



Il futuro della cooperazione nazionale ed europea di polizia all'esame del Senato

Lo scorso 5 agosto è stato posto allo studio della Camera Alta del Parlamento lo schema di decreto di recepimento della Direttiva (UE) n. 1153/2019, che – nell'ambito del piano d'azione dell'Unione Europea contro i fenomeni del riciclaggio di capitali e del finanziamento del terrorismo – instaura nuovi circuiti informativi ed offre nuovi strumenti operativi a disposizione delle Autorità nazionali competenti, Europol e Financial Intelligence Unit europee impegnate nel contrasto ad una serie di reati di rilievo comunitario

1. Il recepimento della direttiva e l'Action Plan dell'Unione Europea

Nell'ambito del recepimento della legge di delegazione europea per il 2019-2020 (Legge n. 22 aprile 2021, n. 53¹), il Consiglio dei Ministri ha trasmesso alla Presidenza del Senato lo schema di decreto legislativo n. 275 approvato in via preliminare il 5 agosto scorso, avente ad oggetto l'attuazione della Direttiva UE n. 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, recante "*Disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati*", pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (G.U.U.E.) l'11 luglio 2019² (in avanti, anche solo "*direttiva*").

Tale direttiva, unitamente alle Direttive (UE) n. 2019/878³ e n. 2018/1673⁴ (cd. VI Direttiva anti-riciclaggio), in corso di recepimento, forma l'*Action plan* pubblicato dalla Commissione europea il 13 maggio 2020, finalizzato a rafforzare il contrasto al riciclaggio ed al finanziamento al terrorismo internazionale nell'ambito dell'Unione Europea⁵.

In particolare, scopo principale della direttiva è quello di delineare nuove misure volte a garantire:

- una migliore circolarità informativa tra le Autorità competenti degli Stati membri dell'Unione europea (UE) impegnate nel contrasto ad una serie di crimini di rilievo europeo, mettendo loro a disposizione l'esteso patrimonio conoscitivo di cui le *Financial Intelligence Unit* (F.I.U.) ordinariamente dispongono nel contrasto ai fenomeni transnazionali del *money laundering* e *terrorism financing* (ML-TF).

- un maggiore utilizzo delle informazioni afferenti i conti bancari contenuti nei cc.dd. “*registri nazionali centralizzati dei conti bancari*”, individuato in Italia nella sezione speciale dell’Anagrafe Tributaria denominato “*Archivio dei rapporti finanziari*”⁶, di cui all’art. 7 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 605, consentendo l’impiego di tali dati anche in settori *ulteriori* rispetto a quelli tradizionali della lotta all’evasione fiscale internazionale e del riciclaggio di denaro.

Tanto premesso, nel presente contributo si esamineranno le modalità mediante le quali l’esecutivo ha tradotto le disposizioni unionali in commento, orizzontandole al vigente assetto normativo informante la specifica materia della cooperazione di polizia.

2. L’accesso e la consultazione delle informazioni sui conti bancari

L’art. 3 dello schema di decreto, nella versione licenziata dall’esecutivo, sancisce che le autorità richiamate alle lettere a) e c) del Decreto Interministeriale del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica datato 4 agosto 2000, n. 2697, “*ai fini del presente decreto*”, sono designate ad accedere al “*Registro nazionale centralizzato dei conti bancari*”, in qualità di “*Autorità nazionali competenti*” e fermo restando quanto previsto dall’art. 371-bis del codice di procedura penale, in materia di attribuzioni del Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo.

Si tratta nello specifico⁸:

- dell’Autorità Giudiziaria e degli Ufficiali di polizia giudiziaria delegati dal Pubblico Ministero;
- dei servizi centrali ed interprovinciali per il contrasto della criminalità organizzata di cui all’art. 12 del D.L. 13 maggio 1991, n. 152⁹. Nello specifico, pare utile evidenziare che:

(1) per la Guardia di Finanza, il servizio centrale è individuato nel Servizio Centrale di Investigazione Criminalità Organizzata (S.C.I.C.O.), cui si affiancano perifericamente i Gruppi Investigativi Criminalità Organizzata (G.I.C.O.), incardinati presso i Nuclei di Polizia Economico-Finanziaria in sede di capoluoghi distretto di Corte d’Appello;

(2) per la Polizia di Stato, costituisce Servizio Centrale la I Divisione del Servizio Centrale Operativo (S.C.O.), posto nell’ambito della Direzione Centrale Anticrimine, mentre, a livello periferico, i Servizi Interprovinciali si identificano nelle Sezioni di Criminalità Organizzata, inserite, quali unità specializzate, nelle Squadre Mobili ubicate nelle Questure aventi sede nei capoluoghi di distretto di Corte d’Appello;

(3) per l’Arma dei Carabinieri, le funzioni di Servizio Centrale sono assolve dal I, II e III Reparto, dal Reparto Antieversione e dal Reparto Indagini Tecniche

del Comando Raggruppamento Operativo Speciale (R.O.S.), mentre costituiscono Servizi Interprovinciali le Sezioni Anticrimine, collocate presso i Comandi Provinciali aventi sede nei capoluoghi di distretto di Corte d’Appello ma dipendenti direttamente dal Vicecomandante del R.O.S.;

- del Ministro dell’Interno, del Capo della polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e dei Questori.

A tale platea di organi investigativi si unirà, in ultimo, l’Ufficio nazionale per il recupero dei beni (*Asset Recovery Office*, A.R.O.), istituito presso il Ministero dell’Interno e non ricompreso nel citato elenco di cui al decreto interministeriale del 2000¹⁰. A tal fine, difatti, l’art. 4 dello schema di decreto dispone che l’art. 7, undicesimo comma, del D.P.R. n. 605/1973 debba essere integrato con il seguente periodo: “*le informazioni di cui al primo periodo [i.e. Le rilevazioni e le evidenziazioni riguardanti i rapporti finanziari confluite nell’Anagrafe Tributaria, n.d.r.] sono altresì utilizzabili dall’Ufficio nazionale per il recupero dei beni (A.R.O.), istituito presso il Ministero dell’Interno, per il reperimento e l’identificazione dei proventi di reato e di altri beni connessi con reati che possono essere oggetto di un provvedimento di congelamento, sequestro ovvero confisca, adottato dall’autorità giudiziaria competente*”.

3. Lo scambio di informazioni ed analisi finanziarie da parte dell’U.I.F.

Ulteriore ed efficace strumento operativo previsto dalla Dir. (UE) n. 2019/1153, all’art. 7, riguarda lo scambio delle *informazioni ed analisi finanziarie* detenute dall’Unità di Informazione Finanziaria presso la Banca d’Italia (U.I.F.) con altre autorità competenti nazionali. In proposito, si stima utile preliminarmente specificare che:

- per “*informazioni finanziarie*”, si intende “*qualsiasi tipo di informazioni o dati, quali dati su attività finanziarie, movimenti di fondi o relazioni finanziarie e commerciali*”, già detenute dalle U.I.F. al fine di prevenire, accertare e contrastare efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (cfr. art. 1 comma 1 lett. c dello schema di decreto);

- per “*analisi finanziarie*” si intendono invece “*i risultati delle analisi operative già condotte dalle FIU nello svolgimento dei compiti alle stesse attribuiti dalla Direttiva (UE) n. 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015 (c.d. IV Direttiva antiriciclaggio, n.d.r.)*” (cfr. art. 1 comma 1 lett. d dello schema di decreto).

Sul punto, si evidenzia come l’art. 7 della direttiva europea non sia stato al momento recepito nello schema di decreto. Tale scelta è stata del resto giustificata, nell’ambito dell’allegata relazione illustrativa, con il fatto che “[...] le autorità competenti indivi-

duati dall'art. 21 della legge di delegazione europea 2019-2020 quali autorità competenti a richiedere e ricevere informazioni finanziarie e analisi finanziarie dalla U.I.F. (Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e Direzione Investigativa Antimafia) sono già abilitate a tali fini".

4. Ulteriori flussi di informazione previsti dalla direttiva

Delineati i due principali canali informativi tracciati dal Legislatore europeo, si passano ora in rassegna gli ulteriori flussi info-investigativi delineati nello schema di decreto agostano, inerenti agli scambi di dati intercorrenti tra organi investigativi nazionali, U.I.F., le F.I.U. di altri Stati membri ed Europol.

4.1. Scambio di informazioni finanziarie o analisi finanziarie dalla U.I.F.

L'art. 5 dello schema di decreto designa, fermo quanto previsto dall'art. 8 del D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, il Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (N.S.P.V.) e la D.I.A., negli ambiti di rispettiva competenza, quali autorità nazionali competenti che possono richiedere e ricevere *informazioni finanziarie o analisi finanziarie* dall'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia (U.I.F.), qualora necessario per lo svolgimento di un procedimento penale o nell'ambito di un procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale previste dal Codice Antimafia.

4.2. Scambio internazionale di informazioni con le autorità competenti di altri Stati membri

In presenza di motivata richiesta avanzata da un'autorità competente di altro Stato membro, il N.S.P.V. e la D.I.A. trasmettono le informazioni o analisi finanziarie ottenute dalla U.I.F., qualora tali informazioni siano necessarie per prevenire, accertare e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo (art. 6 dello schema di decreto).

Qualora l'autorità competente dello Stato membro richiedente comunichi la necessità di utilizzare le informazioni o analisi finanziarie ottenute per finalità ulteriori rispetto a quelle anti-riciclaggio ovvero di trasmetterle ad altre autorità, agenzie o servizi, il N.S.P.V. e la D.I.A. sono tenute ad acquisisce il previo consenso da parte della U.I.F....

Per le medesime finalità AML-CTF, il N.S.P.V. e la D.I.A., anche "su attivazione degli altri organi delle indagini", possono richiedere alle autorità competenti di altri Stati membri informazioni finanziarie o analisi finanziarie. Anche in tal caso, l'impiego delle informazioni acquisite per scopi diversi o ulteriori rispetto a quelli per cui sono stati ottenute o la loro trasmissione ad altri organi istituzionali, potrà avvenire unicamente previo consenso della FIU dello Stato membro

originatore delle informazioni.

4.3. Richieste di informazioni alle autorità competenti da parte della U.I.F.

Ai sensi dell'art. 7 del *draft* normativo, la U.I.F., quando risulta necessario per l'esercizio delle proprie funzioni, può richiedere, "informazioni in materia di contrasto" al N.S.P.V. e alla D.I.A..

I predetti organi investigativi, a mente del secondo comma dell'art. 7 dello schema di decreto, interessando qualora necessario gli altri organi delle indagini, forniscono tempestivamente alla UIF le informazioni richieste, nel rispetto del segreto delle indagini. Al riguardo, si evidenzia che le "informazioni in materia di contrasto" sono le informazioni o i dati già detenuti dalle autorità di polizia o alle stesse accessibili, nel contesto della prevenzione, dell'accertamento, dell'indagine o del perseguimento dei reati⁴¹.

Si tratta, in concreto, delle informazioni custodite all'interno della banca dati S.D.I. (Sistema d'Indagine) – C.E.D. interforze di cui all'art. 8 della Legge 1° aprile 1981, n. 121, istituito presso il Ministero dell'Interno ed accessibile a tutte le forze di polizia individuate dall'art. 16 della menzionata legge. A tali dati, interpretativamente, la relazione illustrativa alla bozza di decreto, aggiunge le informazioni rilevabili dai casellari giudiziari nonché, ove non censite nell'ambito della menzionata banca dati di polizia, le "informazioni sul congelamento o sul sequestro di beni o su altre misure investigative o provvisorie nonché informazioni su condanne e confische".

4.4. Scambio di informazioni tra la UIF e le FIU di altri Stati membri

La U.I.F., in casi urgenti ed eccezionali, può scambiare, con tempestività e a condizioni di reciprocità, con le F.I.U. di altri Stati membri *informazioni finanziarie o analisi finanziarie* che potrebbero essere pertinenti per il trattamento o l'analisi di informazioni connesse al terrorismo o alla criminalità organizzata associata al terrorismo.

Fermo restando quanto previsto dall'art. 331 del codice di procedura penale, previo consenso della FIU dello Stato che ha fornito le informazioni e le analisi finanziarie e nel rispetto degli eventuali limiti o condizioni posti dalla medesima F.I.U., la UIF trasmette tempestivamente le informazioni e le analisi ricevute alla Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo (D.N.A.A.) e, tramite il N.S.P.V. e la D.I.A., al Comitato di analisi strategica antiterrorismo.

4.5. Comunicazioni di informazioni sui conti bancari, informazioni finanziarie e analisi finanziarie all'Europol

Le richieste motivate di *informazione sui conti bancari* presentate da Europol per l'adempimento dei propri

compiti, sono riscontrate dal citato *Asset Recovery Office* istituito presso il Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza, tramite l'Unità nazionale Europol istituita presso il Servizio cooperazione internazionale di polizia del medesimo Dicastero.

Al contempo, la U.I.F. è autorizzata a rispondere tempestivamente alle richieste motivate pervenute da Europol – per il tramite della richiamata Unità nazionale – aventi ad oggetto *informazioni ed analisi finanziarie*. L'U.I.F. può, ai sensi del secondo comma dell'art. 8 dello schema di decreto, rifiutarsi di fornire le informazioni richieste qualora sussistano ragioni oggettive per supporre che la comunicazione di tali dati possa avere *“un impatto negativo sulle indagini penali o di prevenzione o analisi in corso ovvero, in circostanze eccezionali, se la comunicazione delle informazioni o delle analisi sia palesemente sproporzionata rispetto agli interessi legittimi di una persona fisica o giuridica oppure non sia pertinente agli scopi per cui è stata richiesta”*.

5. La direzione

Il *focus* posto dalla direttiva europea sullo scambio di informazioni tra gli attori istituzionali tradizionalmente impegnati nel contrasto alle forme più insidiose di criminalità, non può che essere valutato positivamente, in particolare per quanto riguarda l'importanza attribuita all'esperimento delle indagini finanziarie.

Del resto che tale *tool* investigativo rivesta un ruolo cruciale per il buon esito delle investigazioni è un postulato operativo ben presente nel richiamato piano di azione europeo, in cui è espressamente affermato che uno dei *“prioritari”* obiettivi dell'Unione Europea, sarà l'interconnessione *tout court* dei registri centrali dei conti bancari, al fine di migliorare definitivamente i meccanismi di cooperazione tra autorità nazionali competenti, unità di informazione finanziaria ed Europol. ■

***Capitano della Guardia di Finanza**

Note

1 - Recante: *“Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020”*.

2 - Il cui termine di recepimento della Direttiva nelle legislazioni nazionali era fissato al 1° agosto 2021.

3 - Avente ad oggetto: *“Le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale”*.

4 - Riguardante: *“La lotta al riciclaggio mediante il diritto penale”*.

5 - Si veda la Comunicazione della Commissione n. 2020/C 164/06, del 13 maggio 2020, relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo ()

6 - Per un approfondimento, rimando a: SAVASTANO L., *Scambio di informazioni bancarie e finanziarie, in Novità fiscali – SUPSI Tax Law Review*, n. 2/2020, p. 75 e ss. La corrispondenza del registro unico centralizzato dei rapporti bancari è sancita dall'art. 1, comma 1, lett. a) dello schema di decreto legislativo trasmesso alle Camere.

7 - Avente ad oggetto: *“Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica”*.

8 - Vedasi: art. 1, comma 1, lett. a) dello schema di decreto in commento.

9 - Convertito, con modificazioni, dalla Legge 12 luglio 1991, n. 203, recante: *“Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa”*.

10 - La rete degli *Asset Recovery Office* è disciplinata, a livello unionale, dalla decisione quadro n. 2007/845/GAI, inerente il tema della cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni, il reperimento e l'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi approvata il 6 dicembre 2007 (cd. attività di cd. *asset recovery*). La rete A.R.O., in Italia, è stata individuata nell'Ufficio Nazionale per il Recupero dei beni, incardinato presso il Ministero dell'Interno - Direzione Centrale della Polizia Criminale (D.C.P.C.) in seno al Servizio per la Cooperazione internazionale di Polizia (S.C.I.P.), istituito con apposito decreto a firma del Direttore generale della Pubblica Sicurezza, emanato in data 18 maggio 2011.

11 - *Cfr.* la definizione riportata all'art. 2, comma 1, lett. g) dello schema di decreto in commento.