

DEXIA CREDIOP

“Antiriciclaggio: innovazioni normative e operazioni sospette”.

24 GIUGNO 2010

Indici di anomalia e segnalazioni di operazioni sospette: le novità.

Giovanni Castaldi

Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria - Banca d'Italia

1. La UIF nel sistema di prevenzione del riciclaggio

Nel recepire la 3^a direttiva antiriciclaggio, il d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, ha ridefinito l'apparato di prevenzione e contrasto del fenomeno, assegnando la responsabilità politica del settore al Ministro dell'Economia e delle Finanze, che si avvale del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), in cui sono rappresentate tutte le istituzioni impegnate nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Tra le autorità di carattere tecnico, un ruolo centrale è attribuito all'Unità di informazione finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia in posizione funzionalmente autonoma e indipendente.

Il modello accolto dal d.lgs. 231/2007 valorizza e distingue l'approfondimento finanziario delle segnalazioni rispetto all'analisi investigativa; separa il momento della prevenzione da quello della successiva repressione del reato; fa leva sulla cd. “collaborazione attiva” dei soggetti segnalanti.

Il delicato ruolo di raccordo che la UIF svolge tra i soggetti tenuti alla collaborazione attiva e le autorità investigative consiste nella ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette, nell'analisi e approfondimento finanziario di tali segnalazioni, nella trasmissione di quelle rilevanti per il seguito investigativo e giudiziario.

Nell'ambito dell'approfondimento finanziario delle segnalazioni ricevute, la UIF acquisisce ulteriori elementi conoscitivi presso gli stessi

segnalanti, utilizza le informazioni e i dati in suo possesso, si avvale degli archivi ai quali può accedere ai sensi del decreto o sulla base di protocolli di collaborazione con altre autorità nazionali, scambia informazioni con omologhe autorità antiriciclaggio estere. L'approfondimento può estendersi anche a operazioni sospette non segnalate, di cui la UIF venga comunque a conoscenza.

In relazione all'esito delle analisi, l'Unità: 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 Capo della Procura nazionale se 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 di eventuali indagini. Il provvedimento di sospensione è adottato in stretto coordinamento con le autorità inquirenti.

Il d.lgs. n. 231/2007 attribuisce alla UIF anche poteri ispettivi: l'attività ispettiva mira ad approfondire, sotto il profilo finanziario, le singole operazioni sospette (articolo 47, comma 1, lett. a) ovvero a verificare in generale il rispetto delle disposizioni in tema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (articolo 53).

Il d.lgs. 231 valorizza inoltre la collaborazione della UIF con le Autorità di vigilanza di settore, con gli Organi investigativi e con l'Autorità Giudiziaria.

Tra Vigilanza bancaria e controlli antiriciclaggio sugli intermediari si sviluppano proficui rapporti di complementarità e di integrazione. I rapporti con la Guardia di Finanza e con la DIA sono improntati alla ricerca di modalità di collaborazione e di integrazione informativa sempre più efficienti e avanzate. Forme di efficace collaborazione con l'Autorità Giudiziaria assicurano che quest'ultima possa rivolgersi alla UIF per un apporto consulenziale di tipo istituzionale anziché occasionale e affidato a singole persone. Sono sempre più numerose le Procure con le quali vanno instaurandosi proficui rapporti.

Un'ulteriore caratteristica qualificante dell'attività della UIF è costituita dalla proiezione internazionale, che si sviluppa, tra l'altro, attraverso un intenso scambio di informazioni con le altre FIU estere.

2. La segnalazione delle operazioni sospette

Le segnalazioni di operazioni sospette pervengono alla UIF da una vasta platea di soggetti obbligati, tra i quali spiccano gli intermediari bancari e

finanziari. Il novero di tali soggetti è venuto ampliandosi gradualmente negli anni, fino a comprendere anche operatori non finanziari e professionisti.

Il d.lgs. 231 ha ulteriormente esteso l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi segnalatici; recenti provvedimenti legislativi hanno ricompreso anche gli istituti di pagamento e le società che gestiscono i giochi.

Ma ciò che appare più rilevante nella valutazione dell'impatto innovativo del decreto sulla previgente normativa è l'ampliamento dell'obbligo di segnalare le operazioni.

Da un lato è stata riformulata la previsione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, in aderenza a quanto previsto dalla direttiva; dall'altro è stata dettata un'apposita più ampia nozione di riciclaggio ai soli fini dell'applicazione del decreto.

Sotto il primo profilo, l'attuale formulazione – che impone l'obbligo di segnalare ai soggetti che *“sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio”* – si presenta ben più ampia rispetto a quella previgente, in base alla quale andavano segnalate le 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 ter c.p. (art. 3 L. 197/1991).

Prima del 2008 la valutazione del segnalante aveva per oggetto una operatività che ***“inducesse a ritenere”*** la provenienza delittuosa ⁽¹⁾; inoltre, l'obbligo di segnalazione sorgeva quando la consapevolezza di tale provenienza delittuosa fosse sufficientemente matura.

Ora, invece, l'obbligo di segnalare scatta anche in presenza di semplici ***“motivi ragionevoli per sospettare”*** ⁽²⁾.

¹ Nel concetto di “indurre a ritenere”, infatti, sembrerebbe essere ricompreso solo un grado di cognizione elevato suscettibile di far ritenere esistente un fatto.

² Il riferimento ai “ragionevoli motivi per sospettare” riprende una fattispecie di derivazione anglosassone ed è presente nella direttiva e, prima ancora, nelle raccomandazioni del GAFI; tale disposizione è stata criticata perché suscettibile di ampliare a dismisura 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 nell'impianto di fondo) da parte dei diversi Paesi; il significato e l'estensione dell'espressione vanno però calati nella realtà dei singoli ordinamenti.

Non va sottaciuto che l'aver ragionevoli motivi per sospettare potrebbe anche essere interpretato nell'aver a disposizione elementi tali da poter in astratto essere indotti a sospettare, connotando la condizione di chi, pur in concreto non sapendo o non sospettando, dispone di elementi tali per cui potrebbe (o dovrebbe) sospettare che sussista una operazione di riciclaggio. Tale interpretazione indurrebbe un rilevante ampliamento degli obblighi segnalatici.

Quanto all'esecuzione, le operazioni da segnalare possono essere in corso, possono essere state completate o possono essere state anche soltanto tentate.

Sotto altro profilo, il rinvio alla fattispecie penalistica di riciclaggio è stato sostituito dal riferimento a una autonoma nozione di riciclaggio cd *amministrativo*, che si caratterizza per una maggiore ampiezza ed elasticità nella definizione delle condotte e nell'individuazione dei presupposti oggettivi e soggettivi che attivano l'obbligo di segnalazione.

In particolare, tale nozione comprende anche le attività di auto-riciclaggio, ovvero quelle operazioni compiute dagli stessi soggetti che hanno commesso o partecipato alla commissione del reato presupposto.

Le nuove disposizioni, peraltro, lungi dall'introdurre obblighi di segnalazione automatica di "anomalie oggettive", confermano il sistema segnaletico vigente, fondato su valutazioni discrezionali e continuative basate sulla conoscenza del cliente e della sua operatività.

Il sospetto deve essere il risultato di un articolato e continuo processo di valutazione; rappresentare il portato di un'anomalia non spiegabile alla luce delle informazioni che il segnalante deve aver acquisito in ordine al profilo economico del soggetto; scaturire da una collaborazione responsabile, basata sulla valutazione discrezionale del rischio di riciclaggio; continuare a essere 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".

3. Gli indicatori di anomalia

Per facilitare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati, il d.lgs. 231/2007 prescrive alla UIF di elaborare e di proporre "indicatori di anomalia" destinati agli intermediari, ai professionisti e agli operatori non finanziari.

Tali indicatori, formalizzati - a seconda delle categorie di obbligati - in un provvedimento della Banca d'Italia o in decreti ministeriali, costituiscono solo un ausilio per gli operatori tenuti alla segnalazione. La casistica in essi contenuta va pertanto considerata uno strumento non esaustivo, da interpretare ed eventualmente integrare alla luce dell'intero patrimonio informativo a disposizione del segnalante.

Nel 2009 la UIF ha proposto nuovi indicatori di anomalia al Ministero dell'Interno (per gli operatori non finanziari) e al Ministero della Giustizia (per i professionisti). Quest'ultimo ha

emanato gli indici di propria pertinenza con decreto del 16 aprile 2010. Il Ministero dell'Interno non ha invece ancora emanato il proprio decreto.

Gli indicatori di anomalia per gli intermediari sono stati elaborati dalla UIF d'intesa con la Banca d'Italia e avvalendosi dei suggerimenti forniti dal Ministero dell'Economia e dalla Guardia di Finanza nonché del prezioso contributo offerto, per le parti di competenza, dalla CONSOB e dall'ISVAP.

Il 16 giugno scorso lo schema di provvedimento è stato sottoposto – come prescritto -al Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), a fini di coordinamento con i decreti destinati ai professionisti e agli operatori non finanziari (art. 41, comma 3).

Sulla falsariga di quanto già previsto per queste categorie, le disposizioni indirizzate agli intermediari si articolano in un provvedimento, accompagnato da un allegato recante gli indicatori.

Una bozza era stata sottoposta preliminarmente alla consultazione “informale” delle principali associazioni di categoria degli intermediari, che hanno rassegnato le proprie osservazioni nel febbraio scorso.

La maggior parte delle associazioni ha proposto revisioni di carattere formale, pressoché integralmente accolte; alcune associazioni (³), adottando un atteggiamento propositivo, hanno anche fornito ulteriori indicatori tipici del proprio segmento di operatività, alcuni dei quali sono stati recepiti.

Il provvedimento si articola in sette disposizioni, corrispondenti ad altrettanti articoli, volte a precisare i destinatari e l'ambito applicativo, a descrivere le caratteristiche essenziali degli indicatori, a definire puntualmente alcuni obblighi di collaborazione.

Per quanto concerne i destinatari, si segnala che il provvedimento è rivolto anche agli istituti di pagamento, inclusi di recente tra i soggetti obbligati (cfr. d.lgs. 11/2010, attuativo della Direttiva 2007/64 (c.d. PSD)).

Nell'ambito soggettivo del Provvedimento sono ricomprese altresì le società di gestione accentrata di strumenti finanziari, dei servizi di liquidazione, compensazione e garanzia, nonché gli altri soggetti di cui all'art. 10, comma 2, lett. da a) a d) del d.lgs. n. 231/2007 .

In considerazione della loro specificità operativa, le società revisione, sebbene riconducibili sotto il profilo normativo tra i soggetti destinatari del provvedimento della Banca d'Italia, saranno oggetto di un provvedimento *ad hoc*, che sarà successivamente emanato .

E' prevista l'abrogazione espressa delle Istruzioni operative emanate nel 2001 (c.d. Decalogo). Sono state le associazioni di categoria in sede di consultazione informale a chiedere

³ Tra queste, segnatamente, Assofiduciaria, Assifact e Assoleasing hanno proposto indicatori *ad hoc*, individuati in base alla propria preziosa esperienza applicativa, tra i quali in particolare gli indicatori 5.6; 7.7; 7.10.

di esplicitare il rapporto tra l'attuale provvedimento e il Decalogo, anche in considerazione del fatto che il precedente Provvedimento della Banca d'Italia, oltre agli indicatori, disciplinava ulteriori aspetti organizzativi, ora confluiti "ratione materiale" nel Provvedimento della Banca d'Italia di cui all'art. 7, comma 2, del d.lgs. 231.

Il provvedimento precisa che gli indicatori di anomalia vanno considerati uno strumento di ausilio nei confronti del segnalante per un corretto ed efficace dispiegamento della collaborazione attiva. E' pertanto formalmente confermato il loro carattere non esaustivo, per cui l'assenza di un indicatore che si attagli a un determinato caso non è sufficiente a escludere che la relativa operazione debba essere considerata sospetta; né, "a contrariis", la mera ricorrenza di un indicatore è di per sé sufficiente per segnalare un'operazione come sospetta.

L'adozione di procedure informatiche di selezione automatica delle operazioni anomale, basate su parametri qualitativi (tipologia e modalità di utilizzazione dei servizi) e quantitativi (importo e frequenza dell'operazione) non solo è prevista, ma incoraggiata e, in taluni casi, resa obbligatoria.

L'art. 6 individua in tale quadro specifiche ipotesi operative nell'ambito delle quali gli intermediari devono utilizzare apposite procedure di selezione automatica di operazioni anomale, quali l'operatività effettuata attraverso canali telefonici o telematici, nonché i servizi di tramitazione, ovvero nel caso di operatività che transiti su conti correnti di corrispondenza, sui conti di passaggio e su conti ad essi assimilabili.

Analogamente si avvalgono di procedure informatiche per la rilevazione di operazioni sospette le società di gestione accentrata di strumenti finanziari, le società di gestione dei mercati regolamentati di strumenti finanziari, di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari, le società di compensazione e garanzia. La predisposizione di apposite procedure automatiche per tali fattispecie si propone un'attenuazione degli oneri per monitorare un'operatività caratterizzata da un rapporto con la clientela inevitabilmente spersonalizzato.

In conformità con i principi internazionali e confermando un orientamento ormai consolidato, le segnalazioni di operazioni sospette prescindono dall'importo dell'operazione; inoltre, vanno segnalate anche operazioni sospette rifiutate, non concluse o tentate.

Alcuni indicatori sono pertanto volti a rilevare fattispecie che presentano elementi di anomalia non necessariamente riferibili a un'operatività conclusa (quali, ad esempio, l'1.3, il 2.3, il 5.1, il 20.1).

Passando all'esame della casistica allegata al provvedimento, si segnala che, come per i professionisti e gli operatori non finanziari, è stato previsto un numero abbastanza contenuto di indicatori (n. 21). La maggior parte di questi risulta declinato in più sub-indici, che costituiscono una esemplificazione operativa dell'indicatore principale e devono essere pertanto letti congiuntamente ad esso come specificazioni del suo contenuto.

L'elenco razionalizza gli indici contenuti nel "Decalogo" del 2001, ne aggiorna il contenuto alla luce dell'esperienza maturata in quest'ultimo decennio

nell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e tiene conto di un approfondito esame condotto sugli indicatori definiti dalle FIU estere.

In sintesi:

- i primi quattro indicatori concernono il profilo soggettivo del cliente; sono volti rispettivamente a rilevare determinati comportamenti⁴ o specifici profili soggettivi⁵

- sono poi previsti altri quattro indicatori di carattere generale (da 5 a 8) che fanno riferimento a operazioni:

- illogiche, cioè contrarie a principi di razionalità economica (⁶);

- inusuali, caratterizzate da ingiustificati e significativi scostamenti dall'ordinaria modalità di svolgimento dell'operatività;

- incompatibili con il profilo economico patrimoniale o con l'attività del cliente persona fisica ovvero, per le società, del gruppo di appartenenza,;

- effettuate tramite terzi ;

- i quattro indicatori successivi (da 9 a 12) attengono alle modalità di pagamento e prestano particolare attenzione all'uso del contante, al frazionamento con possibili finalità elusive, all'uso di strumenti di pagamento innovativi (con una specifica attenzione per le carte prepagate e la moneta elettronica) e all'attività di *money transfer*,

- sono infine previsti alcuni indicatori specifici per le operazioni in strumenti finanziari (da 13 a 15), per i contratti assicurativi sulla vita (da 16 a 19) e per il finanziamento del terrorismo (20 e 21).

Per quanto riguarda gli strumenti finanziari, oltre ai sovraccitati profili di incoerenza, inusualità e illogicità, una specifica attenzione è rivolta all'intervento di soggetti terzi nell'operatività, qualora i rapporti tra le parti non appaiono giustificati, come pure ad un'operatività di ingente importo o frequente, avente ad oggetto strumenti non dematerializzati, specie se al portatore.

In materia di finanziamento del terrorismo una particolare attenzione è dedicata, alla luce degli esercizi tipologici condotti dalle competenti organizzazioni internazionali (GAFI,

⁴ (rifiuto o riluttanza del cliente nel fornire le informazioni richieste ovvero inusualità del comportamento rispetto a quello comunemente tenuto dalla clientela)

⁵ (riconciliabilità del cliente a soggetti sottoposti a procedimento penale/ ubicazione del cliente ovvero delle sue controparti in Paesi o territori a rischio);

⁶ Si tratta delle operazioni che appaiono economicamente e finanziariamente svantaggiose ovvero con modalità eccessivamente complesse rispetto allo scopo dichiarato

MONEYVAL), al possibile abuso di organizzazioni non profit, in linea di continuità con le specifiche indicazioni emanate dalla Banca d'Italia in materia all'indomani dell'11 settembre, ora ulteriormente sviluppate.

Uno specifico approfondimento è stato compiuto, anche con il contributo dell'ABI, sull'utilizzo di strumenti di pagamento che, per modalità, ricorrenza o rilevanza economica, non risultano coerenti con l'operatività del cliente, del distributore o del *merchant*, anche tenendo conto delle modifiche introdotte dal recente recepimento dalla Direttiva PSD.

Con riferimento agli indicatori di anomalia relativi al finanziamento del terrorismo, su espressa richiesta delle Associazioni di categoria, si è ritenuto opportuno chiarire in nota la distinzione tra i presupposti per l'adempimento degli obblighi di segnalazione di operazione sospetta e degli obblighi di congelamento di fondi e risorse economiche: questi ultimi, infatti, sono eseguiti in ottemperanza a Regolamenti comunitari. Sono state inoltre specificate le liste pubbliche valide per l'individuazione di persone o enti associati ad attività di finanziamento del terrorismo, attraverso il rinvio agli appositi link delle competenti organizzazioni internazionali.

4. Gli schemi e i modelli di anomalia

Sempre nel quadro delle attribuzioni preordinate a favorire la collaborazione attiva si iscrive il compito della UIF di elaborare e diffondere modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario.

A partire dal settembre 2009, la UIF ha diffuso una serie di comunicazioni, nelle quali si richiama l'attenzione degli operatori su specifici settori di attività o su specifiche condotte, sintomatiche di anomalie riconducibili a fenomeni criminali.

Gli schemi e modelli differiscono dagli indicatori in quanto prendono in considerazione un complesso di anomalie soggettive e oggettive, connesse sotto il profilo logico ovvero temporale, che sulla base dell'esperienza maturata nell'analisi finanziaria delle segnalazioni, possono porsi in relazione a determinati fenomeni criminali.

Se da un lato non è necessario che tutti i comportamenti descritti nello schema operativo ricorrano contemporaneamente, dall'altro la mera ricorrenza di singoli comportamenti non è motivo di per sé sufficiente per procedere alla segnalazione. Come per gli indicatori di anomalia, non può quindi prescindersi dalla valutazione che l'intermediario segnalante deve effettuare alla luce del proprio patrimonio informativo.

Appositi schemi di comportamento sono stati finora elaborati con riguardo ai casi delle imprese in crisi o a rischio di usura, all'utilizzo dei conti

dedicati intestati a imprese coinvolte nella ricostruzione in Abruzzo, alle frodi informatiche e a quelle all'IVA intracomunitaria.

In particolare la comunicazione del 24 settembre 2009, sulle imprese in crisi e a rischio di usura, contiene schemi operativi volti ad agevolare gli intermediari, i professionisti e gli operatori non finanziari nei rapporti intrattenuti con soggetti in difficoltà economica o finanziaria, che risultano maggiormente esposti a infiltrazioni criminali ovvero al ricorso all'usura.

La comunicazione del 13 ottobre 2009, relativa all'accensione di conti dedicati sui quali deve transitare la movimentazione finanziaria connessa all'esecuzione di opere pubbliche, mira a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari relativi sia ai contratti pubblici e ai successivi sub-appalti e sub-contratti aventi a oggetto lavori, servizi e forniture, sia alle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche.

La comunicazione del 5 febbraio 2010 richiama l'attenzione sul moltiplicarsi, in diverse forme e modalità, delle frodi informatiche, tra cui il cd. phishing. Lo schema operativo mira ad incoraggiare l'attivazione, da parte degli intermediari che offrono alla propria clientela la possibilità di operare on-line, di efficaci sistemi di monitoraggio e prevenzione dell'operatività effettuata al fine di prevenire tali attività illecite.

La comunicazione del 15 febbraio 2010 si concentra sul fenomeno della frode all'IVA intracomunitaria, che consente, attraverso condotte anche penalmente rilevanti (quali l'emissione di fatture per operazioni inesistenti o le dichiarazioni fraudolente mediante utilizzo di fatture false), di sottrarre ingenti risorse finanziarie all'erario e di assicurare notevoli profitti alle organizzazioni criminali.

Con la comunicazione del 9 novembre 2009 la UIF ha richiamato l'attenzione sui casi di presentazione presso le filiali della Banca d'Italia di banconote in lire per la conversione in euro, possibile fino al 29 febbraio 2012. Poiché risultano ancora in circolazione ingenti quantitativi di vecchie lire, la cui detenzione costituisce di per sé un'anomalia indicativa di una possibile provenienza da attività illecite, la comunicazione contiene l'invito alle banche e a Poste Italiane S.p.A. a valutare con attenzione e tempestività i profili di sospetto insiti nelle operazioni di conversione richieste per importi considerevoli senza che il cliente sia in grado di fornire adeguata giustificazione.

5. Profili problematici

a) ... sul piano operativo

La crescita del flusso di segnalazioni di operazioni sospette (SOS) prosegue a ritmi sostenuti. Nel 2009, la UIF ha ricevuto più di 21.000 segnalazioni, con un incremento di oltre il 44 per cento rispetto all'anno precedente. Altrettanto impegnativa è stata l'attività di approfondimento finanziario: le segnalazioni inoltrate agli organi investigativi sono state quasi 19.000 (+ 41% rispetto al 2008). La tendenza registrata nei primi mesi di quest'anno induce a presagire un ulteriore sensibile intensificarsi di tali flussi (il numero delle SOS dovrebbe attestarsi intorno a 30.000).

Le recenti modifiche al d.lgs. 231/2007 ad opera del d.l. 78/2010 sembrano introdurre un criterio "oggettivo" di individuazione del sospetto, legato al "ricorso frequente o ingiustificato a operazioni in contante, anche se non in violazione dei limiti di cui all'articolo 49 (peraltro riportati alla soglia di 5.000 euro), e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante con intermediari finanziari di importo pari o superiore a 15.000 euro".

Stiamo lavorando insieme alle altre Autorità impegnate nella prevenzione del riciclaggio al fine di meglio definire la portata della disposizione e di individuare modalità applicative coerenti con l'attuale sistema segnaletico.

La crescita numerica delle segnalazioni arricchisce la base informativa della UIF, ma non sempre è accompagnata da un soddisfacente livello qualitativo. E' essenziale che il sospetto sia esposto con cura e dovizia di dettagli; che la segnalazione sia supportata da informazioni rilevanti e da adeguata motivazione. A tale riguardo, la UIF ha promosso un'intensa attività di confronto e condivisione di criteri e comportamenti, volta a sensibilizzare i soggetti sottoposti agli obblighi antiriciclaggio.

La nuova competenza attribuita alla UIF di emanare istruzioni sul contenuto delle segnalazioni potrà migliorarne la qualità e assicurarne l'uniformità. Potrà essere garantita anche una maggiore completezza dei riferimenti, riducendo i tempi di analisi e approfondimento.

Anche la prossima, complessiva revisione del sistema informatico di gestione delle segnalazioni di operazioni sospette consentirà di conseguire una maggiore completezza e uniformità espositiva.

Il nuovo sistema di gestione delle SOS, che dovrebbe essere operativo dal maggio 2011, è volto a migliorare il livello di automazione dei processi di lavoro nella gestione delle SOS. Esso prevede, fra l'altro, l'utilizzo di Internet quale unico canale di scambio fra la UIF, la platea dei segnalanti e gli organi investigativi, nonché la definizione di un nuovo schema di segnalazione, volto a unificare il tracciato delle SOS da parte di tutti i segnalanti e aumentare la quantità di informazioni disponibili in forma strutturata. Tra gli obiettivi del progetto vi è quello di ridurre la necessità di interlocuzione fra la UIF e la platea dei segnalanti in sede di approfondimento delle segnalazioni, riducendone conseguentemente i tempi, nonché di consentire una migliore trattazione dei dati ricevuti attraverso strumenti statistico-informatici.

b) ... sul piano normativo

L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio per essere efficace necessita di basi normative esaustive, chiare e razionali. Si rende pertanto necessario un ulteriore sforzo di sistematizzazione a livello legislativo, per superare diverse criticità emerse dall'esperienza.

Occorre anzitutto allineare la nozione penale a quella amministrativa di riciclaggio, introducendo il reato di autoriciclaggio e risolvere le rilevanti discrasie presenti nel sistema sanzionatorio.

Con specifico riferimento agli indicatori di anomalia si osserva che il provvedimento di emanazione previsto dal d.lgs. 231/2007 mal si concilia con il loro carattere esemplificativo e con le esigenze di continuo aggiornamento. L'elasticità con cui le fattispecie devono essere delineate e prospettate agli operatori, il rapido evolversi delle condotte criminali e dei meccanismi

utilizzati per il riciclaggio suggerirebbero di affidarne la diffusione a strumenti giuridici più flessibili.

In particolare, è urgente intervenire sull'apparato sanzionatorio che, risulta per diversi aspetti incoerente e inefficace. Quanto alle violazioni amministrative, occorre delineare fattispecie chiare, procedure rapide, sanzioni pecuniarie realistiche ed efficaci da applicare alle persone giuridiche non in via di responsabilità solidale, ma direttamente. Alle sanzioni penali andrebbe invece attribuito carattere eccezionale, depenalizzando le numerose fattispecie di modesta potenzialità lesiva, per le quali sono attualmente previste pene edittali di scarso spessore e rapida prescrizione.

6. Conclusioni

L'ottemperanza agli obblighi di segnalazione presuppone sensibilità, ponderazione, tempestività; è impensabile che essa possa esaurirsi nell'attivazione di meccanismi automatici di rilevazione. La capacità di discernere consapevolmente gli elementi di anomalia, valutandone la rilevanza ai fini della segnalazione, è essenziale per accrescere l'efficienza complessiva del sistema. Ogni tentativo di declassare la valutazione del tasso di rischio criminale insito nei singoli rapporti di clientela a un mero adempimento burocratico è contrario allo spirito e alla lettera delle disposizioni.

La UIF è impegnata a favorire la crescita di una cultura antiriciclaggio nel sistema finanziario. Gli indicatori di anomalia, gli schemi e modelli di comportamento anomalo, le istruzioni sul contenuto della segnalazione vanno in questa direzione. Si tratta di consolidare i presidi contro il rischio di contaminazione fra "sistema illegale" e "sistema legale". A tal fine, per quanto onerosa, è essenziale una collaborazione sempre più stretta tra autorità pubbliche e soggetti privati; che costituiscono ormai parte integrante e fondamentale del sistema di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.