



LOTTA AL RICICLAGGIO (QUASI) SENZA SEGRETI TRA UIF E FORZE DI POLIZIA

Lo scambio di informazioni tra forze di polizia, magistratura inquirente ed autorità nazionali impegnate nella lotta al riciclaggio di capitali illeciti ed al finanziamento del terrorismo, è uno dei perni fondamentali della strategia di prevenzione delineata dal legislatore italiano. A tal riguardo, il D. Lgs. 125 del 2019 innova sensibilmente l'assetto (già) avanguardistico della normativa domestica di cui al D.Lgs. 231 del 2007, facendo emergere – in controluce – lacune in altri settori cruciali dell'impegno di polizia, come la lotta alla criminalità organizzata

1. Nuovi strumenti per vecchie sfide

La vigente disciplina relativa agli obblighi antiriciclaggio, contenuta nel D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 (in avanti, anche: Decreto AML) e nel D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 90, ha recentemente subito un importante rimodellamento a seguito dell'emanazione del D. Lgs. 4 ottobre 2019, n. 125¹, che ha recepito in Italia i contenuti della Direttiva (UE) 2018/843 (c.d. V Direttiva anti-riciclaggio).

In particolare, tra le molteplici novità, il comma 3 dell'art. 1 del predetto Decreto ottobrina, innova il tema nodale della cooperazione nazionale tra autorità di *law enforcement* impegnate nel contrasto ai fenomeni di riciclaggio di capitali illeciti e di finanziamento del terrorismo (noti, nella letteratura internazionale con il sintagma: *Anti Money Laundering – Countering Terrorism Financing*, breviter: AML-CTF), ridisegnando e rinforzando nevralgici canali di scambio di informazioni.

2. La cooperazione nazionale tra forze di polizia in materia di riciclaggio

In *limine*, preme enucleare l'architettura fondamentale delle forme di collaborazione sancite dall'art. 12 del Decreto AML che, al primo comma, perimetra il raggio di collaborazione dei principali enti ed organismi impegnati in tal senso.



In particolare, la richiamata disposizione prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), le Autorità di vigilanza di settore (AVs), l'Unità di Informazione Finanziaria presso la Banca d'Italia (UIF), la Direzione Investigativa Antimafia (DIA), il Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza [Gdf (NSPV)], nonché le amministrazioni e gli organismi interessati², l'Autorità Giudiziaria (AG) e gli organi delle indagini *“collaborano per agevolare l'individuazione di ogni circostanza in cui emergono fatti e situazioni la cui conoscenza può essere comunque utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo”*.

Si tratta, dunque, di un obbligo di collaborazione – mediante la forma dello scambio di informazioni – tra i su richiamati enti, che si pone in una fase antecedente quella tipicamente investigativa delle indagini preliminari, dove il *fumus* della fattispecie delittuosa di riciclaggio (di cui all'art. 648 bis del codice penale) o del finanziamento del terrorismo (di cui all'art. 270 *sexies* del codice penale) sono stati già partecipati all'AG competente.

In tale ambito, difatti, i flussi di informazione tra i soggetti del procedimento trovano una precisa disciplina nell'ambito delle norme del codice di rito penale, in cui il centro gravitazionale è costituito dal primo comma dell'art. 329 del c.p.p. (rubricato: *“Obbligo del segreto”*), a mente del quale gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, le richieste del pubblico ministero di autorizzazione al compimento di atti di indagine e gli atti del giudice che provvedono su tali richieste *“sono coperti dal segreto”* fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza – nelle forme dell'informazione di garanzia ex art. 369 del c.p.p. – e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari (ovvero dopo la notifica del dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415 bis del c.p.p.).

3. I protagonisti dello scambio di informazioni nella prevenzione ML-TF

Sul versante preventivo, al contrario, il Decreto AML

prevede specifiche disposizioni relative a:

a. **le amministrazioni e gli organismi interessati** (e.g. le Agenzie fiscali, *Authority* amministrative, società di revisione), le quali, fermo quanto stabilito dal decreto 231/2007, circa la titolarità e le modalità di esercizio dei poteri di controllo da parte di MEF, GdF ed UIF, qualora nell'esercizio delle proprie attribuzioni rilevano l'inosservanza delle norme di cui al decreto in commento³, accertano e contestano la violazione amministrativa ed informano prontamente la UIF di situazioni, ritenute correlate a fattispecie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale.

b. **l'autorità giudiziaria**, fermo quanto disposto dall'articolo 40 in materia di analisi e sviluppo investigativo della segnalazione di operazione sospetta, può richiedere alla UIF i risultati delle analisi e qualsiasi altra informazione pertinente⁴, nell'ambito di indagini relative all'esistenza di reati di riciclaggio, di autoriciclaggio, di reati a essi presupposti ovvero di attività di finanziamento del terrorismo, nonché ogni qualvolta lo ritenga necessario per lo svolgimento di un procedimento penale.

Unico limite imposto dalla normativa in esame è il rispetto, da parte dell'A.G., delle garanzie di cui all'articolo 38 del D. Lgs. 231/2007, afferenti alla tutela del segnalante, il cui nominativo può essere rivelato solo quando l'autorità giudiziaria, disponendo a riguardo con decreto motivato, lo ritenga *indispensabile* ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede⁵.

c. **gli organi delle indagini** forniscono le informazioni investigative necessarie a consentire alla UIF lo svolgimento delle analisi di sua competenza, attraverso modalità concordate che garantiscano la tempestiva disponibilità delle predette informazioni e il rispetto dei principi di pertinenza e proporzionalità dei dati e delle notizie trattati rispetto agli scopi per cui sono richiesti. Tale tipologia di scambio di informazioni incontra, tuttavia, dei limiti invalicabili cristallizzati al quarto comma della disposizione in commento, ovvero:

(1) l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria procedente per le informazioni coperte da segreto investigativo,

(2) *i casi in cui è in corso un'indagine di polizia per la quale è già stata trasmessa un'informativa all'autorità giudiziaria, ai sensi degli articoli 347 o 357 del codice di procedura penale e detta autorità non ha ancora assunto le proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale.*

L'ipotesi da ultimo citata è una novità del Decreto di ottobre, la cui formulazione rivela tuttavia margini di incertezza applicativa, laddove è richiesto l'avvenuto invio della *notitia criminis* all'A.G. competente (anche nella forma di annotazione di polizia giudiziaria), lasciando intravedere la sussistenza di un



obbligo – in capo alle forze di polizia – di veicolare all’UIF informazioni di valore investigativo anche nella fase antecedente il deposito dell’informativa di reato presso la Procura della Repubblica competente (e, quindi, a rigore, senza il necessario vaglio preliminare dell’A.G. procedente). Se così fosse, la novella si tradurrebbe in un potenziale *vulnus* per la riservatezza e la tutela del segreto posto su dati ed elementi conoscitivi altamente preziosi per gli organi di polizia.

d. **l’Unità di Informazione Finanziaria** (art. 12, commi 5-6), la quale fornisce i risultati di carattere generale degli studi effettuati (comma 5, prima parte) alle forze di polizia, alle AVs, al MEF, all’Agenzia delle dogane e dei monopoli, al Ministero della giustizia ed al Procuratore nazionale antimafia e anti-terrorismo; nonché gli esiti delle analisi e degli studi effettuati su specifiche anomalie da cui emergono fenomeni di ML-TF, fermo restando quanto previsto dall’articolo 331 del codice di procedura penale specificamente a GdF (NSPV) ed al Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (CASA) (v. comma 5, seconda parte).

La medesima UIF, inoltre, in relazione alla cd. attività di *disseminazione delle informazioni*, informa tempestivamente il Comitato di sicurezza finanziaria delle attività e degli strumenti con cui provvede alla disseminazione delle informazioni, relative alle analisi strategiche volte a individuare tendenze evolutive dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, in favore di autorità preposte alla tutela di interessi correlati o strumentali alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

e. **l’autorità giudiziaria**, ai sensi del settimo comma dell’art. 12, quando ha *fondato motivo* di ritenere che il riciclaggio, l’autoriciclaggio o l’impiego di denaro, beni o altre utilità di provenienza illecita ovvero le attività preordinate al compimento di uno o più atti con finalità di finanziamento del terrorismo siano avvenuti attraverso operazioni effettuate presso gli intermediari sottoposti a vigilanza, ne dà comunicazione alle AVs, nonché alla UIF per gli adempimenti e le analisi di rispettiva competenza.

Trattandosi di informazioni emerse in un contesto già sotto-

posto alla direzione della magistratura inquirente, la disposizione in esame dispone che *“le notizie comunicate sono coperte dal segreto d’ufficio”*, il cui precipitato operativo implica – *ex necessitate* – che le informazioni penalmente rilevanti partecipate dall’A.G. all’UIF non sono conoscibili dalla GdF o da altre forze di polizia, salvo sia la stessa magistratura inquirente a disporlo.

In parziale contemperamento dell’obbligo informativo, la disposizione prevede che la comunicazione degli elementi informativi connessi a fenomeni di ML-TF alla UIF *“può essere ritardata quando può derivarne pregiudizio alle indagini”*.

Pare utile qui ricordare che analoga osmosi informativa (che prescinde *in toto* dall’intervento della polizia giudiziaria) è prevista in ambito criminal-finanziario per il contrasto e la prevenzione di reati di cc.dd. *market abuse* previsti dal D. Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (cd. Testo Unico degli Intermediari Finanziari, TUF). In tale contesto, difatti, l’art. 187-*decies* del TUF prevede l’obbligo per il pubblico ministero di informare senza ritardo il Presidente della CONSOB, quando ha notizia di uno dei reati finanziari previsti testo unico. Viceversa, il Presidente della CONSOB trasmette al pubblico ministero, con una relazione motivata, la documentazione raccolta nello svolgimento dell’attività di accertamento nel caso in cui emergano elementi che facciano presumere la esistenza di un reato.

4. Le ulteriori novità del decreto di ottobre ed il parallelo con l’antimafia

La novella legislativa richiamata all’inizio del presente contributo, in primo luogo, inserisce – nell’esaminato art. 12 del Decreto AML – il nuovo comma 1-*bis*, a mente del quale, per le specifiche finalità di cui al richiamato testo normativo, il MEF, le AVs, l’UIF, la DIA ed il NSPV (GdF), collaborano tra loro scambiando informazioni, **“anche in deroga all’obbligo del segreto d’ufficio”**.

Operativamente, la nuova disposizione lascia dunque intendere che le informazioni contenute negli archivi elettronici di polizia di cui all’art. 9 della Legge 1° aprile 1981, n. 121 (cd. sistema SDI – CED Interforze), potranno essere liberamente condivise anche con altre autorità amministrative, senza incorrere nelle severe sanzioni previste per *il reato di rivelazione del segreto*

di ufficio di cui all'art. 326 del codice penale.

Parallelamente, il legislatore introduce il nuovo comma 7-bis nel cuore dell'art. 12, il quale ora prevede che l'autorità giudiziaria "può richiedere al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e, per quanto attiene alla criminalità organizzata, anche alla Direzione investigativa antimafia, i risultati degli approfondimenti investigativi svolti sulle segnalazioni di operazioni sospette [SOS]". Contrariamente ad altre novità, si tratta, a ben vedere, di una modifica destinata ad avere un impatto presumibilmente poco significativo: gli esiti dell'approfondimento delle SOS sono già partecipati alla competente autorità giudiziaria, qualora il contesto informativo riveli indici di rilevanza penale delle fattispecie oggetto di analisi investigativa.

Decisamente rilevante, al contrario, è il nuovo comma 8 dell'art. 12 del Decreto AML che prevede, salvo quanto previsto dal comma 1-bis e fuori dai casi di cooperazione tra le forze di polizia di cui all'articolo 16 della Legge n. 121 del 1981, che tutte le informazioni, in possesso del MEF, AVs, UIF, DIA, NSPV(GdF), e rilevanti per l'esercizio delle attribuzioni del decreto, "sono coperte da segreto d'ufficio". Inoltre, il segreto non può essere opposto all'autorità giudiziaria ovvero alle forze di polizia quando le informazioni siano necessarie per lo svolgimento di un procedimento penale.

La precisazione – nel caso di richiesta da parte di altra forza di polizia – non è pleonastica ed è destinata a produrre rilevanti conseguenze nei flussi informativi tra enti di *law enforcement* italiani. Tale rilevanza può essere apprezzata esaminando, a contrariis, la normativa nazionale a contrasto della criminalità organizzata, disciplinata dal D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (cd. "Codice Anti-Mafia"), in cui una disposizione di tal guisa è *tout court* assente.

In concreto, si ponga il caso di una richiesta di informazioni rivolta da una forza di polizia ad altro omologo ufficio di una diversa amministrazione al fine di raccogliere informazioni su persone fisiche o giuridiche utili all'emissione di una cd. comunicazione o informazione *interdittiva antimafia* da parte della Prefettura competente, ai sensi degli artt. 89 bis e 91 del predetto Codice.

In tal caso, stante l'assenza di una disposizione analoga a quella del Decreto AML, non sarà possibile, per la forza di polizia richiesta, condividere le eventuali informazioni di cui sia in possesso, ad esempio perché derivanti da attività di *intelligence* o perché attinte da fonte confidenziale, non ancora partecipate all'A.G. (e quindi raccolte solo nella sua veste di polizia preventiva) o presenti negli archivi elettronici della citata banca dati SDI (Sistema d'Indagine, cd. CED Interforze). ■

***Capitano della Guardia di Finanza**

Note

1- Recante: "Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva (UE) 2015/849"

2- Vedasi art. 1 comma 2 lett. a) D.Lgs. 231/2007.

3- Con particolare riferimento, dunque, agli obblighi di adeguata verifica della clientela; conservazione di documenti, dati ed informazioni utili a prevenire, individuare o accertare eventuali attività di ML-TF; segnalazione di operazione sospetta.

4- Terzo comma art. 12, D. Lgs. 231/2007.

5 - Cfr. terzo comma dell'art. 38 del D. Lgs. 231 del 2007.