementi di attenzione rilevati verso un organismo centrale, unico a livello nazionale, in grado di analizzarli e darne una lettura d'insieme e capace di dialogare con la più vasta rete di soggetti interessati, consente di attivare in modo capillare e tempestivo gli opportuni presidi di contrasto.

Per svolgere tale ruolo gli *standard* internazionali e le direttive comunitarie prevedono che in ciascun Paese sia costituita una *Financial intelligence Unit* (FIU), unità centrale nazionale cui è affidata la ricezione, l'analisi, la selezione, la disseminazione agli organi competenti delle informazioni che riguardano attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo³.

Alle FIU devono essere assicurati autonomia, indipendenza e ampi poteri informativi che consentano di svolgere efficacemente sia l'analisi operativa, incentrata su vicende e ambiti specifici, sia quella strategica, volta a individuare tendenze e schemi del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo⁴.

La centralizzazione e l'analisi sistemica di tali informazioni permettono di individuare e diffondere, anche agli stessi operatori, la conoscenza, i paradigmi e le tipologie di comportamento, favorendo l'individuazione precoce delle attività criminali e l'immunizzazione dai rischi di coinvolgimento. Inoltre lo scrutinio comparato delle segnalazioni dei diversi soggetti obbligati pone in luce le aree di debolezza nel sistema di prevenzione, consente di individuare operatori non capaci ovvero disponibili a valutare le operazioni, permette di attuare azioni di controllo specifico e di correzione. Le segnalazioni, perfino quando assenti, parlano, in primo luogo, dello stesso operatore e del suo livello di presidio e collaborazione.

L'implementazione nazionale della strategia

L'impianto attuale del sistema antiriciclaggio italiano, mutuato dalla terza Direttiva comunitaria, è contenuto nel decreto legislativo n. 231 del 2007. La normativa di prevenzione e contrasto al riciclaggio è estesa al finanziamento del terrorismo in tutti gli ambiti di applicazione previsti.

³ Raccomandazione GAFI n. 29 e articolo 32 della IV direttiva.

⁴ Par. 3 della nota interpretativa della Raccomandazione GAFI n. 29 e art. 32, par. 8, della IV direttiva.

Sotto il profilo istituzionale una delle principali novità introdotte nel 2007 è stata l'attribuzione del ruolo di FIU ad una nuova struttura, l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, che svolge in modo dedicato ed esclusivo l'azione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Tale scelta ha confermato l'opzione italiana per un modello di FIU amministrativa. La soluzione valorizza le peculiarità dell'attività di *intelligence* finanziaria, che viene mantenuta distinta dall'attività investigativa che ha diversi, e propri, metodi e obiettivi. La particolare collocazione dell'Unità, con una propria "soggettività funzionale", presso un'istituzione indipendente e dotata di specifiche competenze nell'analisi finanziaria, quale la Banca d'Italia, rende possibile l'utilizzo di risorse specializzate e contribuisce a garantire l'autonomia dell'Unità stessa.

La distinzione fra *intelligence* finanziaria e investigazione consente di rafforzare, in entrambi i momenti, un approccio fortemente specialistico che non determina sovrapposizioni e favorisce piuttosto lo sviluppo di sinergie, massimizzando la creazione di valore informativo. Essa richiede un dialogo e una interazione molto stretta fra le strutture pubbliche competenti che viene assicurata dal legislatore nazionale con i ripetuti richiami agli oneri di comunicazione che autorità, organi di polizia giudiziaria e la stessa la magistratura hanno nei confronti della UIF e con la previsione di espliciti obblighi di collaborazione reciproca.

Secondo quanto previsto dai principi internazionali, le strategie definite a livello globale devono essere modulate in relazione alle specificità dei singoli Paesi. Per definire la strategia da seguire in ambito nazionale, nel 2014, il Comitato di Sicurezza finanziaria (CSF) ha elaborato il primo *National Risk Assessment* sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, anticipando le previsioni contenute nella quarta Direttiva Antiriciclaggio che introduce un obbligo in tal senso.

L'esercizio riflette una valutazione condivisa delle minacce e delle vulnerabilità da fronteggiare, raggiunta tenendo conto di dati e analisi provenienti da patrimoni informativi eterogenei, ed è la base per un coordinamento strategico delle *policy* delle Autorità competenti.

Gli esiti del *risk assessment* sono stati condivisi pubblicamente e messi a disposizione dei destinatari degli obblighi di prevenzione che verranno chiamati, a seguito del recepimento della nuova direttiva, a eseguire a loro volta una valutazione dei propri rischi.

Dall'analisi emerge una minaccia attuale "molto significativa" che fenomeni di riciclaggio di denaro interessino la nostra economia, in particolare per la rilevanza dell'evasione fiscale e di reati quali quelli corruttivi, fallimentari, il narcotraffico, e l'usura in larga parte riconducibili al crimine organizzato. Il livello di rischio risulta

influenzato in modo molto significativo dall'eccessivo uso del contante e dal peso dell'economia sommersa.

A fronte di tali minacce, il sistema di prevenzione e contrasto italiano è risultato, nel suo complesso, adeguato. Giocano un ruolo centrale i presidi antiriciclaggio applicati – sia pure con diverso grado di intensità – dai soggetti obbligati, l'efficacia dell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e la robustezza dell'attività investigativa.

Le linee di intervento suggerite indicano la necessità di accrescere il grado di collaborazione degli intermediari finanziari, anche sviluppando le interazioni con le autorità per interventi di formazione, chiarimenti degli Organi di vigilanza, diffusione di schemi di anomalia basati sullo studio delle tipologie riscontrate.

Nei confronti degli operatori non finanziari è prioritario intensificare la collaborazione attiva, rafforzando i controlli ma anche migliorando la comprensione delle caratteristiche del settore. I professionisti non appaiono ancora in possesso di un'adeguata consapevolezza del ruolo attivo ad essi richiesto: è necessario mantenere il dialogo con le categorie interessate, insistere sulla qualità dell'adeguata verifica, sulla qualità e la quantità delle segnalazioni, anche accrescendo i presidi di riservatezza. Nel perseguimento di tali obiettivi occorre puntare, come accaduto con successo con i notai, anche su un ruolo più consapevole degli Ordini professionali.

La conformità con i principi internazionali dell'impianto normativo italiano di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è stata sottoposta a verifica dal Fondo Monetario Internazionale che ha operato la valutazione del sistema Italia per conto del GAFI e i cui risultati sono stati resi pubblici nei giorni scorsi. Sono stati espressi giudizi positivi sia sull'articolazione del quadro normativo sia sulla capacità di raggiungere significativi risultati.

I valutatori del Fondo hanno apprezzato la qualità del *National Risk Assessment*, l'attività di coordinamento del CSF e l'approccio basato sul rischio adottato dalle Autorità italiane e fondato su una adeguata comprensione individuale delle minacce. È stata valutata positivamente anche l'azione in corso per predisporre una strategia coordinata in armonia con l'analisi dei rischi nazionali. Puntuali indicazioni vengono formulate con l'obiettivo di accrescere le forme di collaborazione necessarie.

La valutazione dà atto che l'Italia raggiunge risultati positivi nella cooperazione internazionale, nella raccolta e utilizzo di *intelligence* finanziaria, nelle indagini in materia di finanziamento del terrorismo, nelle azioni giudiziarie, nelle confische, negli istituti che assicurano la trasparenza delle persone giuridiche e degli istituti giuridici.

Ritengo opportuno soffermarmi sul positivo giudizio ottenuto in sede di valutazione dall'attività di *intelligence* finanziaria, proprio per il peso che il sistema di attivazione degli operatori e di elaborazione e diffusione delle informazioni assume nelle strategie di prevenzione. Ne beneficiano gli organi investigativi (destinatari delle analisi, volte a favorire l'attivazione di indagini penali), lo stesso mondo dei segnalanti (con indicatori di anomalia o schemi di comportamento anomalo), e infine i decisori politici e più in generale gli enti esponenziali della società civile (con dati, studi e analisi di contesto che vengono resi pubblici).

Il rapporto rileva che “UIF e le forze di polizia raccolgono ed utilizzano un'ampia gamma di *intelligence* e di altre informazioni rilevanti per lo svolgimento di indagini per riciclaggio di denaro e relativi reati-presupposto, nonché per finanziamento del terrorismo” e che “L'UIF è un'unità di informazione finanziaria ben funzionante. Produce buone analisi operative e analisi strategiche di elevata qualità, che forniscono valore aggiunto alle segnalazioni delle operazioni sospette”.

È un giudizio che gratifica l'impegno che l'Unità di Informazione Finanziaria e gli organi investigativi deputati hanno posto in questi anni per far crescere e maturare nel sistema una cultura antiriciclaggio e per sviluppare metodi, strumenti, azioni per il più efficace sfruttamento delle informazioni acquisite.

I numeri lo attestano: all'entrata in vigore del decreto legislativo 231/2007 le segnalazioni di operazioni sospette (SOS) erano pari a circa 12.500, un numero non indifferente (più elevato di quello ancor oggi rilevabile nella maggior parte dei paesi europei) ma che non appariva adeguato alla reale situazione del sistema Italia. Nel 2015, le segnalazioni superano le 82.000; per oltre il 60% connotate da apprezzabili indici di rischio.

Penso sia un motivo di soddisfazione che questa crescita è stata perseguita non con l'uso massiccio di leve punitive, ma con un acquisto di fiducia e collaborazione da parte di una quota importante del sistema, in particolare di quello bancario, che ha in pochi anni portato a una percezione molto più forte degli impegni e delle responsabilità nel campo dell'antiriciclaggio. Il richiamo dell'articolo 3 del decreto legislativo 231/2007 al principio generale della collaborazione attiva è stato interpretato non come una formula di stile ma come il vero e proprio principio informatore del sistema. Vanno compiuti ulteriori significativi passi lungo questa linea per ampliare e migliorare la collaborazione dei soggetti obbligati e, in particolare, di quelli appartenenti a categorie oggi meno partecipi.

L'incremento si è registrato non solo nella quantità ma anche nella qualità e, dunque, nel contributo delle segnalazioni. In diverse occasioni e sedi ho richiamato i significativi risultati che la Guardia di Finanza ha riportato nell'investigazione delle SOS: nel 2014 – ultimo dato ufficiale - 28.000 segnalazioni di operazioni sospette (più di un terzo di quelle analizzate) hanno innescato approfondimenti investigativi,

circa 8.400 hanno dato luogo o sono confluite in procedimenti penali. Vi è, oggi, un nuovo dato, evidenziato di recente dal Direttore della Direzione Investigativa Antimafia: il processo di valutazione delle SOS introdotto dalla DIA ha consentito di ritenere circa 11.300 delle SOS analizzate e trasmesse dalla UIF nel 2015 “potenzialmente collegate” alla criminalità organizzata con conseguente interessamento della Procura Nazionale Antimafia.

È un ulteriore elemento che conferma, anche su questo fronte, il rilievo delle segnalazioni come presidio contro quella che appare ancora oggi essere la minaccia criminale più pericolosa.

La logica della “condivisione”

La strategia adottata da un’organizzazione (sovranaazionale, statale, aziendale) può avere successo solo se c’è la condivisione almeno di una gran parte dei soggetti deputati alla sua attuazione: per molti versi il processo strategico deve agire anche come meccanismo di comunicazione e aggregazione all’interno dell’organizzazione perché i singoli attori siano consapevoli del loro ruolo e si rendano disponibili a realizzarlo.

Quando parliamo di condivisione di una strategia abbiamo riguardo, oltre al profilo ideale della convergenza sugli obiettivi individuati, a quello fattivo delle azioni condotte da diversi attori (nel nostro caso soggetti obbligati e autorità) che devono operare secondo le linee fissate, avendo coscienza che la propria attività è parte di un progetto unitario.

Il passo fondamentale per la condivisione della strategia è rappresentato dalla realizzazione di idonei meccanismi di partecipazione, comunicazione e coinvolgimento.

Tali meccanismi vengono attivati già a livello di programmazione strategica sovranaazionale. Lo stesso GAFI – oltre che con le giurisdizioni che ad esso aderiscono e quindi con le istituzioni che le rappresentano - intrattiene un dialogo intenso e costruttivo con il settore privato, la società civile e le altre parti interessate; anche la recente revisione delle Raccomandazioni ha implicato un lungo processo di consultazione e ha beneficiato dei commenti e suggerimenti forniti da tali attori. Estremamente ampia è la messe di dati, valutazioni, informazioni che il GAFI rende pubbliche e condivide con tutti i soggetti interessati.

In ambito nazionale, il CSF non si limita a coordinare le attività delle istituzioni coinvolte nel sistema di prevenzione ma è una sede di confronto, discussione, comune decisione tra tutte le autorità che hanno un ruolo e un interesse nella politica di prevenzione. Sulle tematiche di maggior rilievo, come nel

caso dell'analisi dei rischi, l'attività svolta si apre al contributo e al confronto con gli operatori e altri soggetti.

Un processo di condivisione si basa anche sulla creazione di sistemi di scambio e collaborazione fra gli attori perché tutti siano in grado di adoperarsi per il raggiungimento del miglior risultato possibile, non solo proprio ma dell'intero sistema.

Sotto questo profilo il sistema antiriciclaggio propone una modalità di azione particolarmente efficace in quanto si realizza secondo modelli di rete che favoriscono il dialogo fra i diversi attori e che attribuiscono alle FIU il ruolo importante di contribuire a veicolare le informazioni fra i diversi livelli del sistema.

Un primo livello è rappresentato dalla collaborazione internazionale, in cui le FIU sono nodi nazionali di un complesso circuito che consente il passaggio di informazioni relative a operazioni sospette fra i diversi Stati. È un sistema che si avvale di canali informatici riservati e protetti - quali *Egmont Secure Web* (che connette oltre 150 FIU) e *FinNet* (che collega con più ampie funzionalità le 28 FIU europee) – e che permette di inviare indicazioni spontanee alle FIU di altri Paesi su operatività sospette transnazionali o per chiedere ad esse notizie utili per l'approfondimento di segnalazioni o per il supporto allo svolgimento di indagini.

Ciò che caratterizza la rete delle FIU sono i tempi rapidi per lo scambio delle informazioni che si misurano in termini di pochi giorni, in particolari casi di urgenza anche di ore, consentendo quindi una rapida canalizzazione verso le Autorità interessate. Viene in tal modo favorita la potenziale condivisione di un rilevante patrimonio informativo, altrimenti segmentato a livello Paese, che anche in Italia si è rivelata in più occasioni fondamentale per importanti indagini. La recente recrudescenza del terrorismo ha fornito un ulteriore incentivo allo sviluppo di forme di collaborazione e scambio informativo fra le *Financial Intelligence Unit*, anche in considerazione dei contributi che tale canale ha dato dopo i recenti attentati.

Il secondo livello della rete è rappresentato dal contatto fra il sistema dei soggetti obbligati e il sistema delle Autorità. Anche in questo caso la UIF funge da nodo che assicura l'efficace raccolta (mediante i sistemi di acquisizione delle segnalazioni di operazioni sospette e dei flussi di dati aggregati) e trasmissione verso organi investigativi, Autorità di vigilanza e, in taluni casi, verso l'Autorità giudiziaria di informazioni arricchite, valutate, elaborate in modo da rappresentare un valido supporto ai successivi processi di accertamento.

Perché le segnalazioni siano idonee a innescare un processo investigativo è necessario un filtro qualificato di analisi, selezione e rielaborazione del suo contenuto per consentire la trasformazione dei "dati" in "informazioni" e di queste

ultime in “conoscenza”. Questa trasformazione, in cui si sostanzia il “ciclo” dell’intelligence finanziaria, si articola in un processo sequenziale in cui i dati resi disponibili attraverso le segnalazioni di operazioni sospette sono elaborati per il tramite di sistemi automatici, sono arricchiti attraverso la consultazione di archivi e di fonti aperte, sono classificati in base al rischio e alla tipologia di operazioni e sono valutati per selezionare quelli più rilevanti per procedere, infine, alla loro “disseminazione” nel modo più fruibile.

La UIF attiva anche canali informativi verso gli stessi soggetti obbligati e più in generale il mondo degli operatori. I segnalanti ricevono le informazioni sulla eventuale archiviazione delle loro segnalazioni e, da qualche anno, indicatori quantitativi e qualitativi che pongono a raffronto il loro flusso segnaletico con dati del sistema a fini di autovalutazione. A disposizione dei soggetti obbligati vengono posti sistematicamente schemi e modelli di anomalie individuati sulla base delle segnalazioni e delle attività di accertamento e approfondimento dell’Unità. A una platea ancora più ampia, che ricomprende le stesse autorità, si rivolgono le analisi e gli studi effettuati anche utilizzando le segnalazioni di dati aggregati che consentono di individuare specifici profili di rischio e fenomeni emergenti (di recente, gli studi sul contante e sui paradisi fiscali).

Il sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo genera una quantità particolarmente significativa di informazioni da gestire in forma strutturata. La costruzione di reti orizzontali di collaborazione tra le autorità, a livello interno e internazionale, mira a superare il rischio che la necessaria specializzazione delle competenze possa tradursi nell’esclusività e nella parcellizzazione dei contesti informativi.

Con la Guardia di Finanza e la DIA, che il decreto legislativo 231/2007 individua come destinatarie istituzionali dell’intero flusso di segnalazioni analizzate dalla UIF, la collaborazione si giova di sistemi informativi molto avanzati, che condividono lo stesso impianto logico e concezione e che favoriscono un’elevata integrazione dei processi.

In questo quadro si innesta un dialogo, anche operativo, costante e costruttivo che consente di impostare le attività in una logica unitaria e risulta più agevole anche compensare alcune debolezze del tessuto normativo.

Il decreto legislativo 231/2007 non prevede che le informazioni investigative siano accessibili alla UIF così come previsto dagli *standard* internazionali e dalla direttiva; ciò non permette all’Unità di avere un quadro completo del contesto in cui si colloca l’attività sospetta. A fronte di tale carenza, che ha l’effetto di limitare la capacità selettiva della UIF, la Guardia di Finanza si è resa disponibile già da alcuni anni a produrre indicatori di “pregiudizio investigativo” elaborati sulla base dei precedenti di polizia dei soggetti contemplati

in ciascuna segnalazione. È stata un'innovazione rispettosa del dettato normativo che ha consentito di compensare, almeno parzialmente, una pericolosa debolezza della legge e che ha favorito un netto miglioramento dei processi di analisi. Il sistema di scambio e acquisizione di questi indicatori potrebbe costituire una base da sviluppare per superare, nel necessario rispetto delle sensibilità istituzionali delle Autorità interessate, i richiami formulati in materia dal FMI nella recente valutazione del sistema italiano.

Con la DIA sono stati tra l'altro sviluppati congiuntamente sistemi di *data mining* che sono utilizzati anche per l'individuazione tempestiva delle segnalazioni potenzialmente collegate alla criminalità organizzata.

La collaborazione e l'integrazione di attività sono molto strette anche con Autorità diverse da quelle investigative: con l'Agenzia delle Dogane è stato avviato – sotto il coordinamento della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo- un tavolo tecnico permanente per l'elaborazione di informazioni sui flussi finanziari correlati al commercio internazionale al fine di individuare possibili infiltrazioni della criminalità organizzata.

La collocazione della UIF – sia pure in posizione di piena indipendenza – nell'ambito della Banca d'Italia crea un terreno particolarmente fertile per la collaborazione con le Autorità di Vigilanza: la pratica di attività ispettive congiunte è frequente e produce risultati particolarmente proficui, così pure lo scambio e la condivisione di informazioni per individuare tempestivamente situazioni di rischio di contaminazione criminale.

Il ruolo del legislatore nella realizzazione della strategia

L'elaborazione della strategia deriva dall'individuazione degli obiettivi da perseguire, ma deve potersi inquadrare entro un perimetro di regole certe a garanzia della legittimità dell'azione da intraprendere.

Il prossimo recepimento della quarta direttiva consentirà di adeguare pienamente il nostro ordinamento ai principi sanciti dagli *standard* del GAFI del 2012 e alle osservazioni formulate dal Fondo Monetario Internazionale nella recente valutazione dell'Italia.

I criteri di delega al governo per il recepimento della direttiva sono contenuti nel disegno di legge di delegazione europea 2015, il cui iter parlamentare è stato già avviato.

La proposta normativa conferma gli assi portanti dell'attuale quadro normativo e istituzionale italiano apportando però alcuni specifici, quanto significativi, interventi di miglioramento.

In linea con i principi internazionali esplicita, per la prima volta, l'esigenza di adottare una strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Sulla base dell'esperienza già effettuata con successo, la definizione della strategia fondata sulla valutazione dei rischi da affrontare verrebbe attribuita al Comitato di Sicurezza. Il *risk assessment* sarà periodicamente aggiornato e costituirà non solo lo strumento per l'elaborazione congiunta della strategia nazionale, ma anche un momento fondamentale di condivisione, di pianificazione delle iniziative e delle necessarie collaborazioni. La comunicazione dei risultati permetterà di estendere la conoscenza dei rischi e delle vulnerabilità anche alla componente privata del sistema e orienterà le valutazioni e l'adozione delle misure e comportamenti adeguati da parte dei soggetti obbligati.

Le linee di intervento contenute nella proposta di legge delega intendono anche dare risposta a talune criticità presenti nel sistema che possono condizionare la realizzazione degli obiettivi strategici. Si potranno affrontare le carenze emerse con riferimento all'attività degli emittenti di moneta elettronica e dei prestatori di servizi di pagamento di altri Stati membri, che operano in territorio italiano tramite agenti o soggetti convenzionati. La disciplina dei "punti di contatto" e l'estensione delle misure di prevenzione alle attività svolte *on line* consentirà una più efficace collaborazione attiva.

Le regole in materia di adeguata verifica semplificata e rafforzata dovranno essere rese maggiormente coerenti con l'approccio basato sul rischio. Per accrescere la trasparenza delle persone giuridiche e ridurre gli oneri per il sistema è prevista la messa a punto del registro centralizzato dei titolari effettivi, cui potranno accedere le Autorità competenti, le FIU, i destinatari della normativa antiriciclaggio.

Il quadro normativo nazionale in materia di collaborazione attiva andrà aggiornato esplicitando che le segnalazioni di operazioni sospette hanno a oggetto anche i reati presupposto delle attività di riciclaggio.

In linea con l'esigenza di accrescere la collaborazione tra i diversi attori del sistema è stabilito che l'Unità italiana abbia tempestivo accesso alle informazioni finanziarie, amministrative e, con idonee cautele, a quelle investigative.

Una semplificazione e una maggiore certezza degli obblighi da parte degli operatori potrà derivare dalla possibilità per la UIF di individuare operazioni che vanno comunicate in base a criteri oggettivi, di emanare direttamente indicatori di anomalia e istruzioni per la rilevazione e la segnalazione delle operazioni di natura sospetta, di definire modalità di comunicazione ai soggetti segnalanti degli esiti delle

segnalazioni, anche sulla base dei flussi di ritorno delle informazioni provenienti dagli organi investigativi.

Un accrescimento della collaborazione da parte dei soggetti obbligati potrà derivare da un rafforzamento dei presidi, a tutela della riservatezza e della sicurezza dei segnalanti, delle segnalazioni di operazioni sospette, dei risultati delle analisi e delle informazioni acquisite anche negli scambi con le FIU. Dovranno essere anche incoraggiate le segnalazioni di violazioni potenziali o effettive della normativa di prevenzione. Si tratta di meccanismi di *whistleblowing* analoghi a quelli di recente sperimentazione nell'ambito della pubblica amministrazione e del sistema bancario e finanziario, che si aggiungerebbero, arricchendolo, al sistema delle segnalazioni di operazioni sospette.

Proseguendo sulla strada tracciata dal recente intervento legislativo di depenalizzazione, ma in un quadro di revisione organica dell'apparato sanzionatorio, si potrà rafforzare la coesione e l'efficacia del sistema di prevenzione. Le fattispecie penali dovranno essere limitate alle violazioni gravi degli obblighi di adeguata verifica e di conservazione dei documenti, perpetrata attraverso frode o falsificazione; rimarrà reato la violazione del divieto di comunicazione dell'avvenuta segnalazione. Le restanti violazioni dovrebbero essere punite con sanzioni amministrative proporzionate, effettive e dissuasive, applicate secondo criteri predeterminati nei confronti della persona giuridica o della persona fisica responsabile.

Il legislatore sta quindi contribuendo al perfezionamento dei presidi di prevenzione, basandoli esplicitamente sulla definizione di una strategia che tenga conto dei rischi cui sono esposti il Paese e i singoli operatori. Il rafforzamento dell'azione di prevenzione si affianca a quella di repressione sul presupposto, ormai consolidato, che le due azioni siano un binomio inscindibile per la lotta alla criminalità economica. In tale ottica si pone anche la recente introduzione del reato di autoriciclaggio.

I prossimi passi

Una volta approvata in via definitiva la legge di delegazione europea 2015, il Governo sarà impegnato nella modifica del decreto antiriciclaggio italiano.

Ulteriori aggiustamenti della strategia saranno richiesti per fronteggiare l'emergenza del terrorismo.

Lo scorso febbraio il GAFI ha adottato una complessiva strategia per rafforzare la risposta internazionale al finanziamento del terrorismo e ha programmato di valutare ampliamenti mirati ai propri *standard*.

Nell'Unione Europea, il Consiglio e la Commissione hanno recentemente prospettato la necessità di apportare emendamenti alla quarta direttiva per rafforzare le misure di prevenzione e contrasto in alcune aree, quali quelle delle carte prepagate e delle valute virtuali, estendere l'ambito delle informazioni disponibili per le attività di *intelligence*, ampliare e rafforzare i meccanismi della collaborazione tra autorità per una maggiore condivisione delle informazioni, a livello domestico e internazionale.

Tra le misure prospettate per agevolare la tracciabilità delle transazioni e le analisi finanziarie figura l'istituzione di registri nazionali dei conti bancari, o sistemi alternativi di acquisizione accentrata delle relative informazioni, accessibili alle FIU. L'Italia, con l'Archivio dei conti e dei depositi, risulterebbe già in linea con le indicazioni della Commissione: l'accesso della UIF a tali informazioni si è dimostrato essenziale per rafforzare l'analisi finanziaria svolta dall'Unità a fini di prevenzione. L'obbligo per tutti i Paesi membri di istituire analoghi registri o sistemi di accentrati di acquisizione di informazioni potrà consentire, finalmente, di ottenere tali utili informazioni anche dall'estero, attraverso la collaborazione internazionale.

La necessità di prevenire le azioni terroristiche rende fondamentale lo scambio tempestivo di informazioni, anche finanziarie, fra Autorità. Si rende pertanto necessario eliminare le difficoltà alla collaborazione tra FIU che ancora derivano da vincoli presenti negli ordinamenti nazionali.

Iniziative in questo senso sono state già intraprese in Europa e goveranno anche al migliore funzionamento del sistema antiriciclaggio, allineando gli organismi di *intelligence* nazionali alle migliori prassi. Su impulso della UIF, che lo coordina, è stato avviato presso la Commissione europea un progetto, richiamato nelle conclusioni del recentissimo incontro Ecofin, che prevede fra l'altro la mappatura degli ostacoli alla collaborazione internazionale. Tale progetto potrà suggerire soluzioni utili anche in vista delle preannunciate modifiche del quadro normativo comunitario.

La continua evoluzione dei rischi collegati al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo impone di elaborare e affinare la strategia in tempi rapidi.

La condivisione delle analisi tra i diversi soggetti coinvolti facilita la capacità e la velocità di reazione. La presenza nel sistema di sensori attenti e partecipi quali sono chiamati a essere, e spesso sono, i soggetti obbligati, in particolare gli intermediari bancari, deve fornire un contributo per percepire i cambiamenti e consentire alle Autorità di assumere iniziative adeguate. L'identificazione di fenomeni, di soggetti, di operazioni e di aree che espongono maggiormente a rischi

è anche il portato delle analisi strategiche che la UIF è chiamata ad effettuare. Il ritorno di queste informazioni verso le Autorità e gli operatori consente di condividere le riflessioni e suggerire azioni di contrasto anche congiunte.

Le significative esperienze maturate in questi anni con i diversi attori del sistema hanno reso possibili importanti risultati e ci convincono dell'esigenza di accrescere le forme e le modalità di collaborazione; in ciò siamo confortati dal vigente quadro normativo, dalle indicazioni che vengono, anche in questi giorni, dagli organismi internazionali, dall'evoluzione della normativa europea e dai passi che il nostro legislatore si appresta a compiere.

Tali considerazioni e il dibattito in corso nell'ambito di tutti i principali consessi internazionali suggeriscono, sotto l'incalzare delle emergenze che caratterizzano questo periodo, di adottare un approccio che spinge oltre la condivisione delle strategie, verso una strategia della condivisione basata sui valori, le conoscenze e non solo su norme e doveri.