

# **I presidi antiriciclaggio e il contrasto alla corruzione. L'esperienza dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia**

di Italo Borrello<sup>(\*)</sup>

## **Sommario**

Corruzione e riciclaggio alterano l'economia e i mercati. Il contrasto deve essere affidato, oltre che al diritto penale, a misure preventive a tutela dell'integrità. I sistemi antiriciclaggio e anticorruzione vigenti in Italia si basano entrambi sulla prevenzione e su una nozione "amministrativa" del fenomeno criminale. Il sistema antiriciclaggio assegna all'Unità di Informazione Finanziaria un ruolo di raccordo tra i soggetti obbligati alla segnalazione di operazioni sospette e gli organi preposti all'accertamento e alla repressione dei reati. Il sistema ha prodotto risultati significativi, riconosciuti anche nella recente valutazione del GAFI-FMI: la crescita quantitativa e qualitativa delle segnalazioni, le casistiche emergenti e la disponibilità di fonti informative rendono la UIF un osservatorio privilegiato per l'analisi finanziaria di fenomeni criminali. Questo ruolo va ulteriormente consolidato e accresciuta l'interazione tra le istituzioni. Può beneficiarne la lotta alla corruzione.

*Classificazione JEL:* G21, G38.

*Parole chiave:* antiriciclaggio, anticorruzione, Unità di informazione finanziaria.

## **Anti-money laundering and anti-corruption strategies. The experience of the Financial Information Unit for Italy**

### **Abstract**

Corruption and money laundering alter the economy and the competition in financial markets. The fight against these criminal phenomena must be developed not only on the side of the prosecution, but also on the side of the prevention, with administrative tools focused on the detection of suspicious conducts and the protection of the integrity. In the Italian anti-money laundering system the Financial Intelligence Unit acts as a "filter" between the entities obliged to report suspicious transactions and the law-enforcement authorities in charge of financial crimes investigations and prosecutions. The effectiveness of the Italian system has been recognized in the recent mutual evaluation conducted by the FATF-IMF, and the importance of the role of the UIF has been emphasized, due to the quantitative and qualitative growth of STRs, the significant contribution to the detection of financial crimes, and the capacity to cooperate and exchange information at domestic and international level. The fight against corruption could benefit from further consolidation of this role.

*JEL Classification:* G21, G38.

*Keywords:* anti-money laundering; anti-corruption; Financial intelligence unit.

<sup>(\*)</sup> Banca d'Italia, Unità di Informazione Finanziaria, Roma. Le opinioni espresse in questo scritto non impegnano l'Istituzione di appartenenza. E-mail: Italo.Borrello@bancaditalia.it

## Premessa

Le cronache giudiziarie degli ultimi anni evidenziano la frequenza, la sistematicità e la particolare gravità che i fenomeni corruttivi hanno assunto nel nostro paese<sup>1</sup>. Numerosi studi ne pongono in luce le pesanti ripercussioni sull'economia, sul corretto funzionamento dei mercati, sulla stessa fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nei valori democratici<sup>2</sup>.

Il riciclaggio agisce in continuità con la corruzione, trasformando da potenziale in effettiva la possibilità di goderne i proventi<sup>3</sup>. Entrambi i fenomeni sono trasversali rispetto ad altri reati: la corruzione, rispetto a quelli commessi per creare la provvista utile a corrompere; il riciclaggio, rispetto a tutti i reati non colposi da cui originano profitti. Degna di nota è anche la tendenza del riciclaggio e della corruzione a svolgersi oltre i confini nazionali, sfruttando arbitraggi normativi e opacità delle legislazioni nazionali. Ancora, è crescente la percezione sociale di tali reati a causa della loro sempre maggiore pervasività<sup>4</sup>: la stessa criminalità organizzata ricorre oggi in modo sempre più sistematico alla corruzione piuttosto che all'intimidazione per accrescere la capacità di penetrazione nei gangli fon-

<sup>1</sup> Per una ricostruzione, cfr. A VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, Ed. Gruppo Abel, 2012; ID., *Un nuovo paradigma contro la corruzione*, in *Il Mulino*, n. 3/2012.

<sup>2</sup> In particolare, viene minata la qualità delle infrastrutture pubbliche, alterata l'allocatione delle risorse, disincentivati gli investimenti (anche in capitale umano), vanificata l'efficacia dei controlli pubblici. Anche la piccola corruzione ha effetti deleteri poiché, quando è capillarmente diffusa, incide sulla qualità e sulla stessa fruizione dei servizi pubblici da parte dei cittadini.

<sup>3</sup> Cfr. P. VIGNA, *Il fenomeno criminale*, in E. CAPPA e L.D. CERQUA (a cura di), *Il riciclaggio di denaro. Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 3 ss. Considerata la rilevanza economica, politica e sociale della corruzione, a livello internazionale ne è adottata una nozione ampia che, superando le peculiarità delle diverse definizioni penalistiche nazionali, si propone di abbracciare tutte le svariate forme che il fenomeno assume in concreto.

<sup>4</sup> La diffusa percezione di elevati livelli di corruzione e di riciclaggio che caratterizza l'Italia, rilevata dai principali organismi internazionali, continua a condizionare i giudizi di affidabilità complessiva del sistema del nostro paese. Ciò influenza le scelte economiche (in particolare quelle di investimento) e attenua sensibilmente la capacità dell'Italia di attrarre capitali stranieri.

damentali della vita del paese e sviluppare forme di controllo dei poteri pubblici e del sistema economico sempre più raffinate<sup>5</sup>.

La pericolosità “sociale” dei reati in discorso, derivante dall’elevato potenziale offensivo e dalla peculiare capacità distorsiva dei meccanismi di svolgimento dell’azione pubblica e dell’attività economica, risulta confermata dal primo rapporto sull’Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment*), approvato nel luglio 2014 dal Comitato di Sicurezza Finanziaria, che ha sottolineato la rilevanza del rischio di riciclaggio nel nostro Paese e ha evidenziato come, tra i reati che producono proventi da riciclare, la corruzione costituisca una delle minacce più significative<sup>6</sup>.

In considerazione degli aspetti appena richiamati, è ormai solida la consapevolezza che la lotta alla corruzione e al riciclaggio non possano essere delegate al solo diritto penale, ma vadano condotte anche sul piano amministrativo e finanziario; è essenziale, quindi, mettere in campo e rafforzare costantemente strumenti di carattere preventivo basati sulla tutela dell’integrità del sistema economico e sul coinvolgimento attivo degli operatori, chiamati a intercettare condotte potenzialmente illecite - grazie a efficaci presidi organizzativi, procedurali e di controllo - e a segnalarle (in modo spontaneo nel sistema anticorruzione, obbligatorio in quello antiriciclaggio) alle competenti autorità<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. Unità di Informazione Finanziaria, *Presentazione del Rapporto annuale UIF per il 2014*, Roma, 13 luglio 2015, disponibile in <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/documenti/Rapp-uif-2014.pdf>.

<sup>6</sup> Cfr. Ministero dell’Economia e delle Finanze, Comitato di Sicurezza Finanziaria, *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*, Roma, 2014

<sup>7</sup> Essi sono preordinati al mantenimento di condizioni di integrità nell’economia e nei mercati, preservandoli da rischi di contaminazione derivanti dall’immissione di proventi illeciti. Entrambi si basano sull’esigenza di affiancare al sistema di repressione un’attività di prevenzione che, come è stato rilevato, dovrebbe mirare “non tanto alla scoperta di reati già commessi (...) quanto e soprattutto alla realizzazione di un contesto organizzativo e di trasparenza che cerchi di impedire e/o ostacolare la commissione di reati, rendendola più difficile e più rischiosa” (G.M. FLICK, *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa?*, in “Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, n. 2/2015, p. 8). Con riferimento all’antiriciclaggio, l’art. 2, commi 5 e 6, del d.lgs. 231/2007, specifica che le misure dettate dal decreto “al fine di prevenire l’utilizzo del sistema finanziario e di quello economico per finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo”, sono “volte a tutelare l’integrità di tali sistemi e la correttezza dei comportamenti” e che

## 1. I sistemi antiriciclaggio e anticorruzione in Italia: cenni alle caratteristiche essenziali

Un sistema di prevenzione del riciclaggio esiste in Italia dal 1991 ed è andato progressivamente evolvendosi sotto l'impulso degli standard internazionali elaborati dal GAFI e delle quattro direttive comunitarie finora emanate (Direttive n. 91/308/CEE, 2011/97/CEE, 2005/60/CE e (UE) 2015/849), l'ultima delle quali attualmente in via di recepimento nel nostro paese<sup>8</sup>. Il vigente apparato antiriciclaggio italiano, delineato dal d.lgs. 231/2007 di recepimento della terza Direttiva comunitaria, si basa sulla collaborazione di ampie categorie di operatori privati con le autorità pubbliche. I destinatari degli obblighi antiriciclaggio, chiamati a compiere un'adeguata verifica della propria clientela, a garantire la tracciabilità dei dati e delle informazioni acquisite e a collaborare attivamente per intercettare e segnalare sospetti di riciclaggio<sup>9</sup>, partecipano in tal modo al perseguimento dei fini pubblici di tutela dell'integrità che la legge assegna al sistema.

L'apparato italiano per la prevenzione della corruzione è invece di definizione più recente. La legge n. 190/2012, oltre a intervenire sul fronte del-

“l'azione di prevenzione (...) è svolta in coordinamento con le attività di repressione dei reati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo”.

<sup>8</sup> Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, *Atto n. 389, Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e l'attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006* (Atto governativo sottoposto a parere delle Commissioni parlamentari), 24 febbraio 2017. Giova peraltro evidenziare che alla fine di giugno 2016 la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica della quarta Direttiva antiriciclaggio che, oltre ad anticiparne i termini di recepimento per fronteggiare le crescenti minacce terroristiche, detta misure volte a rafforzare ulteriormente i presidi preventivi.

<sup>9</sup> Il d.lgs. n. 231/2007 ha delineato una fattispecie di riciclaggio autonoma rispetto a quella penalistica di cui all'art. 648 bis c.p. e rilevante esclusivamente ai fini e per gli effetti dell'applicazione del decreto. Ciò ricalca la terza Direttiva comunitaria (2005/60) la quale, nel definire compiutamente le azioni che “*se commesse intenzionalmente, costituiscono riciclaggio*”, ha proposto una definizione di riciclaggio comune a tutti i paesi dell'Unione, nell'intento di creare un sistema uniforme e coerente di prevenzione.

la repressione penale<sup>10</sup>, ha rafforzato il coordinamento delle politiche anticorruzione a livello centrale, regionale e locale e potenziato le attività di prevenzione<sup>11</sup>, introducendo l'obbligo per tutte le istituzioni pubbliche di adottare i piani anticorruzione. Sono state previste regole di integrità più stringenti per le cariche pubbliche elettive, garanzie di trasparenza della spesa pubblica, codici di comportamento, disposizioni sulla tutela del dipendente pubblico che segnala eventuali illeciti, disposizioni sul conflitto di interessi, sull'incompatibilità e sui procedimenti disciplinari.

Pur traendo impulso da norme varate e sviluppatesi in epoche diverse, i sistemi antiriciclaggio e anticorruzione vigenti in Italia fanno perno entrambi su una nozione "amministrativa" del fenomeno criminale, distinta da quella penalmente rilevante.

La prevenzione, che costituisce uno dei concetti fondamentali su cui entrambi gli apparati si reggono, si accompagna al principio-guida dell'integrità che, in entrambi i sistemi, è intesa quale garanzia di tutela dei soggetti coinvolti (intermediari e altri operatori, nel caso dell'antiriciclaggio; pubbliche amministrazioni, nel caso dell'anticorruzione) da illecite infiltrazioni.

Inoltre, entrambi i sistemi poggiano sul concetto di rischio, quale parametro in base al quale calibrare le misure preventive. In particolare, nell'apparato antiriciclaggio l'approccio in base al rischio permea sia le strategie di prevenzione e contrasto, attraverso gli esercizi di "risk assessment" raccomandati dagli standard internazionali e dalle norme comunitarie, sia, a livello "micro", la capacità degli operatori di qualificare le anomalie o i sospetti insiti nelle singole operazioni, con l'ausilio di strumenti

<sup>10</sup> Sono stati in particolare introdotti i reati di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.), di induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-*quater* c.p.) e di corruzione fra privati (art. 2635 c.c.).

<sup>11</sup> Cfr. Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione, Cfr. Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione, 3 febbraio 2014, reperibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_italy\\_chapter\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_italy_chapter_it.pdf), pag. 2: "Negli ultimi vent'anni la strategia di lotta alla corruzione in Italia ha fatto leva in buona parte sull'aspetto repressivo. La nuova legge anticorruzione, adottata il 6 novembre 2012, ha riequilibrato la strategia rafforzandone l'aspetto preventivo e potenziando la responsabilità (accountability) dei pubblici ufficiali".

elaborati e messi a disposizione dalle autorità. Nel sistema anticorruzione le amministrazioni sono chiamate a effettuare al proprio interno una mappatura dei rischi e a dare a tale operazione una qualificazione essenzialmente “programmatica”<sup>12</sup>.

Dal punto di vista degli assetti istituzionali, i due sistemi presentano caratteristiche peculiari.

Con riferimento all’antiriciclaggio, la legge ha delineato un apparato complesso di autorità specializzate: alcune responsabili delle politiche di prevenzione e contrasto (Ministero dell’economia e delle finanze e Comitato di sicurezza finanziaria-CSF); altre di tipo tecnico e dotate di elevata *expertise* (tra cui le autorità di vigilanza di settore e l’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia-UIF); altre ancora di natura investigativa, destinate a veicolare gli elementi emersi nell’ambito delle attività di prevenzione verso l’approfondimento investigativo e la repressione dei reati.

Nel caso dell’anticorruzione, l’articolazione istituzionale conferisce rilievo all’ANAC, autorità indipendente-organo tecnico: istituita dall’articolo 19, comma 2, del D.L. n. 90/2014, convertito dalla legge 114/2014<sup>13</sup>, l’ANAC si occupa di prevenire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l’attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l’attività di vigilanza sui contratti pubblici, sugli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione potenzialmente idoneo a sviluppare fenomeni corruttivi. Essa interviene in sede consultiva e di regolazione, collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali e internazionali competenti, approva il Piano nazionale anticorruzione, analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto, riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme del cd. *whistleblowing*, esercita poteri di intervento e di proposta di misure straordinarie.

Forte, infine, in entrambi i sistemi, è la proiezione internazionale dell’attività di prevenzione e contrasto, correlata alla spiccata vocazione

<sup>12</sup> Si dà enfasi, in questo modo, agli aspetti di mappatura e prevenzione dei rischi di illegalità e al buon funzionamento dei controlli interni.

<sup>13</sup> Tale disposizione ha soppresso l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, i cui compiti e le cui funzioni sono state attribuite all’Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (ANAC), individuata in base al combinato disposto degli articoli 13 del d.lgs. n. 150/2009 e 1 della legge n. 190/2012.

transnazionale dei fenomeni criminosi e alla conseguente esigenza di sviluppare un'efficace rete di collaborazione tra le autorità di diversi paesi. Dalla comunità internazionale provengono stimoli importanti relativi alle modalità di corretta implementazione delle misure di prevenzione e contrasto.

## **2. L'attenzione della comunità internazionale**

Nella comunità internazionale è diffusa la convinzione che un'efficace azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio, ostacolando il reimpiego dei proventi della corruzione, costituisca un importante strumento per combattere anche quest'ultima.

In questa prospettiva si muove la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione sottoscritta a Merida nel 2003, ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009 n. 116<sup>14</sup>, la quale dedica specifica attenzione all'impianto, negli ordinamenti nazionali, di misure di prevenzione e contrasto del riciclaggio. In particolare, la Convenzione, dopo aver richiamato, nei preamboli, i legami tra la corruzione e altre forme di criminalità, in particolare organizzata ed economica, compreso il riciclaggio, detta specifiche disposizioni circa le misure richieste a ciascuno Stato per la prevenzione del riciclaggio (art. 14, nella Sezione sulle "*Preventive measures*"), la criminalizzazione del riciclaggio (art. 23, nella Sezione su "*Criminalization and law enforcement*"), la prevenzione e l'individuazione dei proventi dei reati e l'istituzione di una *Financial Intelligence Unit* a livello nazionale (rispettivamente, artt. 52 e 58, nella Sezione "*Asset recovery*").

### *2.1 Schemi, strumenti e fattori di rischio elaborati dal GAFI*

Negli ultimi anni, il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), principale organismo antiriciclaggio internazionale operante in ambito OCSE, dopo aver ricevuto uno specifico mandato in tal senso dal

<sup>14</sup> Legge 3 agosto 2009, n. 116, Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale. (09G0123) (GU n.188 del 14-8-2009).

G20, ha posto il contrasto alla corruzione tra le proprie priorità. Nelle 40 Raccomandazioni aggiornate nel febbraio 2012, il GAFI ha attribuito particolare rilievo al rafforzamento dei presidi relativi alle persone politicamente esposte (PEP). Questa nozione è infatti estesa dai soggetti investiti di cariche pubbliche di vertice in paesi esteri, anche a chi ricopre corrispondenti cariche in ambito nazionale o presso organismi internazionali. Standard molto stringenti riguardano anche la trasparenza delle società e dei trust, al fine di identificarne i titolari effettivi e contrastare l'utilizzo illecito dei veicoli societari, l'inclusione dei reati fiscali nella lista dei reati presupposto di riciclaggio, il rafforzamento della cooperazione internazionale, specie per il contrasto alla corruzione e ai reati fiscali. A tali principi si ispira ora anche la già citata quarta direttiva antiriciclaggio<sup>15</sup>.

I nessi tra le misure antiriciclaggio e l'obiettivo della lotta alla corruzione sono stati ampiamente esplorati dal GAFI, sia attraverso specifici studi dedicati al tema, sia tramite richiami e enunciazioni di impronta più marcatamente "politica", tesi a sensibilizzare le singole giurisdizioni sui legami tra i fenomeni criminali.

Lo studio del luglio 2011 sul riciclaggio dei proventi della corruzione<sup>16</sup>, volto a esplorare i meccanismi e le vulnerabilità della corruzione attraverso il filtro dei presidi antiriciclaggio, ha costituito la base per lo sviluppo di specifiche linee-guida e fattori di rischio, volte tra l'altro a promuovere il migliore uso dei presidi antiriciclaggio per il contrasto della corruzione<sup>17</sup> e assistere i soggetti obbligati nell'identificazione di possibili sospetti di riciclaggio di proventi di corruzione.

<sup>15</sup> La citata quarta Direttiva antiriciclaggio (2015/849) rafforza le misure utili a garantire la trasparenza delle strutture societarie e dei *trust*, in modo da conoscerne la proprietà e il controllo. Disposizioni specifiche sono dettate con riferimento alle informazioni inerenti al titolare effettivo, che dovranno essere contenute in un registro centrale appositamente istituito in ciascuno Stato membro. È richiesto che i dati contenuti in tale registro siano adeguati, completi e aggiornati e che essi siano accessibili alle *Financial Intelligence Units* di ciascun Paese, alle autorità competenti, ai destinatari degli obblighi antiriciclaggio e a ogni soggetto che dimostri di avere un interesse legittimo all'accesso (art. 30). Analogo meccanismo di censimento accentrato delle informazioni è previsto per i *trust*.

<sup>16</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, *Laundering the Proceeds of Corruption*, Paris, 9 July 2011.

<sup>17</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, *Specific Risk Factors in the Laundering of Proceeds of Corruption. Assistance to reporting institutions*, Paris, 2 July 2012.

La casistica elaborata nello studio evidenzia esempi di tipologie di riciclaggio dei proventi della corruzione. Particolarmente importanti e diffusi sono i casi di ricezione di tangenti (talvolta attraverso società “schermo” aventi quale titolare effettivo una persona politicamente esposta-PEP), di estorsione e concussione, di appropriazione di risorse pubbliche attraverso forme molteplici di frode, di abuso di potere e conflitto di interessi (*self-dealing*). In quest’ultimo ambito rientrano tipicamente i casi in cui un PEP chiede a imprese che intendano operare in un territorio o in un determinato settore economico di dividere i profitti in cambio della spendita di influenza per assicurare il successo delle iniziative intraprese, ovvero i casi di uso, da parte di un PEP, della propria posizione per aggiudicare contratti (ad es. appalti) in favore di società dallo stesso controllate, con obiettivi di arricchimento personale<sup>18</sup>.

Tra gli strumenti e i metodi ricorrenti per il riciclaggio dei proventi della corruzione spicca l’impiego di veicoli societari, schermi fiduciari, trust o organizzazioni *no-profit*, specie se di facile costituzione e scioglimento, caratterizzati da collegamenti tra strutture societarie situate in paesi diversi o dall’attribuzione della proprietà o del controllo a società collocate all’estero<sup>19</sup>.

Il ricorso a professionisti specializzati (*gatekeepers*) facilita frequentemente il riciclaggio dei proventi della corruzione. Particolarmente rilevante, in questi casi, risulta il ruolo dei professionisti legali che, in qualità di consulenti, vengono impiegati per la costituzione di strutture societarie, l’apertura e l’intestazione di rapporti bancari, il trasferimento di fondi, l’acquisizione di cespiti patrimoniali, il trasporto di denaro contante, nonché per altre forme di elusione dei controlli antiriciclaggio. Inoltre, per schermare l’identità di PEPs corrotti, i professionisti legali abusano sovente dei privilegi di riservatezza e segreto professionale connessi con il loro status e con la protezione del diritto alla difesa.

<sup>18</sup> Specifici fattori di rischio sono connessi con le ipotesi in cui il PEP gode di una notevole capacità di influenza su intermediari finanziari (cd. “cattura” degli intermediari) o esercita un controllo incisivo su settori della sfera pubblica che gli consentono di assicurarsi considerevoli vantaggi economici attraverso lo sfruttamento della propria posizione o l’indebito esercizio delle proprie prerogative istituzionali.

<sup>19</sup> In questi casi, l’obiettivo dell’occultamento della reale titolarità dei frutti della corruzione viene perseguito con il coinvolgimento di intermediari o professionisti specializzati, ovvero attraverso il ricorso a prestanome. I pericoli aumentano quando le operazioni toccano giurisdizioni caratterizzate da normative che pongono seri limiti alla trasparenza delle società, con specifico riferimento alla possibilità di individuare il titolare effettivo degli enti o delle operazioni.

Il GAFI ha altresì evidenziato come spesso si ricorra a conti bancari esteri, situati in giurisdizioni off-shore, e all'impiego di denaro contante (non solo nella corruzione di limitate dimensioni ma anche in quella di maggiore importanza e ammontare)<sup>20</sup>.

Lo studio ha inoltre evidenziato come la diffusione del riciclaggio della corruzione sia spesso favorita da un insoddisfacente livello di *compliance* con le misure di adeguata verifica da parte dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio. Verifiche inadeguate o superficiali non consentono un'attenta valutazione dell'attività, dell'origine dei beni in essa coinvolti e degli interessi rilevanti. Risulta addirittura impossibile, talvolta, individuare la natura "politicamente esposta" dei clienti.

Anche il lavoro congiunto del GAFI con gli esperti dell'*Anti-Corruption Working Group* del G20 ha prodotto, in questi anni, utili indicazioni sul migliore utilizzo delle 40 Raccomandazioni a fini di contrasto della corruzione<sup>21</sup>.

Dagli studi tipologici elaborati dal GAFI emerge, in definitiva, come un'efficace sistema di presidi preventivi antiriciclaggio sia uno strumento essenziale per la prevenzione e il contrasto della corruzione. Se ne traggono indicazioni anche per le *policies* nazionali, da improntare a una stretta e sistematica collaborazione tra autorità antiriciclaggio e anticorruzione, finalizzata allo scambio di informazioni di carattere generale e su singoli casi.

## 2.2 Le più recenti valutazioni del sistema italiano

Le periodiche valutazioni sui sistemi nazionali anticorruzione, svolte da organismi accreditati a livello internazionale, costituiscono un importante

<sup>20</sup> Le opportunità offerte dall'impiego del denaro contante devono essere valutate soppesando il rischio connesso all'esigenza, difficile da evitare, di dover infine rientrare nel sistema dell'intermediazione finanziaria, in tal modo innescando l'applicazione delle misure di verifica in forma rafforzata previste per i PEP. Ad ogni modo, le evidenze disponibili mostrano che in molti casi i PEP corrotti fanno ricorso al denaro contante e si rivelano in grado di depositare le relative disponibilità senza sollevare eccessiva attenzione. Il ricorso ai privilegi della "valigia diplomatica" per il trasposto di contante, e alle relative eccezioni nei controlli, è stato riscontrato in alcuni importanti casi di corruzione.

<sup>21</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, *Best Practices Paper: The Use of the FATF Recommendations to Combat Corruption*, Oct 2013. Si vedano anche i resoconti degli annuali *Joint G20 ACWG-FATF Experts Meeting on Corruption*, svolti a margine delle riunioni plenarie del GAFI.

incentivo all'adeguamento e al miglioramento degli strumenti di prevenzione e contrasto di ciascun paese. Per quanto riguarda l'Italia, negli ultimi anni sia il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO), istituito presso il Consiglio d'Europa, sia il Gruppo di lavoro sulla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali, costituito in seno all'OCSE, hanno condotto cicli di valutazione sul sistema italiano anticorruzione, sottolineando il ruolo importante dei presidi antiriciclaggio e, in particolare, delle segnalazioni di operazioni sospette inviate all'Unità di Informazione Finanziaria.

In particolare il GRECO, nel Rapporto redatto a conclusione del primo e secondo ciclo di valutazione<sup>22</sup>, ha fornito specifiche raccomandazioni sull'importanza, per la lotta alla corruzione, “delle informazioni sulle operazioni sospette segnalate, della collaborazione in questo settore e dei benefici che possono derivarne”, nonché sull'opportunità di adottare azioni per promuovere l'adempimento tempestivo dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette e per sensibilizzare talune categorie di professionisti a una più consapevole e diffusa collaborazione attiva. L'OCSE, nella valutazione sull'attuazione dell'*Anti-bribery Convention*, ha raccomandato all'Italia di mantenere adeguate statistiche sulle sanzioni in casi di riciclaggio e di connessi reati presupposto e sulle segnalazioni di operazioni sospette connesse a casi di corruzione internazionale. Le tematiche antiriciclaggio di cui ai menzionati articoli della Convenzione delle Nazioni Unite sono state oggetto di approfondimento in un primo ciclo di valutazione del grado di attuazione della Convenzione contro la corruzione da parte dell'Italia, nel 2014<sup>23</sup>. Un nuovo ciclo di valutazione è previsto tra la fine del 2017 e i primi mesi del 2018.

Anche le valutazioni dei sistemi nazionali antiriciclaggio, condotte dal GAFI e dai gruppi regionali ad esso afferenti, danno un rilievo particolare alla capacità dei presidi di prevenire la corruzione.

<sup>22</sup> Si veda, in particolare, COUNCIL OF EUROPE, *Group of States against Corruption – GRECO, Joint First and Second Round Evaluation, Compliance Report on Italy*, Strasbourg, 23-27 May 2011.

<sup>23</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC, *Country Review Report of Italy - Review by Kazakhstan and Liechtenstein of the implementation by Italy of articles 15 – 42 of Chapter III. “Criminalization and law enforcement” and articles 44 – 50 of Chapter IV. “International cooperation” of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2010 – 2015.*

Degno di nota, sotto questo profilo, è il fatto che l'efficacia della lotta alla corruzione sia stata uno dei temi portanti dell'esame del sistema antiriciclaggio italiano avviato dal GAFI nel 2014, nell'ambito del quarto ciclo di valutazione dei paesi membri. La *Mutual evaluation* dell'Italia, conclusa nell'ottobre 2015 con la presentazione ufficiale del Rapporto da parte del *team* di valutatori del Fondo Monetario Internazionale<sup>24</sup>, si è concentrata sui profili di coordinamento tra le varie componenti del sistema e sul grado di efficacia complessiva dell'azione di prevenzione e contrasto<sup>25</sup>.

I valutatori, nel riconoscere che l'Italia è caratterizzata da un robusto quadro giuridico e istituzionale per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (definito "*mature and sophisticated*") hanno sottolineato come sia significativo il rischio di riciclaggio riveniente da specifiche attività criminali, tra le quali la corruzione. Il sistema italiano, secondo i valutatori, si connota per una buona comprensione dei rischi, un adeguato grado di cooperazione e coordinamento tra le autorità, una particolare efficacia del complesso apparato di segnalazione, analisi e accertamento dei casi sospetti. In più punti, i valutatori hanno richiamato l'esigenza, tra l'altro, che le istituzioni continuino a monitorare e rivedere le proprie politiche e attività in linea con i rischi e le minacce emerse nel *National Risk Assessment*, che gli esiti delle analisi della UIF siano condivisi con un novero più ampio di autorità (comprendente anche l'anticorruzione), che si prosegua nel recupero dei proventi rivenienti dai principali reati presupposto (crimine organizzato, reati fiscali e corruzione), al fine di attenuare la "profittabilità" del riciclaggio.

### **3. I presidi antiriciclaggio nel "sistema" italiano**

Nell'impianto normativo delineato dal d.lgs. 231/2007 gli operatori sono tenuti ad adempiere a specifici obblighi connessi con la conoscenza della

<sup>24</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, *Mutual Evaluation Report on Italy*, February 2016.

<sup>25</sup> La "Mutual Evaluation" del GAFI si svolge in base a un'apposita "Metodologia" e a specifiche regole procedurali pure elaborate dal GAFI, in linea con la necessità di verificare non solo la conformità formale dell'assetto normativo rispetto alle 40 Raccomandazioni (*Technical Compliance*), ma anche l'efficacia (*Effectiveness*) delle misure adottate e delle attività svolte su questa base. Tale secondo aspetto, anzi, riveste rilievo preminente nell'economia della valutazione.

clientela e la tracciabilità delle transazioni (collaborazione passiva) nonché a promuovere al proprio interno le condizioni per la pronta individuazione e segnalazione delle operazioni connotate da elementi di sospetto (collaborazione attiva)<sup>26</sup>.

La disciplina dell'adeguata verifica della clientela costituisce il nucleo più importante degli obblighi di conoscenza della clientela. L'adeguata verifica sostituisce e rafforza l'identificazione della clientela, già prevista nel previgente quadro normativo quale presupposto della registrazione: i relativi oneri, prima concentrati esclusivamente sulla fase genetica del rapporto con il cliente, vengono estesi a tutta la vita della relazione; aumentano i dati da acquisire, tra cui anche quelli relativi al titolare effettivo del rapporto o dell'operazione.

Tali misure, al fine di ridurre gli impatti operativi e di concentrare l'attenzione degli operatori sulle ipotesi di effettiva rilevanza, vengono coniugate con il principio comunitario dell'approccio basato sul rischio: i destinatari delle norme sono chiamati a graduare il rigore degli adempimenti richiesti per la corretta identificazione e verifica della clientela a seconda del rischio insito nei rapporti e nelle controparti.

In applicazione dell'approccio basato sul rischio, il decreto disciplina le ipotesi in presenza delle quali è possibile, per i destinatari degli obblighi in esame, procedere a una adeguata verifica in forma semplificata, per specifiche tipologie di soggetti o categorie di prodotti considerati a basso rischio, o rafforzata, in presenza di un rischio più elevato e nelle ipotesi di operatività con clientela non fisicamente presente, di conti di corrispondenza con enti extracomunitari e di operazioni e rapporti con persone politicamente esposte.

La previsione di adempimenti "rafforzati" per la verifica dell'identità delle "persone politicamente esposte" costituisce un presidio particolarmente pregnante ai fini della prevenzione della corruzione. In linea con gli *standard* internazionali, già da tempo, in Italia, la normativa secondaria impone di verificare se il cliente o il titolare effettivo residenti sul territorio nazionale siano persone che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche applicando misure rafforzate anche con riferimento ai familiari

<sup>26</sup> Per una trattazione di carattere generale, v. L. CRISCUOLO, *La prevenzione del riciclaggio sotto il profilo finanziario: adeguata verifica, registrazione, segnalazione di operazioni sospette*, in E. CAPPA e L.D. CERQUA (a cura di), *Il riciclaggio del denaro*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 121 ss.

diretti di tali persone o a coloro con i quali esse intrattengono notoriamente stretti legami<sup>27</sup>.

Un altro gruppo di disposizioni contempla obblighi di conservazione delle informazioni, dei documenti e delle registrazioni che possono essere utili per le indagini sui casi di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo. Ai soli intermediari finanziari è prescritta l'istituzione di un Archivio unico informatico (AUI)<sup>28</sup>, in modo da assicurare la chiarezza, la completezza e l'immediatezza delle informazioni, la loro conservazione secondo criteri uniformi, il mantenimento della storicità delle informazioni, la possibilità di desumere evidenze integrate, la facilità di consultazione".

Gli obblighi di collaborazione attiva si sostanziano nei doveri di segnalazione delle operazioni sospette. Ancorché previsto fin dalle origini della disciplina italiana, il concetto di operazione sospetta si è evoluto nel corso del tempo: la previgente normativa (d.l. 143/1991 convertito in l. 197/1991) imponeva infatti di segnalare le sole operazioni che per caratteristiche, entità, natura *“induc[essero] a ritenere che il denaro, i beni o le utilità potessero provenire dai delitti di cui agli art. 648 bis e 648 ter del codice penale”* (art. 3, comma 1). La valutazione dell'operatore aveva ad oggetto la provenienza delittuosa di denaro, beni o altre utilità oggetto dell'operazione.

Con il d.lgs. 231/2007, l'obbligo di segnalare è stato esteso anche a quelle ipotesi di dubbio o di non sufficiente sicurezza circa l'effettiva provenienza dei beni da un reato. Ai sensi dell'art. 41 del d.lgs., l'obbligo di segnalazione sorge quando i soggetti individuati agli artt. 10 e ss. *“sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o*

<sup>27</sup> Da questo punto di vista è particolarmente importante il riferimento ai cosiddetti PEP nazionali contenuto nelle istruzioni della Banca d'Italia in materia di adeguata verifica della clientela del 3 aprile 2013, entrate in vigore il 1° gennaio 2014. In proposito, nel richiamare la Raccomandazione GAFI n. 12, il documento dell'Autorità di Vigilanza precisa che i destinatari definiscono le procedure per verificare se il cliente o il titolare effettivo residenti sul territorio nazionale siano persone che occupano o hanno occupato importanti cariche pubbliche sulla base dei criteri di cui all'allegato tecnico del decreto antiriciclaggio. Ove l'operatività con tali persone presenti un elevato rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, i destinatari applicano le misure di adeguata verifica rafforzata, anche con riferimento ai familiari diretti di tali persone o a coloro con i quali esse intrattengono notoriamente stretti legami.

<sup>28</sup> Cfr. Istruzioni le disposizioni attuative emanate dalla Banca d'Italia il 23 dicembre 2009 per la tenuta dell'Archivio unico informatico e per le modalità semplificate di registrazione.

*che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo*<sup>29</sup>.

Inoltre, il sapere e il sospettare (anche nella formula - più ampia - che fa riferimento alla presenza di “ragionevoli motivi”) hanno ad oggetto il fatto che siano in corso o che siano state tentate o compiute delle operazioni di riciclaggio<sup>30</sup>. L’operatore, quindi, non è tenuto ad ancorare la segnalazione al fatto che l’oggetto dell’operazione rimandi alla fattispecie delittuosa di riciclaggio di cui al codice penale. Il mero sospetto è di per sé sufficiente a giustificare una segnalazione<sup>31</sup>.

Tale circostanza contribuisce a rafforzare il vincolo di collaborazione attiva in capo agli operatori.

<sup>29</sup> La fattispecie dei “motivi ragionevoli per sospettare” è di derivazione anglosassone ed è stata prevista dal legislatore britannico nel 2002, proprio in relazione all’attivazione dell’obbligo di denuncia di operazioni sospette in caso di *money laundering*. In particolare, ai sensi dell’art. 329 (*Failure to disclose: regulated sector*) del *Proceeds of Crime Act* (2000), l’obbligo di segnalazione si configura anche nel caso in cui vi siano “*reasonable grounds for knowing or suspecting*”, oltre che nell’ipotesi di piena conoscenza o sospetto. La fattispecie dei “ragionevoli motivi” appare differenziarsi dal sospetto *tout court* e dalla piena conoscenza, poiché si fonda su elementi e presupposti di carattere oggettivo: si tratta in sostanza di quelle ipotesi in cui l’operatore obbligato – prescindendosi dal suo reale stato soggettivo – è in possesso di motivi o elementi oggettivi per sospettare o per sapere che la persona che sta compiendo l’operazione è coinvolta in una fattispecie di riciclaggio. A riprova di ciò, è esclusa la violazione dell’obbligo di denuncia qualora l’operatore riesca a dimostrare una “*reasonable excuse*”.

<sup>30</sup> Tale formulazione è stata criticata perché considerata estranea alla tradizione giuridica italiana e suscettibile di ampliare eccessivamente il perimetro del dovere di segnalazione e delle conseguenti responsabilità in caso di omissione. In realtà l’espressione usata dal legislatore comunitario è volutamente ampia per consentire scelte differenti (anche se coerenti) da parte dei diversi paesi, consentendo agli stessi di introdurre negli ordinamenti nazionali obblighi di segnalazione anche di transazioni “non usuali”.

<sup>31</sup> Interpretare il sospetto come un mero stato soggettivo potrebbe aprire la strada a un criterio di segnalazione di mere “sensazioni” o “impressioni”. In realtà il sospetto cui fa riferimento il legislatore non è uno stato psicologico esclusivamente lasciato a percezioni soggettive, ma il risultato di un processo valutativo, supportato da dati obiettivi e da un complesso di informazioni sul soggetto e sull’operazione che questo compie. Il sospetto deve nascere sempre dal possesso di informazioni. Il precetto contribuisce a dettare la regola del procedimento valutativo e al contempo individua il presupposto per l’eventuale contestazione dell’omessa segnalazione, soggetta, secondo la legge, a una sanzione amministrativa pecuniaria: la presenza di elementi che elaborati secondo le corrette competenze di un operatore professionale avrebbero indotto l’intermediario mediamente diligente a sospettare.

Naturalmente, questi ultimi non hanno né il dovere né la possibilità di effettuare indagini in ordine all'eventuale reato presupposto, lo stesso legislatore chiarisce che il sospetto è desunto “*dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico*”.

La segnalazione dell'operazione sospetta non rappresenta una “notizia di reato”, ma una forma di collaborazione doverosa richiesta a soggetti dotati di conoscenze in grado di agevolare l'accertamento di eventuali illeciti penali. Essa costituisce uno spunto per le indagini, un'informativa che merita approfondimento da parte degli organi inquirenti, in seguito alla quale un atto pre-investigativo potrà trasformarsi, eventualmente, in una *notitia criminis*<sup>32</sup>.

Il corretto e puntuale adempimento degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette richiede garanzie di anonimato del segnalante che evitino di danneggiare l'intermediario e assicurino l'incolumità del personale. Per questi motivi, il d.lgs. n. 231/2007 conferma e rafforza alcuni presidi: gli intermediari sono obbligati a adottare misure volte ad assicurare la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano le segnalazioni; la segnalazione inoltrata deve essere priva di qualsiasi riferimento al nominativo della persona fisica segnalante; gli organi investigativi sono tenuti a omettere, nella denuncia eventualmente trasmessa all'Autorità Giudiziaria, ogni indicazione sia delle persone sia degli intermediari che hanno inviato la segnalazione; l'Autorità Giudiziaria può chiedere l'identità della persona e dell'intermediario segnalanti solo con decreto motivato. L'interposizione dell'UIF tra gli operatori e gli organi accresce il livello di tutela dei soggetti coinvolti. Ai fini della tutela della riservatezza dei professionisti segnalanti rileva anche la già citata previsione secondo cui gli ordini professionali in-

<sup>32</sup> Per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette, si confermano quale prezioso ausilio gli indicatori di anomalia emanati, su proposta della UIF, dalla Banca d'Italia per gli intermediari finanziari, dal Ministro della giustizia per i professionisti e dal Ministro dell'interno per gli altri soggetti. Gli indicatori, come si vedrà oltre, costituiscono uno strumento a carattere non esaustivo, che va letto ed eventualmente integrato alla luce del complessivo patrimonio informativo a disposizione del segnalante. Un ulteriore ausilio, complementare agli indicatori, per l'individuazione delle operazioni da segnalare è offerto dai modelli e schemi di comportamento anomalo, elaborati e diffusi direttamente dalla UIF.

individuati con decreto ministeriale possono interpersi tra il singolo segnalante e l'UIF.

#### **4. La componente “privata” e quella “pubblica” del sistema antiriciclaggio**

Il sistema antiriciclaggio italiano coinvolge numerose categorie di soggetti privati, in ragione dell'attività svolta e, conseguentemente, degli obblighi a essi riferibili: vi si trovano gli intermediari finanziari e gli altri soggetti che svolgono attività finanziaria (comprese varie figure di collaboratori esterni - promotori finanziari, agenti e *broker* assicurativi, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi - prima assoggettati a obblighi eterogenei); professionisti (che però sono esenti dagli obblighi con riferimento alle informazioni che ricevono nel corso dell'esame della posizione giuridica dei clienti o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza dei clienti in giudizio)<sup>33</sup>; revisori contabili; altri operatori che svolgono attività ritenute suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio (recupero di crediti per conto terzi, custodia e trasporto di denaro contante, titoli o valori con o senza l'utilizzo di guardie giurate, agenzia d'affari in mediazione immobiliare, gestione di case da gioco); soggetti che offrono – attraverso la rete Internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione – giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite di denaro.

Ad alcuni soggetti, inoltre, si applicano i soli obblighi di segnalazione di operazioni sospette, ma non quelli di adeguata verifica e di registrazione:

<sup>33</sup> Con riferimento ai notai e agli avvocati, l'applicazione degli obblighi continua a essere circoscritta al caso in cui questi prestino la loro opera agendo in nome e conto del loro cliente in una qualsiasi operazione finanziaria o immobiliare ovvero assistendo i loro clienti nella progettazione o realizzazione di operazioni riguardanti: l'acquisto e la vendita di beni immobili o imprese commerciali; la gestione di denaro, strumenti finanziari e altri beni dei clienti; l'apertura e la gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti di titoli; l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società; la costituzione, la gestione o l'amministrazione di trust, società o strutture analoghe. Sull'applicabilità degli obblighi antiriciclaggio agli avvocati, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha in più occasioni confermato che le norme comunitarie che prevedono l'applicazione di obblighi antiriciclaggio a carico degli avvocati, poiché incidono in ambiti ben delimitati del rapporto tra avvocato e cliente, non contrastano con le prerogative della professione legale.

uffici della pubblica amministrazione<sup>34</sup>; esercenti il commercio di beni di ingente valore (commercio, importazione ed esportazione di oro, fabbricazione mediazione e commercio di oggetti preziosi; commercio di cose antiche, case d'asta o gallerie d'arte); società di gestione dei mercati regolamentati, dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari, dei sistemi di compensazione e garanzia delle medesime operazioni e di gestione accentrata di strumenti finanziari.

La componente “pubblica” del sistema è composta da istituzioni di diversa matrice, politica, amministrativa e investigativa. Nel recepire i principi internazionali e le norme comunitarie, il legislatore italiano ha posto l'accento sulla collaborazione inter-istituzionale, a livello sia interno sia internazionale, necessaria garanzia di efficace funzionamento dell'intero sistema.

La responsabilità delle politiche in materia di prevenzione è attribuita al Ministro dell'economia e delle finanze<sup>35</sup> che si avvale, a tal fine, del Comitato di

<sup>34</sup> L'inclusione delle pubbliche amministrazioni (fin dal 1991) nel novero dei soggetti obbligati alla segnalazione costituisce una peculiarità del sistema italiano e configura un importante collegamento tra le discipline anticorruzione e antiriciclaggio, anche se finora la collaborazione attiva è risultata insufficiente. A fronte di 71.758 segnalazioni di operazioni sospette ricevute dalla UIF nel 2014, solo 18 erano state inviate dalla pubblica amministrazione (erano 21 nel 2012 e 24 nel 2013). Alla scarsa diffusione di una cultura antiriciclaggio presso gli uffici pubblici ha contribuito anche l'assenza di una specifica regolamentazione di attuazione della disciplina primaria. Per stimolare un maggiore coinvolgimento dell'apparato pubblico nel sistema antiriciclaggio il Ministero dell'interno, su proposta della UIF, ha emanato nel 2015 il primo decreto recante indicatori di anomalia specificamente volti ad agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione (cfr. anche, *infra*, par. 5). Si veda, C. CLEMENTE, *Prevenzione del riciclaggio e della corruzione: strategie convergenti, modelli comuni, possibili integrazioni*, Intervento del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia al Seminario “Prevenzione della corruzione nella riforma della pubblica amministrazione e nella nuova disciplina dei contratti pubblici”, Roma, Camera dei Deputati, 9 novembre 2015.

<sup>35</sup> Il Ministero promuove l'elaborazione delle politiche e degli indirizzi generali, la predisposizione delle proposte normative e dei provvedimenti d'attuazione, il monitoraggio del rispetto della normativa, la collaborazione tra l'UIF, le autorità di vigilanza di settore, gli ordini professionali e le forze di polizia. Il Ministero cura i rapporti con gli organismi internazionali ed esercita poteri di controllo in materia di limitazioni all'utilizzo del contante e, più in generale, sanzionatori.

sicurezza finanziaria (CSF), in cui sono rappresentate tutte le istituzioni impegnate nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo<sup>36</sup>.

Sul piano tecnico, il sistema si fonda in misura rilevante sul contributo di autorità dotate di elevata *expertise* e caratterizzate dal requisito dell'indipendenza.

Da un lato, le autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, Consob, Ivass), chiamate a emanare disposizioni in tema di adeguata verifica della clientela, registrazione dei dati, organizzazione, procedure e controlli interni<sup>37</sup>, a sovrintendere al rispetto della normativa antiriciclaggio nei confronti dei soggetti vigilati, a esercitare i conseguenti poteri sanzionatori a fronte di accertate violazioni<sup>38</sup>. In questo caso le funzioni antiriciclaggio preordinate

<sup>36</sup> Il CSF è stato istituito con decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 dicembre 2001, n. 431, nell'ambito delle iniziative assunte a livello internazionale per il contrasto al terrorismo internazionale. A seguito dell'emanazione del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 e del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, le competenze del CSF sono state estese anche alla materia del contrasto al riciclaggio dei proventi di attività criminose. Il CSF è presieduto dal Direttore generale del Tesoro ed è composto da rappresentanti del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, del Ministero affari esteri, della Banca d'Italia, della Commissione nazionale per le società e la borsa, dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, dell'UIF, della Guardia di finanza, della Direzione investigativa antimafia, dell'Arma dei Carabinieri e della Direzione nazionale antimafia.

<sup>37</sup> Nel dicembre 2009 la Banca d'Italia, d'intesa con le altre autorità di vigilanza e sentita la UIF, ha emanato disposizioni 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, ha dettato le norme fondamentali e i requisiti tecnici per la corretta registrazione e la tenuta dell'Archivio. Le disposizioni 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 sia alla struttura, sia alle caratteristiche operative e dimensionali degli intermediari. Infine, le già citate disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela, emanate nel 2013, prevedono che l'intensità e l'estensione della verifica siano commisurate al grado di rischio insito nelle fattispecie concrete, al fine di ridurre gli oneri a carico dei destinatari.

<sup>38</sup> Tra i controlli di vigilanza e quelli antiriciclaggio esistono significative relazioni di complementarità e integrazione: sia pure a diversi fini, entrambi concorrono a promuovere una adeguata valutazione dell'affidabilità e della correttezza della clientela. Per una ricostruzione dell'evoluzione delle relazioni tra vigilanza e antiriciclaggio, cfr. L. DONATO, *Disciplina contro il riciclaggio e vigilanza prudenziale sugli intermediari bancari e finanziari*, in V. PATALANO (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazio-*

alla tutela dell'integrità del sistema, si integrano nell'ambito degli istituti della vigilanza prudenziale. La forte correlazione tra vigilanza sugli intermediari creditizi e finanziari e contrasto della criminalità economica si traduce in una stretta integrazione dell'attività di controllo sui singoli operatori con le verifiche antiriciclaggio, sul piano degli scambi informativi e del coordinamento operativo.

Dall'altro, l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), costituita presso la Banca d'Italia in posizione di autonomia e indipendenza in luogo del disciolto Ufficio italiano dei cambi, quale la struttura nazionale incaricata di ricevere, analizzare e comunicare alle autorità competenti le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

#### 4.1 L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF)

Gli *standard* internazionali, nel prescrivere l'istituzione di una FIU in ogni ordinamento, ne individuano, quali caratteristiche essenziali: l'autonomia operativa e gestionale, che dovrebbe assicurare efficienza ed escludere conflitti di interesse tra diverse finalità pubbliche; l'unicità, che garantisce una visione accentrata delle segnalazioni e dei fenomeni che se ne deducono; la specialità della funzione di analisi finanziaria rispetto a quella investigativa e giudiziaria; la capacità di scambiare informazioni in modo diretto e autonomo nel circuito delle FIU, senza necessità di trattati internazionali o di relazioni intergovernative; l'eterogeneità delle informazioni disponibili, che possono avere natura finanziaria, amministrativa e in-

*nale*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 173 ss. Si veda anche E. CASSESE, *Il controllo pubblico del riciclaggio finanziario*, Giuffrè, Milano, 1999, e, in particolare, il par. Il duplice ruolo della banca centrale in materia di controllo del riciclaggio, pp. 118 e ss.; A.M. TARANTOLA, *Prevenzione e contrasto del riciclaggio: l'azione della Banca d'Italia*, intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia al convegno su "Riciclaggio, evasione fiscale ed abuso dei beni sociali: la responsabilità degli intermediari", organizzato dalla Fondazione Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale – CNPDS, Milano, 28 novembre 2011, ora consultabile in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); v. anche I. BORRELLO, *Banca d'Italia*, in M. D'ALBERTI E A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 231 ss.; ID., *Banca d'Italia*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XVIII aggiornamento, Roma, 2013.

vestigativa ed essere utilizzate sia per l'approfondimento finanziario sia per la collaborazione internazionale<sup>39</sup>.

In coerenza con tali principi, il legislatore ha collocato la UIF presso la Banca d'Italia, attribuendole una peculiare soggettività giuridica: l'Unità non ha personalità giuridica; l'organizzazione e il funzionamento sono disciplinate dalla Banca d'Italia con proprio regolamento. La stessa Banca attribuisce alla UIF mezzi finanziari, beni strumentali, risorse umane e tecniche per l'efficace perseguimento degli scopi istituzionali. Lasciando in secondo piano gli aspetti strutturali, il legislatore ha inteso privilegiare una soggettività fortemente ancorata alle funzioni. La delicatezza di queste ultime giustifica l'autonomia e l'indipendenza accordate dalla legge alla UIF e fa di quest'ultima un centro di imputazione, coordinamento e canalizzazione di dati e informazioni di rilevante interesse pubblico<sup>40</sup>.

Tra i diversi modelli di FIU presenti nel panorama internazionale, l'Italia ha optato per un organismo di tipo amministrativo<sup>41</sup>, secondo uno schema organizzativo idoneo a valorizzare e distinguere l'approfondimento finanziario delle segnalazioni rispetto all'analisi investigativa<sup>42</sup>. Tale mo-

<sup>39</sup> Si veda, per una trattazione esaustiva delle caratteristiche e dei modelli di FIU esistenti, INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Financial Intelligence Units: an overview*, IMF Legal Dep., Washington, 2004.

<sup>40</sup> Così G. CASTALDI, *L'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) a un anno dalla sua istituzione*, Roma, 3 febbraio 2009, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>41</sup> Soluzioni alternative a quella amministrativa sono rappresentate dalla istituzione di unità all'interno del sistema giudiziario (*judicial model*), valorizzando gli aspetti di collaborazione con la magistratura, ovvero 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. Cfr. in proposito, INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Financial Intelligence Units: an overview* cit.

<sup>42</sup> Cfr. G. CASTALDI, *L'Unità di informazione finanziaria (UIF): funzioni e organizzazione*, Intervento del Direttore dell'UIF al convegno "Normativa antiriciclaggio. Evoluzione del quadro regolamentare e connessi aspetti procedurali e operativi", Sassari, Camera di Commercio, 17 aprile 2009; ID., *L'Unità di informazione finanziaria (UIF) nel "sistema" italiano antiriciclaggio: l'attività svolta; i problemi aperti*, Intervento del Direttore dell'UIF al seminario "Normativa antiriciclaggio a tutela del mercato", Napoli, 2 luglio 2009; ID., *L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio*, Testimonianza del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria davanti alla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere, Roma, 28 giugno 2011; ID., *La segnalazione delle operazioni sospette all'Unità di informazione finanziaria (UIF). Obblighi e responsabilità*, Intervento al convegno "Legalità, antiriciclaggio e rischi profes-

dello pone l'accento sulla funzione di raccordo tra i soggetti privati sui quali grava l'obbligo delle segnalazioni e l'autorità investigativa e giudiziaria. Questo ruolo poggia sulla ricezione di segnalazioni di operazioni sospette, sull'analisi e l'approfondimento finanziario di tali segnalazioni, sulla conseguente trasmissione di quelle rilevanti per il seguito investigativo e giudiziario.

Nell'ambito dell'approfondimento finanziario delle segnalazioni ricevute, la UIF acquisisce ulteriori informazioni presso i segnalanti, utilizza le informazioni e i dati in suo possesso, si avvale degli archivi ai quali può accedere ai sensi del d.lgs. 231/2007 o sulla base di protocolli di collaborazione stipulati con altre autorità nazionali<sup>43</sup>, scambia informazioni con omologhe autorità antiriciclaggio estere anche avvalendosi di appositi *memoranda of understanding*. L'approfondimento, che può estendersi a operazioni sospette non segnalate, di cui l'UIF venga a conoscenza, è svolto avendo presente la priorità assegnata alle segnalazioni in base al rischio di riciclaggio.

In relazione all'esito delle proprie analisi, la UIF trasmette le segnalazioni ritenute meritevoli di un seguito investigativo al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e alla Direzione investigativa antimafia (DIA), che ne informano il Procuratore nazionale antimafia qualora siano attinenti alla criminalità organizzata; comunica all'Autorità giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale; archivia le segnalazioni che reputa infondate.

La UIF può altresì sospendere operazioni sospette per un massimo di cinque giorni lavorativi, su richiesta del NSPV, della DIA, dell'Autorità giudiziaria, ovvero d'iniziativa, sempre che ciò non pregiudichi il corso delle indagini. Il provvedimento di sospensione è adottato in stretto coordinamento con le autorità inquirenti.

Il d.lgs. 231/2007 assegna alla UIF anche poteri ispettivi: in base all'articolo 47, comma 1, lett. a), del d.lgs. 231/2007 l'attività ispettiva dell'UIF è tesa ad approfondire, sotto il profilo finanziario, le operazioni

sionali: il fenomeno, il ruolo delle imprese e degli operatori del settore finanziario", Castelnovo del Garda, 31 gennaio 2012.

<sup>43</sup> Tra i vari archivi e *database* accessibili dalla UIF, la legge cita esplicitamente l'anagrafe dei conti e dei depositi di cui all'articolo 20, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, e l'anagrafe tributaria di cui all'articolo 37 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248. A tali archivi la UIF accede sulla base di specifici accordi con l'Agenzia delle entrate.

sospette segnalate e le ipotesi di omessa segnalazione di operazioni sospette di cui viene a conoscenza anche da parte di altre autorità; inoltre, in virtù dell'articolo 53 del d.lgs. 231/2007, gli accertamenti ispettivi dell'UIF sono volti alla verifica del rispetto delle disposizioni in tema di prevenzione e contrasto al riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, con riferimento all'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, in un'ottica segnatamente preventiva.

Alcune disposizioni del d.lgs. 231/2007 assegnano all'Unità un rilevante ruolo di promozione di condizioni di efficiente collaborazione attiva da parte dei segnalanti. Vengono in considerazione, da un lato, il compito di emanare istruzioni sui dati e le informazioni che devono essere contenuti nelle segnalazioni di operazioni sospette, da pubblicarsi in Gazzetta Ufficiale<sup>44</sup>; dall'altro, il compito di elaborare e proporre "indicatori di anomalia" (art. 41, comma 2, d.lgs. 231/2007), volti a richiamare l'attenzione degli operatori su tipiche e ricorrenti situazioni e condotte che potrebbero risultare sospette<sup>45</sup>, nonché di elaborare e diffondere modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario, relativi a specifici settori di operatività o a singoli fenomeni (art. 6, comma 7, lettera b,

<sup>44</sup> La lettera e-bis) dell'articolo 6, comma 6, del d.lgs. 231/2007, introdotta dall'articolo 3, comma 1, lettera c) del d.lgs. 151/2009, e alla quale la UIF ha dato attuazione con il provvedimento del 4 maggio 2011 e con una complessiva revisione delle procedure di redazione e invio delle segnalazioni, persegue l'obiettivo del miglioramento qualitativo delle segnalazioni. Lo schema segnaletico, uniforme per tutti i segnalanti e interamente basato sull'utilizzo del canale telematico a supporto degli scambi informativi, ha aumentato in questi anni la quantità di informazioni disponibili in forma strutturata, chiamando i segnalanti a fornire una più accurata e completa rappresentazione delle operazioni, dei soggetti nonché dei rapporti e legami fra gli stessi, qualificando in modo accurato anche i motivi del sospetto. Della maggior ricchezza e strutturazione delle informazioni disponibili nelle segnalazioni si è avvantaggiata sensibilmente anche l'attività di analisi e approfondimento dell'UIF.

<sup>45</sup> A seconda dei destinatari, gli indicatori di anomalia, definiti sulla base dell'esperienza acquisita dall'UIF e previa consultazione delle altre autorità e dei rappresentanti di categoria dei segnalanti, sono stati formalizzati in specifici provvedimenti: 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, con provvedimento del 24 agosto 2010, ha emanato 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.

d.lgs. 231/2007), volti a richiamare l'attenzione degli operatori su situazioni tipiche e condotte ricorrenti, che potrebbero risultare sospette.

Gli indicatori costituiscono una guida per la valutazione, comunque discrezionale, delle operazioni sospette: si tratta di uno strumento non esaustivo né tassativo, da interpretare e integrare alla luce dell'intero patrimonio informativo a disposizione del segnalante.

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 fenomeni. Essi mettono in correlazione particolari sequenze logico-temporali di fatti e comportamenti, ai quali l'esperienza porta a ricondurre determinati fenomeni criminali<sup>46</sup>.

La UIF conduce anche studi su singole anomalie, su settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su specifiche realtà economiche territoriali, avvalendosi, a tal fine, di segnalazioni aggregate, trasmesse mensilmente dagli intermediari, le quali rappresentano un potente mezzo per l'individuazione di fenomeni anomali di rilevanza "sistemica", ovvero per approfondimenti da svolgere a livello complessivo e strutturale<sup>47</sup>.

L'intero sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si fonda sulla collaborazione tra la componente privata e quella pubblica, nonché sulla collaborazione tra le autorità, a livello interno e internazionale.

<sup>46</sup> Dal 2009 l'UIF ha emanato numerose comunicazioni contenenti schemi e modelli di comportamento anomalo, volte a richiamare l'attenzione su specifiche attività o settori a rischio. Tra quelli rilevanti ai fini della individuazione e segnalazione di sospetti di riciclaggio di proventi della corruzione, si segnalano lo schema sull'anomalo utilizzo dei conti "dedicati" accesi per registrare la movimentazione finanziaria relativa all'esecuzione dei contratti pubblici e alla ricostruzione nelle aree interessate dal terremoto d'Abruzzo, del 13 ottobre 2009, e quello relativo a possibili abusi nell'utilizzo di finanziamenti pubblici, dell'8 luglio 2010.

<sup>47</sup> Le Segnalazioni Anti Riciclaggio Aggregate (cd. "flussi SARA"), derivanti da un processo di aggregazione di informazioni elementari contenute nell'Archivio unico informatico (AUI), non possiedono riferimenti ai soggetti che hanno effettuato le operazioni segnalate, essendo riferiti a operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) superiori alla soglia di 15.000 euro, e si rivelano essenziali per identificare eventuali patologie diverse o complementari rispetto alle singole operazioni sospette segnalate dai soggetti obbligati.

L'accesso della UIF a un'efficiente "rete", nazionale e internazionale di cooperazione e scambio di informazioni costituisce un punto di forza ai fini dell'analisi e dell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette. La configurazione organizzativa e funzionale dell'Unità è infatti preordinata a sviluppare un sistema di relazioni istituzionali basato su significative sinergie.

A livello domestico, molteplici sono le forme di cooperazione e scambio di informazioni esistenti con le autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, Consob, Ivass), finalizzate a fissare criteri e modalità di collaborazione per il proficuo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali, coordinare le attività ispettive, disciplinare gli scambi di informazioni e la condivisione di analisi e studi<sup>48</sup>.

I rapporti con la Guardia di finanza e con la DIA sono improntati alla ricerca di modalità di integrazione informativa efficienti e avanzate. La legge prevede che tali modalità siano affinate e tradotte in procedure formalizzate attraverso protocolli d'intesa<sup>49</sup>.

Forme di collaborazione con l'Autorità giudiziaria sono previste direttamente dall'art. 9, comma 7, del d.lgs. 231/2007<sup>50</sup>. In questi anni, peraltro, sono andate sviluppandosi straordinarie sinergie tra l'azione di prevenzione e quella di repressione dei reati che hanno dato luogo a forme diversificate di collaborazione della UIF con la Magistratura. Oltre ai casi di notizie di reato rilevate nello svolgimento delle funzioni istituzionali, da portare

<sup>48</sup> Per quanto riguarda la collaborazione tra UIF e Banca d'Italia, in particolare, il protocollo siglato nel 2009 tra le due istituzioni, oltre a disciplinare le forme di reciproco scambio di informazioni, prevede la possibilità, per la UIF, di consultare numerosi archivi della Banca, fra i quali risultano di particolare interesse la Centrale dei rischi, la base dati statistici della Centrale di allarme interbancaria, l'archivio inerente la Circolazione e le giacenze di cassa, la base informativa del Sistema dei pagamenti.

<sup>49</sup> Anche in questo caso un protocollo d'intesa disciplina lo scambio delle informazioni sulle segnalazioni di operazioni sospette con modalità idonee a garantire la riservatezza dell'identità dei soggetti segnalanti.

<sup>50</sup> Questa norma prevede infatti che l'Autorità giudiziaria, quando ha fondato motivo di ritenere che il riciclaggio sia avvenuto attraverso intermediari vigilati, ne dà comunicazione all'autorità di vigilanza competente e all'UIF, per gli atti di loro spettanza. Dell'esito di eventuali iniziative autonomamente assunte nell'ambito dell'azione amministrativa l'Autorità giudiziaria viene poi informata dalle autorità competenti. Non meno rilevante appare il comma 10 del medesimo articolo 9, in forza del quale, fermo restando l'autonomo svolgimento dell'azione penale, l'Autorità giudiziaria può rivolgersi all'UIF per una collaborazione gratuita di tipo istituzionale anziché occasionale e affidata a singoli consulenti.

all'attenzione dell'Autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 331 c.p.p., l'Unità ha svolto approfondimenti e contribuito con il proprio rilevante patrimonio di informazioni nell'ambito di indagini e procedimenti penali già incardinati, relativi a numerose e rilevanti ipotesi di reato, molte delle quali anche di notevole rilievo mediatico.

Nel contesto della collaborazione inter-istituzionale a livello domestico si colloca anche la crescente rilevanza delle relazioni tra la UIF e l'ANAC, culminata con la sottoscrizione, nel 2014, di un apposito protocollo d'intesa per lo scambio di informazioni e la collaborazione per l'individuazione e lo sviluppo di iniziative utili ai fini del contrasto del riciclaggio dei proventi della corruzione. L'accordo impegna le due autorità, nell'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali (anche di controllo) e nel rispetto dei reciproci vincoli di riservatezza, a scambiare informazioni utili a individuare fattori di rischio connessi con fenomeni corruttivi, ovvero suscettibili di pregiudicare il corretto funzionamento dei presidi anticorruzione nella pubblica amministrazione o l'efficace adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette da parte degli uffici pubblici. Inoltre, il protocollo definisce ambiti specifici di collaborazione tra le due autorità, volti, tra l'altro, all'individuazione di tipologie di attività o di condotte indicative di operazioni sospette, con particolare riferimento ai settori maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e corruzione, alla definizione di modelli o schemi rappresentativi di comportamenti anomali, all'elaborazione di parametri, fattori di rischio e indicatori per la prevenzione della corruzione, all'effettuazione di analisi e studi congiunti su specifici settori o fenomeni, alla sensibilizzazione delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso iniziative formative, circa il corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Sempre nel 2014 la UIF ha siglato un protocollo d'intesa con il Comune di Milano per definire principi e modalità di collaborazione tese ad assicurare il più proficuo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali. Il protocollo prevede lo scambio di informazioni per lo svolgimento delle attività di studio e analisi. Durante il 2014 la UIF ha anche preso parte al Tavolo Tecnico Lombardia, cui partecipano l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) Lombardia e alcuni comuni della Regione. In seguito a queste riunioni la UIF ha avviato una riflessione sui possibili indicatori di anomalia applicabili alle pubbliche amministrazioni e, in particolare, alle realtà amministrative locali, che ha portato all'elaborazione di indicatori poi emanati dal Ministero dell'Interno, con proprio decreto del 25 settembre 2015. Merita inoltre di essere ricordata la partecipazione della UIF al Tavolo Inter-istituzionale di Coordinamento Anti-corruzione, coordinato dal Ministero degli Affari Esteri, iniziativa tesa

Infine, l'esigenza di collaborazione internazionale consistente nello scambio di informazioni su operazioni sospette costituisce una delle stesse ragioni d'essere di ogni "FIU". Le oltre 150 FIU appartenenti oggi al Gruppo Egmont (l'organizzazione internazionale che le raggruppa per favorirne la collaborazione e lo sviluppo di buone pratiche) danno vita a una rete particolarmente vasta e capillare per lo scambio di informazioni, realizzato attraverso un apposito sistema telematico di comunicazione. Nella cornice delle Raccomandazioni del GAFI, la collaborazione tra FIU è regolata dagli standard del Gruppo Egmont nonché da disposizioni comunitarie<sup>52</sup>. A livello comunitario, un'altra rete telematica, denominata FIU.NET, collega le FIU degli Stati membri, consentendo scambi di informazioni e forme anche innovative di cooperazione.

Grazie a meccanismi di scambio informativo sicuri, meno formali e molto più rapidi rispetto a quelli che caratterizzano le richieste di assistenza giudiziaria, le FIU possono contribuire all'azione di contrasto della corruzione.

In Italia, la materia è disciplinata dall'art. 9, comma 3, del d.lgs. 231/2007, secondo cui la UIF può scambiare informazioni con analoghe autorità di altri Stati per l'approfondimento di operazioni sospette, ottenendo dal NSPV della Guardia di Finanza e dalla DIA le informazioni investigative necessarie<sup>53</sup>. La norma richiama l'applicazione della condizione di reciprocità, anche per quanto riguarda la riservatezza delle informazioni, nonché la possibilità di stipulare protocolli d'intesa.

a sviluppare un approccio "olistico" al tema della corruzione, promuovendo lo scambio di informazioni tra le amministrazioni interessate, il confronto delle posizioni assunte in ciascun tavolo tecnico, la raccolta e condivisione di elementi e proposte per fornire di volta in volta alle delegazioni tecniche informazioni utili ad assicurare la partecipazione attiva e condivisa nelle sedi internazionali.

<sup>52</sup> Tra queste, va ricordata soprattutto la Decisione del Consiglio dell'Unione Europea 2000/642/GAI, direttamente applicabile negli Stati membri, che stabilisce il dovere delle FIU di scambiare informazioni senza opporre vincoli di riservatezza, indicano le categorie di informazioni che devono essere rese disponibili, l'utilizzo delle informazioni scambiate (fondato sulla regole del previo consenso della controparte).

<sup>53</sup> È opportuno sottolineare che l'accesso della UIF a informazioni investigative è al momento previsto unicamente per fornire tali informazioni alle FIU estere che le richiedono per i propri approfondimenti, non anche per lo svolgimento dell'attività di analisi di operazioni sospette da parte della UIF stessa (sebbene il richiamato principio internazionale della "multidisciplinarietà" si applichi anche a questo riguardo).

## 5. L'esperienza della UIF nella rilevazione di ipotesi di riciclaggio di proventi della corruzione

È frequente che la corruzione lasci nelle transazioni tracce di anomalia che, se intercettate dalle istituzioni finanziarie o dagli altri operatori, dovrebbero comportare l'immediata segnalazione alla *Financial Intelligence Unit* nazionale, per attivarne le usuali funzioni di analisi e approfondimento finanziario e l'eventuale conseguente disseminazione alle competenti autorità investigative. Il delicato e complesso ruolo di raccordo tra segnalanti e organismi investigativi, svolto dalle FIU nell'apparato antiriciclaggio, poggia sull'acquisizione e sull'analisi di rilevanti flussi di informazioni finanziarie. Collegare tali informazioni a specifiche forme di criminalità, come la corruzione, è una delle sfide con cui la UIF attualmente si confronta.

L'esperienza della UIF denota che dall'analisi delle segnalazioni non emergono operazioni tipicamente riconducibili a fatti di corruzione<sup>54</sup>. 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<sup>55</sup>, ovvero nell'incongruenza di talune vicende finanziarie rispetto al profilo reddituale e/o patrimoniale del soggetto.

Un corretto adempimento degli obblighi di segnalazione richiede pertanto di prestare specifica attenzione, già in sede di adeguata verifica, alle caratteristiche soggettive dei clienti, concentrando l'attenzione non solo su coloro che rientrano nella categoria dei PEPs, ma anche su tutti coloro che, in ragione della qualifica rivestita, siano comunque titolari di significativi poteri decisionali nell'ambito di enti pubblici o imprese<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> BANCA D'ITALIA, UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA PER L'ITALIA, *Rapporto sull'attività svolta nel 2015*, pagg. 64 ss.

<sup>55</sup> Ciò trova conferma anche negli studi tipologici elaborati a livello internazionale. Dal documento del GAFI del 2011, in effetti, emerge come per riciclare il denaro proveniente dalla corruzione si utilizzino generalmente le stesse tecniche che connotano altri tipi di riciclaggio.

<sup>56</sup> BANCA D'ITALIA, UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA PER L'ITALIA, *Rapporto sull'attività svolta nel 2015*, Roma, 2016, pag. 65: "Un tassello importante, ancorché non risolutivo, per intercettare tracce di comportamenti corruttivi nelle segnalazioni risiede nel corretto censimento della clientela da parte dei segnalanti. Il sistema RADAR (sistema informatico per la gestione delle segnalazioni di operazioni sospette) già oggi, infatti, consente al segnalante di dare una appropriata rappresentazione a informazioni di rilievo quali la condizione lavorativa del cliente (per esempio dirigente della PA), lo status di persona politica-

Non vanno altresì trascurati alcuni elementi che possono agevolare l'individuazione di possibili casi di corruzione: il riferimento è a specifici fattori di rischio e a determinate caratteristiche - tipologie di clienti, paesi e regioni, prodotti e/o servizi - che, combinati insieme e valutati nel contesto di una più attenta conoscenza e ponderazione dei fenomeni di corruzione, dovrebbero essere considerati oggettivamente più rischiosi.

La classificazione delle segnalazioni sulla base delle caratterizzazioni di profilo delle operazioni segnalate, ovvero degli elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione delle minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ha consentito finora alla UIF di sviluppare specifiche tipologie di comportamenti a rischio di riciclaggio, incentrate, più che su reati presupposto, sulle caratteristiche ricorrenti di modelli operativi consolidati che appaiono univocamente orientati al perseguimento di scopi di riciclaggio<sup>57</sup>. Tra le tipologie spiccano quelle riferibili a ipotesi di corruzione<sup>58</sup>.

In tale ambito, la casistica elaborata dalla UIF evidenzia casi di PEP i quali, attraverso familiari o nominativi collegati ovvero tramite società a essi direttamente o indirettamente riconducibili, ricevono fondi o altre utilità mediante bonifici e assegni anche di importo singolarmente contenuto, provenienti all'origine da imprese aggiudicatrici di appalti. Strumenti d'investimento innovativi, mandati fiduciari, catene societarie complesse, prive di reale giustificazione economica e sovente schermate da trust consentono in questi casi di garantire l'anonimato o dissimulare l'identità dei titolari effettivi.

mente esposta ovvero il settore di attività economica. L'attribuzione di una corretta classificazione agevola l'Unità nella selezione e nella valutazione di contesti a maggiore rischio corruttivo".

<sup>57</sup> Nel 2015 e nel 2016 la UIF ha pubblicato selezioni di casi di particolare interesse riscontrati nell'attività di analisi finanziaria delle segnalazioni. Le casistiche intendono fornire agli operatori destinatari degli obblighi antiriciclaggio strumenti di orientamento e arricchimento dell'informazione pratici e di agevole consultazione. Tra i casi ricorrenti ed emergenti, figurano anche operatività preordinate a possibili finalità corruttive. BANCA D'ITALIA, UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Quaderni dell'antiriciclaggio* n. 2 e n. 7, *Casistiche di riciclaggio*, Roma, aprile 2015 e aprile 2017.

<sup>58</sup> La definizione di una condotta finanziaria sintomatica di vicende corruttive è molto difficile sul piano oggettivo, ma può avvantaggiarsi dell'analisi del profilo soggettivo dei nominativi coinvolti. Gli strumenti utilizzati, come i modelli operativi posti in essere per finalità corruttive, sono infatti di per sé neutri; tuttavia la qualificazione dei soggetti e del contesto economico e professionale di riferimento può efficacemente orientare l'analisi verso la configurazione di ipotesi di tipo corruttivo e appropriativo.

Da un punto di vista oggettivo, nelle segnalazioni sono state rilevate operazioni eseguite nello stesso giorno e dirette a triangolare somme rilevanti, realizzando una distorta allocazione contabile delle risorse apparentemente riconducibile a fenomeni di frodi nelle fatturazioni, ma verosimilmente utilizzata invece per preconstituire, anche all'estero, fondi neri da utilizzare in appalti pubblici.

Si è riscontrata, inoltre, una frequente correlazione tra ipotesi di elusione/evasione fiscale e utilizzo di fondi neri per finalità di corruzione, soprattutto in occasione di illeciti perpetrati nell'ambito di gare di appalto, attività accertative e pratiche urbanistiche.

I fenomeni riscontrati nelle segnalazioni della specie riguardano, altresì, movimentazioni finanziarie conseguenti alla richiesta di finanziamenti presso intermediari per il perfezionamento di operazioni societarie di acquisizione e creazione di nuove realtà imprenditoriali. In alcuni casi si riscontrano schemi assimilabili a frodi nelle fatturazioni a livello sia nazionale sia intracomunitario, consistenti in un'operatività bancaria caratterizzata da elevata movimentazione incrociata tra società operanti nel medesimo comparto economico e da un cospicuo utilizzo di contante, con il sospetto che le transazioni non siano espressione di effettivi rapporti commerciali tra i soggetti coinvolti. In altri casi si assiste all'inserimento, nella realizzazione di grandi opere pubbliche, di società ritenute colluse con esponenti della criminalità organizzata, risultate aggiudicatarie di lavori grazie alla presentazione di offerte fortemente ribassate rispetto alla base d'asta.

Specie quando i proventi dei reati corruttivi sono ingenti, il riciclaggio assume una dimensione transnazionale. In questi casi, la cooperazione internazionale con altre FIU consente un notevole arricchimento dell'analisi nazionale delle segnalazioni di operazioni sospette, nonché di integrare il corredo informativo a disposizione dell'Autorità Giudiziaria, a supporto di indagini e procedimenti penali. Grazie allo scambio di informazioni con controparti estere sono stati individuati, in questi anni, fondi di provenienza illecita collocati in altri Paesi da soggetti indagati in Italia. L'accesso alle informazioni finanziarie provenienti dall'estero e la loro analisi hanno permesso alla UIF di individuare ipotesi di intestazione fittizia, di superare l'interposizione di società di comodo, di ricostruire la titolarità effettiva degli interessi coinvolti.

Si tratta di elementi rilevanti anche per lo svolgimento efficace della cooperazione giudiziaria internazionale, alla quale molto spesso la collaborazione tra le FIU risulta propedeutica. In questi casi, infatti, le informazioni raccolte, analizzate e scambiate tra le FIU possono consentire di indivi-

duare e congelare i proventi della corruzione, agevolando successivi provvedimenti ablatori<sup>59</sup>.

Il patrimonio di conoscenza e di esperienza che deriva alla UIF dall'ormai vastissimo *database* delle segnalazioni di operazioni sospette, integrato con gli elementi acquisiti in sede ispettiva e dalla collaborazione nazionale e internazionale, è essenziale anche per fini ulteriori rispetto all'analisi e approfondimento delle singole operazioni sospette.

Esso rileva, infatti, anche per l'elaborazione di analisi di tipo "strategico" su aree geografiche, su casi di entità particolarmente rilevante o su settori caratterizzati da più elevati rischi di corruzione (appalti, difesa, industrie farmaceutiche, sanità, ecc.), su specifiche operatività finanziarie sintomatiche di condotte corruttive e appropriative di fondi pubblici poste in luce dalla collaborazione attiva. Il prodotto di tali analisi può fare emergere tipologie ricorrenti di riciclaggio dei proventi della corruzione, peculiarità geografiche/territoriali, prassi diffuse (ad esempio, per costituire o utilizzare fondi neri), lacune regolamentari o nel sistema dei controlli pubblici e privati. Sono individuabili anche tendenze criminali e modelli di comportamento anomalo riguardanti specifici soggetti giuridici, strumenti finanziari e settori di attività.

Le tipologie più significative emerse riguardano, tra l'altro, l'uso del contante, la gestione di fondi da parte di individui coinvolti in indagini penali, l'utilizzo di società estere, *trust* esteri o società fiduciarie da parte di soggetti italiani per effettuare operazioni in contante ovvero per occultare al fisco ingenti disponibilità, l'acquisto di beni e servizi da parte di individui italiani all'estero con esborso (spesso ingiustificato) di notevoli risorse finanziarie, l'utilizzo di fondi accreditati su conti esteri detenuti da soggetti italiani per eseguire operazioni di ricarica di carte prepagate, seguite da prelievi di contanti. Talune tipologie hanno assunto un rilievo preponderante

<sup>59</sup> Criticità nello svolgimento della collaborazione internazionale derivano talvolta da differenze nelle caratteristiche istituzionali, nei poteri esercitabili e nelle informazioni a disposizione delle FIU, traducendosi in una diversa capacità di fornire informazioni e in una elevata variabilità delle informazioni disponibili per la collaborazione: l'esperienza della collaborazione mostra come particolarmente frequenti siano limitazioni nella capacità di acquisire e di fornire informazioni bancarie o finanziarie (specie per il mantenimento in alcuni paesi di vincoli di segreto bancario), informazioni societarie (soprattutto in paesi i cui ordinamenti proteggono l'anonimato di soci ed esponenti aziendali) ovvero informazioni investigative (specie da parte di FIU di natura amministrativa).

nell'ambito della collaborazione con alcune FIU estere, con le quali si sono sviluppate analisi congiunte di tipo mirato, su casi di rilievo.

Tra i frutti più significativi del lavoro di consolidamento dell'esperienza riveniente dall'analisi finanziaria della UIF si colloca anche il decreto emanato dal Ministro dell'interno il 25 settembre 2015, su proposta della stessa UIF, recante indicatori di anomalia per agevolare l'individuazione delle operazioni sospette da parte degli uffici della pubblica amministrazione<sup>60</sup>. Il provvedimento pone l'accento su attività pubbliche che presentano maggiori rischi di riciclaggio in relazione alla movimentazione di elevati flussi finanziari e a un uso elevato di contante, nonché su specifici settori - fisco, appalti, finanziamenti pubblici, immobili e commercio - per i quali detta indicatori *ad hoc*<sup>61</sup>. Inoltre, al fine di stimolare una compiuta consapevolezza da parte degli uffici pubblici circa la rilevanza del proprio ruolo nel sistema, il decreto fornisce linee-guida sugli assetti organizzativi e procedurali di cui ciascuna amministrazione dovrebbe dotarsi per la valutazione e l'inoltro delle segnalazioni alla UIF, specificando, tra l'altro, che l'organo interno a ciò preposto può, per ragioni di economicità e di efficienza, coincidere con il responsabile della prevenzione della corruzione. Quest'ultimo aspetto conferisce al provvedimento per la P.A una portata decisamente in-

<sup>60</sup> Pubblicato in G.U. n. 233 del 7 ottobre 2015. Il provvedimento è il frutto di un lungo lavoro svolto dalla UIF con il Ministero dell'Interno in raccordo con le altre Autorità nazionali coinvolte nell'azione di prevenzione (ANAC, Agenzia dell'Entrate, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, Associazione Nazionale Comuni Italiani-ANCI, Regione Lombardia e Comune di Milano), con l'obiettivo di integrare il quadro normativo vigente per stimolare una effettiva partecipazione della P.A. alla lotta al riciclaggio e, in generale, alla criminalità economica.

<sup>61</sup> Sotto il profilo fiscale, gli indicatori considerano, ad esempio, operazioni contabili aventi come scopo o come effetto quello di sottrarre alla tassazione ovvero di creare in modo artificioso disponibilità finanziarie al fine di costituire la provvista per eventuali ulteriori reati, anche attraverso l'esecuzione di pagamenti infragruppo o con controparti estere ubicate in paesi caratterizzati da regime fiscale privilegiato. In materia di appalti, si richiama l'attenzione principalmente su due fasi di attività: la partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture da parte di soggetti privi dei necessari requisiti o che non traggono convenienza economica da tale partecipazione, e la fase dell'esecuzione del contratto, specie se caratterizzata da modifiche o da operazioni straordinarie d'azienda non giustificate. Non minore rilievo va attribuito, poi, alle fasi di attività in cui gli uffici pubblici si pongono come gestori ed erogatori di fondi pubblici, ad esempio nell'ambito dell'attuazione di interventi agevolativi a favore delle imprese che necessitano di sostegno alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica o per l'accesso al credito.

novativa rispetto agli altri provvedimenti in materia di indicatori di anomalia e consolida ulteriormente i nessi che legano l'attività di prevenzione dei due fenomeni criminali.

## Conclusioni

Nel quadro delle finalità generali di tutela dell'integrità del sistema finanziario, la legislazione antiriciclaggio italiana assegna alla UIF una delicata funzione di snodo e di raccordo tra la vasta platea di operatori economici qualificati, obbligati alla segnalazione delle operazioni ritenute sospette, e gli organi preposti all'accertamento e alla repressione dei reati.

Questo sistema ha finora prodotto risultati significativi, sia sul piano della crescita quantitativa e qualitativa della collaborazione dei segnalanti, sia su quello della ricerca delle più proficue forme di interazione tra le autorità coinvolte. L'incremento delle segnalazioni di operazioni sospette registrato in questi anni, la conoscenza delle casistiche emergenti dall'analisi delle operazioni sospette segnalate e la possibilità di attingere a una molteplicità di fonti informative consentono di disporre di un osservatorio privilegiato per la rilevazione delle tecniche e delle prassi criminali.

Ciò è stato riconosciuto esplicitamente anche dal GAFI, nel Rapporto di valutazione sul sistema antiriciclaggio italiano, pubblicato nel 2015, nel quale si rileva che "la 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"<sup>62</sup>.

È un giudizio basato sull'attività svolta dalla UIF per far crescere e consolidare nel sistema una cultura antiriciclaggio e per sviluppare metodi e strumenti per il più efficace sfruttamento delle informazioni acquisite attraverso le segnalazioni di operazioni sospette.

Anche i numeri attestano lo straordinario sviluppo dell'attività dell'Unità. Le segnalazioni di operazioni sospette erano poco più di 12.000 nel 2007. Oggi sono ormai oltre 100.000, provengono da circa 5.000 operatori registrati presso l'Unità, sono gestite con sistemi informatizzati appositamente elaborati dall'Unità e portano alla luce, o consentono di circostan-

<sup>62</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, *Mutual Evaluation Report on Italy*, February 2016, pag. 37.

ziare a beneficio delle indagini, innumerevoli casi non solo di riciclaggio ma anche di corruzione, di appropriazione di risorse pubbliche, di reati finanziari, di crimini delle mafie, di frodi fiscali. Un numero consistente di segnalazioni è ritenuto meritevole di sviluppo investigativo e innesca indagini più approfondite: sulla base dei dati più recenti disponibili, oltre 40.000 segnalazioni sono state ritenute meritevoli di sviluppo nel corso del 2015 dalla Guardia di Finanza; nello stesso anno la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) ha trasmesso alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA) oltre 18.000 segnalazioni potenzialmente collegate a indagini di criminalità organizzata<sup>63</sup>.

Alla luce di questi numeri e di questi risultati devono essere declinati nell'ordinamento nazionale gli sforzi per il recepimento della quarta Direttiva antiriciclaggio.

In base ai criteri contenuti nel disegno di legge di delegazione europea 2015, lo schema di decreto in via di definizione apre la strada a un contesto di più ampia trasparenza della titolarità effettiva di beni e risorse economiche, attraverso l'istituzione di un registro unico nazionale e disposizioni in materia di società e *trust* orientate a costruire relazioni economiche più sicure e a impedire qualsiasi forma di opacità. Per contrastare l'evoluzione delle minacce criminali e agevolare la collaborazione attiva, la UIF potrà emanare direttamente indicatori di anomalia e istruzioni per la rilevazione e la segnalazione delle operazioni sospette e fornire un più ampio *feedback* ai segnalanti, a beneficio della qualità della collaborazione attiva. Le analisi dell'Unità potranno giovare anche di dati comunicati sulla base di criteri oggettivi, quando le operazioni per importo, strumento di pagamento utilizzato o area geografica di riferimento sono da considerare a rischio. Con opportune cautele, la UIF potrà accedere anche alle informazioni investigative (oltre che a quelle finanziarie e amministrative) per le proprie analisi<sup>64</sup>. Un

<sup>63</sup> C. CLEMENTE, *Schema di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva (UE) 2015/849 (A. 389)*, Audizione del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, Camera dei Deputati, Commissioni riunite 2<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup>, Roma, 28 marzo 2017

<sup>64</sup> Verrebbe così eliminata una lacuna del sistema italiano, stigmatizzata anche dai valutatori del GAFI, i cui effetti negativi erano stati comunque nel tempo limitati attraverso forme di collaborazione con la Guardia di Finanza. FINANCIAL ACTION TASK FORCE, *Mutual Evaluation Report on Italy*, February 2016, *Executive summary*, pag. 11: "The UIF should be authorized to access law enforcement information, and additional administrative databases (e.g., real estate), and to disseminate analysis beyond DIA and GdF to other relevant

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, dei risultati delle analisi e delle informazioni acquisite negli scambi con le FIU estere. Peraltro, lo schema di decreto esclude le pubbliche amministrazioni dal novero dei soggetti obbligati a fini antiriciclaggio, delineando per esse un regime di comunicazione alla UIF di dati e informazioni su operazioni sospette a carico solo di talune categorie di uffici pubblici. Questa soluzione rischia di escludere dagli obblighi segnaletici taluni uffici la cui collaborazione (sebbene fino a oggi molto contenuta) ha comunque fatto emergere informazioni utili a fini di prevenzione; verrebbero sviliti anche gli sforzi fin qui condotti, anche attraverso l'emanazione di specifici indicatori di anomalia, per far diventare la pubblica amministrazione parte attiva del sistema.

Un quadro normativo chiaro, conforme alla disciplina comunitaria e ai relativi criteri di delega, consapevole dei rischi cui sono esposti il paese e i singoli operatori, è essenziale per sostenere le linee di una strategia preventiva in materia di contrasto al riciclaggio dei proventi della corruzione. Questa strategia deve fondarsi sul perfezionamento dei presidi e sul consolidamento del ruolo degli attori che compongono il sistema, sulla massima condivisione delle informazioni, sull'ampliamento del novero degli strumenti conoscitivi a disposizione delle autorità, sull'arricchimento qualitativo delle fonti informative, sul potenziamento degli scambi e del *feedback* inter-istituzionale.

Si tratta di un'evoluzione di straordinaria importanza per il sistema italiano antiriciclaggio, nel quale l'organizzazione dei poteri e delle funzioni è - come si è visto - distribuita tra più livelli e autorità. È auspicabile che ne esca ulteriormente consolidato anche il ruolo della UIF, quale autorità di *intelligence* finanziaria indipendente e autonoma, e accresciuta la fluidità dei meccanismi di interazione con i segnalanti, gli organi investigativi, l'Autorità Giudiziaria, le altre autorità egualmente preposte alla tutela dell'integrità di importanti settori dell'economia e della società, come l'autorità anticorruzione.

*law enforcement authorities and agencies, and more selective in its disseminations. The GDF and DIA should in turn provide better feedback to the UIF”.*

Si tratta di condizioni importanti per la maggiore efficacia del sistema, per impedire che corrotti e corruttori conseguano indisturbati i propri obiettivi, per creare un clima di rinnovata fiducia nelle istituzioni democratiche<sup>65</sup>.

## Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia, Unità di informazione finanziaria. *Quaderni dell'antiriciclaggio* n. 2 e n. 7, *Casistiche di riciclaggio*, Roma, aprile 2015 e aprile 2017.
- Banca d'Italia, Unità di Informazione Finanziaria. *Rapporto annuale sull'attività svolta*. anni vari. Roma. Disponibile in <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/documenti/Rapp-uif-pdf>
- Borrello, I. (2011). Banca d'Italia. In M. D'Alberti e A. Pajno (a cura di). *Arbitri dei mercati*. Il Mulino, Bologna.
- Borrello, I. (2013). Banca d'Italia. In *Enciclopedia Giuridica Treccani*. XVIII aggiornamento. Roma.
- Cappa, E., Cerqua, L.D. (a cura di) (2012). *Il riciclaggio di denaro. Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*. Giuffrè, Milano.
- Cassese, E. (1999). *Il controllo pubblico del riciclaggio finanziario*. Giuffrè, Milano.
- Castaldi, G. (2009). *L'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) a un anno dalla sua istituzione*. Roma, 3 febbraio 2009.
- Castaldi, G. (2009). *L'Unità di informazione finanziaria (UIF): funzioni e organizzazione*. Intervento del Direttore dell'UIF al convegno "Normativa antiriciclaggio. Evoluzione del quadro regolamentare e connessi aspetti procedurali e operativi". Sassari, Camera di Commercio, 17 aprile 2009.
- Castaldi, G. (2009). *L'Unità di informazione finanziaria (UIF) nel "sistema" italiano antiriciclaggio: l'attività svolta; i problemi aperti*. Intervento del Direttore dell'UIF al seminario "Normativa antiriciclaggio a tutela del mercato", Napoli, 2 luglio 2009.
- Castaldi, G. (2011). *L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio*. Testimonianza del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria davanti alla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere, Roma, 28 giugno 2011.
- Castaldi, G. (2012). *La segnalazione delle operazioni sospette all'Unità di informazione finanziaria (UIF). Obblighi e responsabilità*. Intervento al convegno "Legalità, antiriciclaggio e rischi professionali: il fenomeno, il ruolo delle im-

<sup>65</sup> La Banca Mondiale, nei più recenti studi dedicati ad approfondire le principali caratteristiche del buon governo, ha posto sullo stesso piano, come cardini fondamentali della legalità e della civiltà di uno Stato, la lotta alla corruzione e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, intimamente connessa ai concetti di trasparenza, partecipazione, "voice" e "accountability" (WORLD BANK, *Worldwide Governance Indicators Project*, 2016).

- prese e degli operatori del settore finanziario”. Castelnuovo del Garda, 31 gennaio 2012.
- Clemente, C. (2015). *Prevenzione del riciclaggio e della corruzione: strategie convergenti, modelli comuni, possibili integrazioni*. Intervento del Direttore dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia al Seminario “Prevenzione della corruzione nella riforma della pubblica amministrazione e nella nuova disciplina dei contratti pubblici”, Roma, Camera dei Deputati, 9 novembre 2015.
- Clemente, C. (2017). *Schema di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva (UE) 2015/849 (A. 389)*. Audizione del Direttore dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia, Camera dei Deputati, Commissioni riunite 2<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup>, Roma, 28 marzo 2017.
- Council of Europe, *Group of States against Corruption–GRECO, Joint First and Second Round Evaluation, Compliance Report on Italy*, Strasbourg, 23-27 May 2011.
- Financial Action Task Force (2013). *Best Practices Paper: The Use of the FATF Recommendations to Combat Corruption*, Oct 2013.
- Financial Action Task Force (2011). *Laundering the Proceeds of Corruption*, Paris, 9 July 2011.
- Financial Action Task Force (2016). *Mutual Evaluation Report on Italy*, February 2016;
- Financial Action Task Force (2012). *Specific Risk Factors in the Laundering of Proceeds of Corruption. Assistance to reporting institutions*, Paris, 2 July 2012.
- Flick, G.M. (2015). Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa? In *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2015.
- International Monetary Fund (2004). *Financial Intelligence Units: an overview*, IMF Legal Dep., Washington.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze, Comitato di Sicurezza Finanziaria (2014). *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*. Roma.
- Patalano, V. (a cura di) (2003). *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Giappichelli, Torino.
- Tarantola A.M. (2011). *Prevenzione e contrasto del riciclaggio: l’azione della Banca d’Italia*, intervento del Vice Direttore Generale della Banca d’Italia al convegno su “Riciclaggio, evasione fiscale ed abuso dei beni sociali: la responsabilità degli intermediari”, organizzato dalla Fondazione Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale – CNPDS, Milano, 28 novembre 2011.
- United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC, *Country Review Report of Italy - Review by Kazakhstan and Liechtenstein of the implementation by Italy of articles 15 – 42 of Chapter III. “Criminalization and law enforcement” and articles 44 – 50 of Chapter IV. “International cooperation” of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2010 – 2015*;
- Vannucci, A. (2012). *Atlante della corruzione*. Ed. Gruppo Abel.
- Vannucci, A. (2012). *Un nuovo paradigma contro la corruzione*, in *Il Mulino*, n. 3/2012.