

# Scambio di informazioni bancarie e finanziarie

Le nuove prospettive aperte dalla Direttiva UE n. 2019/1153



**Lorenzo Savastano**  
Capitano Guardia di Finanza

La Direttiva UE n. 2019/1153 del 20 giugno 2019 non solo garantisce una maggiore osmosi informativa tra le Financial Intelligence Unit degli Stati membri dell'UE impegnate nella lotta al riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, ma rende altresì disponibile il loro variegato patrimonio informativo ad Autorità – nazionali e comunitarie – impegnate nel contrasto ad una vasta categoria di reati gravi. Inoltre, la medesima normativa unionale prevede un importante allargamento del perimetro soggettivo dei soggetti abilitati a richiedere all'Amministrazione finanziaria dati ed informazioni sui conti bancari dei soggetti inclusi in segnalazioni di operazioni sospette, o indagati per tipologie di illeciti differenti da quelli tipicamente penal-tributari o connessi a dinamiche riciclatorie.

<b>I. Introduzione</b> .....	<b>75</b>
<b>II. La cooperazione internazionale ed europea tra FIU.</b>	<b>76</b>
<b>III. La cooperazione internazionale dell'UIF italiana</b> .....	<b>76</b>
<b>IV. L'analisi della Direttiva UE n. 1153/2019</b> .....	<b>77</b>
A. Lo scopo e le scelte strategiche.....	77
B. Le informazioni oggetto di scambio.....	77
C. I nuovi flussi di comunicazione e nuovi poteri delle FIU....	78
<b>V. L'accesso delle Autorità competenti alle informazioni sui conti correnti bancari</b> .....	<b>78</b>
A. Focus: l'Archivio dei rapporti con operatori finanziari....	78
B. Gli effetti della Direttiva sull'accesso all'Archivio dei rapporti.....	80
<b>VI. Lo scambio di informazioni tra le Autorità competenti e le FIU, e tra le FIU</b> .....	<b>80</b>
A. La richiesta di informazioni da Autorità competenti ad una FIU .....	80
B. La richiesta di informazioni alle Autorità competenti da una FIU .....	81
C. Lo scambio di informazioni tra le FIU di diversi Stati membri.....	81
D. Lo scambio di informazioni tra le Autorità competenti di diversi Stati membri.....	81
<b>VII. Lo scambio di informazioni con Europol</b> .....	<b>82</b>
<b>VIII. Conclusioni</b> .....	<b>82</b>

## I. Introduzione

La 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" (di seguito "Direttiva"), pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (G.U.U.E.) lo scorso 11 luglio<sup>[1]</sup>, stabilisce nuove misure volte a garantire una maggiore vastità informativa alle 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* (FIU) ordinariamente dispongono nel contrasto ai fenomeni transnazionali del *money laundering* e *terrorism financing* (ML-TF).

Non solo, con la nuova Direttiva il Legislatore europeo ha anche espanso il perimetro di utilizzo delle informazioni afferenti i conti bancari, 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, prevedendo la possibilità anche per altre Autorità di accedere ai registri nazionali centralizzati contenenti dati di potenziale interesse investigativo sulle disponibilità finanziarie degli indagati.

Nel presente contributo, dopo un primo inquadramento della disciplina – di calibro sia internazionale ed europeo sia nazionale – della cooperazione transnazionale tra FIU e del ruolo trasversale che – a questo proposito – riveste l'Agenzia Europol, si passeranno in rassegna i contenuti più innovativi della novella europea. In particolare, verranno esaminati i probabili effetti che la stessa avrà sul diritto nazionale italiano in tema di esperimento di indagini finanziarie e sull'accesso alle informazioni contenute nelle banche dati dell'Amministrazione finanziaria. Saranno, in ultimo, rassegnati i principali meccanismi di scambio informativo tratteggiati

[1] Il termine di recepimento della Direttiva nelle legislazioni nazionali è fissato al 1° agosto 2021.

dalla normativa europea, anche alla luce dell'attività istituzionalmente svolta dalle varie *Authority* di settore.

### II. La cooperazione internazionale ed europea tra FIU

Prima di dipanare dettagliate considerazioni sulla *vis nova* della Direttiva europea in commento, occorre – *in limine* – esaminare il tessuto normativo ed ordinamentale nel quale la stessa è destinata a produrre i suoi effetti.

In particolare, in ragione della natura transnazionale del riciclaggio, la Raccomandazione n. 26 del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)<sup>[2]</sup> e la Direttiva UE n. 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015<sup>[3]</sup>, individuano l'attività propria delle FIU, oltre al ruolo di Autorità interna antiriciclaggio, proprio nello scambio informativo con le omologhe Autorità di altri Paesi.

I principi di base a cui si deve conformare lo scambio informativo tra le FIU sono fissati dalla Raccomandazione n. 40 del GAFI<sup>[4]</sup> e, in ambito europeo, dalla Decisione del Consiglio dell'UE del 17 ottobre 2000 n. 2000/642/GAI, concernente le modalità di cooperazione tra le FIU degli Stati membri, fino all'entrata in vigore della Direttiva in commento. In dettaglio, con quest'ultimo provvedimento sono stati individuati gli *standard* minimi della collaborazione tra le FIU dei Paesi membri nella forma dello scambio di informazioni.

Gli *standard* richiedono che le FIU forniscano, sia spontaneamente sia su richiesta, in maniera rapida, costruttiva ed efficace, la massima cooperazione internazionale in materia di riciclaggio, reati presupposto a esso associati e finanziamento del terrorismo. La capacità delle FIU di scambiare informazioni è autonoma e non necessita di trattati internazionali tra governi, a tal fine le FIU nazionali negoziano e sottoscrivono protocolli d'intesa (*Memoranda of Understanding*) nei casi in cui questi siano richiesti dall'ordinamento della FIU controparte.

In dettaglio, lo scambio di informazioni tra FIU avviene attraverso i canali telematici di comunicazione rapidi e sicuri:

- in ambito internazionale, dove il Gruppo Egmont gestisce e sviluppa la rete protetta denominata *Egmont Secure Web*<sup>[5]</sup>;
- in ambito europeo, in cui viene utilizzata un'infrastruttura di comunicazione decentrata, denominata FIU.net, che consente lo scambio strutturato di informazioni su base bilaterale o multilaterale, offrendo al contempo standardizzazione, immediatezza e sicurezza degli scambi.

[2] Denominata: "*Regulation and supervision of financial institutions*".

[3] Relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il Regolamento UE n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la Direttiva n. 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la Direttiva n. 2006/70/CE della Commissione.

[4] Denominata "*Other forms of international cooperation*".

[5] Da segnalare, tuttavia, che la FIU italiana intrattiene anche scambi con FIU che non utilizzano il canale Egmont, assicurando in ogni caso l'applicazione di adeguati presidi di sicurezza. È questo il caso, soprattutto, di controparti che non sono membri dell'Organizzazione.

La rete FIU.net, dal 1° gennaio 2016 ospitata da Europol, rispetto al precedente sistema di trasmissione di dati, consente un'efficace circolarità dell'informazione, in forza della quale la FIU interpellata, ove sia a conoscenza che presso un'altra FIU aderente al sistema siano disponibili notizie utili all'Autorità richiedente, acquisisce tali ulteriori elementi di conoscenza, assicurando in tal modo la completezza delle informazioni.

La medesima piattaforma, inoltre, al fine di permettere una maggiore attuazione degli scambi automatici di segnalazioni di operazioni sospette *cross-border* tra le FIU dell'UE, previsti dall'art. 53 della IV° Direttiva anti-riciclaggio, ha approvato una prima serie di criteri, di natura soggettiva (ad es. legati al luogo di residenza di individui o enti coinvolti ovvero all'esistenza di indagini in altri Stati) e oggettiva (e.g. l'origine o la destinazione estera dei flussi finanziari o la tenuta all'estero di conti o rapporti), volti a concentrare gli scambi su ipotesi di effettivo interesse per le analisi, evitando flussi di dati troppo ampi e, pertanto, ultronei<sup>[6]</sup>.

### III. La cooperazione internazionale dell'UIF italiana

In Italia, il ruolo di Autorità centrale nel contrasto ai fenomeni del riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo è stato assegnato alla Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), istituita dal Decreto Legislativo (D.Lgs.) del 21 novembre 2007, n. 231, presso la Banca d'Italia, in posizione di indipendenza e autonomia funzionale, subentrata, dal 1° gennaio 2008, all'Ufficio italiano dei cambi (UIC)<sup>[7]</sup>.

La disciplina domestica della cooperazione internazionale dell'UIF è, inoltre, disegnata dall'art. 13, comma 1, D.Lgs. n. 231/2007, che prevede che la stessa possa scambiare informazioni autonomamente (senza, cioè, la necessità di trattati internazionali tra governi) e collaborare con analoghe Autorità di altri Stati preposte all'esercizio delle medesime funzioni, a condizioni di reciprocità anche per quanto riguarda la riservatezza delle informazioni. A tale fine, l'UIF può stipulare – come già ricordato – protocolli d'intesa (*Memoranda of Understanding*) nei casi in cui questi siano richiesti dall'ordinamento della FIU controparte.

La UIF può scambiare dati e notizie in materia di operazioni sospette con analoghe Autorità di altri Stati, utilizzando, a tal fine, anche le informazioni in possesso del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e della Direzione Investigativa Antimafia, specificamente richieste, fatte salve le norme sul segreto di indagine.

[6] Tra gli specifici *alert* di rischio elaborati, si evidenziano le segnalazioni effettuate da soggetti che operano in regime di libera prestazione di servizi.

[7] L'organizzazione e il funzionamento dell'UIF sono disciplinate con apposito Regolamento del Governatore della Banca d'Italia. Il primo regolamento fu emanato il 21 dicembre 2007 (Gazzetta Ufficiale [G.U.] del 9 gennaio 2008, n. 7); esso è stato rinnovato in relazione al riassetto organizzativo dell'Unità il 18 luglio 2014 (G.U. del 27 ottobre 2014, n. 250). La responsabilità della gestione dell'UIF spetta in autonomia al Direttore, nominato con provvedimento del Direttorio della Banca d'Italia, su proposta del Governatore, tra persone dotate di adeguati requisiti di onorabilità, professionalità e conoscenza del sistema finanziario.

La medesima disposizione, infine, prevede che l'UIF possa trasmettere d'iniziativa agli Organi investigativi le informazioni di fonte estera (ovvero i dati identificativi dei soggetti menzionati nella segnalazione ricevuta della FIU controparte), previa acquisizione del necessario consenso da parte delle FIU interessate, al fine di consentire tempestivi riscontri e ottenere le informazioni investigative necessarie per la collaborazione internazionale, tenendo conto della rilevanza dei casi prospettati e dei collegamenti economico-finanziari di matrice (potenzialmente) criminale con l'Italia.

### IV. L'analisi della Direttiva UE n. 1153/2019

#### A. Lo scopo e le scelte strategiche

In questo *background* normativo ed operativo si staglia la Direttiva UE n. 1153/2019 in commento, il cui obiettivo principale non è solo fluidificare gli scambi informativi triangolari tra FIU europee, Autorità competenti ed Europol, ma anche quello di consentire un accesso diretto agli organismi di *law enforcement* europei, a determinate condizioni, alle informazioni detenute dalle stesse FIU degli Stati membri, al fine di corroborare il contrasto ai fenomeni di ML-TF, ed alle informazioni conservate nei registri nazionali dei conti bancari, per rinforzare la lotta ad una serie di crimini ritenuti particolarmente deleteri per l'ordinamento comunitario.

Sul punto, preme rilevare come l'opzione prescelta dai legislatori europei sia stata quella di non limitare l'accesso alle informazioni sui conti bancari ai soli reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo o agli "euro-crimini" di cui all'art. 83, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), bensì di estendere tale facoltà a tutti i reati di cui all'Allegato I del Regolamento UE n. 2016/794, istitutivo dell'Agenzia Europol, tra cui rientrano – a titolo esemplificativo – i delitti in materia di traffico di stupefacenti, reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, reati di *market abuse*, corruzione, criminalità informatica, criminalità organizzata, organizzazione del traffico di migranti, criminalità connessa al traffico di veicoli rubati, contraffazione e pirateria di beni e servizi, traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi, ecc. (cd. "crimini gravi").

Le Autorità competenti alle quali è stata riconosciuta tale facoltà, sono sia gli uffici per il recupero, l'individuazione ed il congelamento dei beni di cui alla decisione n. 2007/845/GAI (cd. "rete degli Asset Recovery Office [ARO]"), sia ad Europol e non, invece, all'OLAF (Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode)[8], evidenziando – in tal modo – la finalità spiccatamente investigativa sottesa al meccanismo di scambio informativo tratteggiato dal provvedimento europeo in commento.

[8] La base giuridica per la lotta antifrode è l'art. 325 TFUE. L'OLAF è stato istituito con la Decisione n. 1999/352/CE, CECA, Euratom, del 28 aprile 1999. Tale organismo indaga sui casi di frode ai danni del bilancio dell'UE e sui casi di corruzione e grave inadempimento degli obblighi professionali all'interno delle istituzioni europee; elabora inoltre la politica antifrode per la Commissione europea.

#### B. Le informazioni oggetto di scambio

La prima categoria di informazioni cui la Direttiva estende l'ambito di fruizione sono le "informazioni sui conti bancari"[9], ovvero – a mente dell'art. 2, par. 1, Direttiva – i dati contenuti nei registri centralizzati dei conti correnti. Tali registri, realizzati dagli Stati membri a norma dell'art. 32-bis, par. 1, Direttiva UE n. 2015/849 (cd. "IV° Direttiva anti-riciclaggio"), sono meccanismi automatici centralizzati, quali registri centrali o sistemi elettronici centrali di reperimento dei dati, che consentono l'identificazione tempestiva di qualsiasi persona fisica o giuridica che detenga o controlli conti di pagamento, conti bancari identificati dall'IBAN, nonché cassette di sicurezza detenute da un ente creditizio nel loro territorio.

Le informazioni rese accessibili e consultabili in modo immediato e non filtrato alle FIU nazionali, attraverso il meccanismo centralizzato in parola, contengono dati afferenti sia il titolare formale del conto cliente, del conto bancario, del conto di pagamento o della cassetta di sicurezza, o di chi sostenga di agire su sua delega, sia informazioni riguardanti il titolare effettivo di tali rapporti.

Il precipitato nazionale della disposizione europea si identifica, in primo luogo, nella speciale sezione dell'Anagrafe tributaria (A.T.) di cui al Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.) n. 605/1973 (vedi *ultra*), denominata Archivio dei rapporti con operatori finanziari (di seguito anche "Archivio dei rapporti")[10], delle cui informazioni l'UIF italiana può, infatti, avvalersi per l'esercizio delle proprie funzioni, ai sensi dell'art. 6, comma 6, lett. a, D.Lgs. n. 231/2007.

Inoltre, per adempiere alla propria missione istituzionale, l'UIF ha accesso ai dati e alle informazioni contenute nell'anagrafe immobiliare integrata di cui all'art. 19 del Decreto Legge (D.L.) del 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni dalla Legge (L.) del 30 luglio 2010, n. 122, nonché alle informazioni sul titolare effettivo di persone giuridiche e *trust* espressi, contenute in apposita sezione del Registro delle imprese[11].

L'ulteriore tassonomia di informazioni oggetto di scambio ai fini della Direttiva sono, inoltre:

- le "informazioni finanziarie", per le quali si intende "qualsiasi tipo di informazioni o dati, movimenti di fondi o relazioni finanziarie commerciali, che sono già detenuti dalle FIU al fine di prevenire, accertare o contrastare efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo" (cfr. art. 2, par. 1, n. 5 Direttiva). Si tratta, per quanto attiene al contesto italiano, delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, inviate da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati tenuti allo loro individuazione, valutazione e comunicazione

[9] Cfr. art. 2, par. 1, n. 7 Direttiva.

[10] Previsto dall'art. 20, comma 4, L. del 30 dicembre 1991, n. 413 ed istituito definitivamente con l'art. 37, comma 4, D.L. del 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella L. del 4 agosto 2006, n. 248.

[11] Cfr. art. 6, comma 6, lett. b-c D. Lgs. n. 231/2007.

tempestiva (cd. "obbligo di collaborazione attiva")<sup>[12]</sup> all'UIF che – in ossequio agli *standard* di matrice europea ed internazionale – è istituzionalmente deputata a riceverle. Inoltre, al fine di adempiere le proprie funzioni istituzionali, ai sensi del quinto comma dell'art. 6 D.Lgs. n. 231/2007, la FIU italiana:

- a) acquisisce, anche attraverso ispezioni, dati e informazioni presso i soggetti destinatari degli obblighi di cui alla normativa anti-riciclaggio;
  - b) riceve la comunicazione dei dati statistici aggregati da parte dei soggetti obbligati tenuti all'invio<sup>[13]</sup> e le comunicazioni delle Pubbliche amministrazioni, effettuate – ai sensi dell'art. 10, comma 1, D.Lgs. n. 231/2007 – nello svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito di procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione, procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati;
- le "informazione in materia di contrasto", ovvero "qualsiasi tipo di informazioni o dati" detenuti nel contesto della prevenzione, dell'accertamento, dell'indagine o del perseguimento dei reati sia dalle Autorità competenti, sia da Autorità pubbliche o soggetti privati, purché – in quest'ultimo caso – tali informazioni siano accessibili alle Autorità competenti senza l'adozione di misure coercitive ai sensi del diritto nazionale (cfr. art. 2, par. 1, n. 6 Direttiva). Tali informazioni possono estrinsecarsi, in particolare, in casellari giudiziari, informazioni su indagini, informazioni sul congelamento o sul sequestro di beni o su altre misure investigative o provvisorie nonché dati inerenti condanne e confische.

Altri dati rilevanti ai fini della Direttiva, sono, infine, le cd. "analisi finanziarie", ovvero i risultati delle analisi operative e strategiche condotte dalle FIU nello svolgimento dei loro compiti a norma della IV<sup>o</sup> Direttiva anti-riciclaggio. In concreto, si tratta di analisi e studi su singole anomalie, riferibili a ipotesi di ML-TF su specifici settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su specifiche realtà economiche territoriali, anche sulla base dell'analisi nazionale dei rischi elaborata dal Comitato di Sicurezza Finanziaria (cd. "approccio *risk-based*"), svolti dall'UIF avvalendosi delle informazioni raccolte nello svolgimento delle proprie funzioni.

### C. I nuovi flussi di comunicazione e nuovi poteri delle FIU

Tanto premesso, ad un livello ulteriore di analisi, la Direttiva *de qua discimur* persegue l'obiettivo di una maggiore osmosi informativa tra le FIU europee e gli organismi di *law enforcement*

[12] L'UIF utilizza il patrimonio informativo acquisito anche per elaborare indicatori e schemi di anomalia comunicati ai segnalanti per orientarne e affinarne la capacità di individuare le operatività sospette.

[13] Le segnalazioni SARA (Segnalazioni Anti-Riciclaggio Aggregate) sono inviate mensilmente dagli intermediari finanziari e derivano dall'aggregazione di dati sulla loro operatività secondo criteri determinati dall'UIF con proprio Provvedimento; riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) superiori a euro 15'000.

sia statali che sovranazionali, secondo tre linee di intervento principali, dettando disposizioni inerenti a:

- l'accesso delle Autorità competenti alle informazioni sui conti correnti bancari (Capo II);
- lo scambio di informazioni tra le Autorità competenti e le FIU, e tra le FIU (Capo III);
- lo scambio di informazioni con Europol (Capo IV).

A tale *corpus* dispositivo primario, infine, si affiancano specifiche disposizioni supplementari relative al trattamento dei dati personali (Capo V), nonché disposizioni finali afferenti il monitoraggio e la valutazione dello stato di attuazione della Direttiva (Capo VI).

### V. L'accesso delle Autorità competenti alle informazioni sui conti correnti bancari

L'art. 4 della Direttiva in parola, stabilisce che gli Stati membri provvedano affinché le Autorità nazionali competenti siano abilitate ad accedere alle informazioni sui conti bancari e consultarle, direttamente e immediatamente<sup>[14]</sup>, quando ciò è necessario per svolgere i propri compiti istituzionali, al duplice fine di:

- prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di un reato grave;
- sostenere un'indagine penale relativa ad un reato grave, inclusi l'identificazione, il reperimento e il congelamento dei beni connessi a tale indagine (cd. "attività di *asset recovery*").

Una volta trasposta nell'ordinamento giuridico italiano, tale disposizione si tramuterà in una sensibile estensione del perimetro di applicazione soggettivo ed oggettivo dei soggetti abilitati ad accedere all'A.T. ed al pertinente Archivio dei rapporti con operatori finanziari, con finalità di indagine.

A tal proposito pare opportuno delineare nelle sue linee essenziali i contenuti, le modalità di accesso e le relative finalità sottese all'istituzione – e consultazione – di tale banca dati, anche al fine di circoscrivere con maggiore esattezza il contenuto informativo ed il potenziale investigativo delle informazioni *de quibus discimur*.

#### A. Focus: l'Archivio dei rapporti con operatori finanziari

In Italia, le "informazioni relative ai conti bancari", contenute nei registri centralizzati degli Stati membri, che la Direttiva rende immediatamente accessibili anche alle Autorità competenti nazionali impegnate nel contrasto dei cd. "reati gravi", sono contenute nella già richiamata A.T., la cui fonte normativa è rappresentata dall'art. 7 D.P.R. n. 605/1973 all'interno della menzionata sezione speciale dell'Archivio dei rapporti.

[14] La medesima disposizione, inoltre, chiarisce che l'accesso e le consultazioni si intendono diretti e immediati, anche qualora le Autorità competenti non gestiscano ordinariamente i registri centralizzati dei conti bancari, purché le Autorità nazionali preposte alla loro gestione trasmettano tempestivamente mediante un meccanismo automatico le informazioni ivi contenute in modo che nessun ente intermediario sia in grado di interferire con i dati richiesti o le informazioni da fornire.

Si tratta di una banca dati in cui confluiscono dati, notizie e documenti comunicati, tra gli altri, da tutti i soggetti che, istituzionalmente, pongono in essere operazioni di gestione, impiego e movimentazione di disponibilità finanziarie, titoli e valori ai sensi del D.Lgs. del 1° settembre 1993, n. 385<sup>[15]</sup> e del D.Lgs. del 24 febbraio 1998, n. 58<sup>[16]</sup>. Tra i soggetti obbligati a tali comunicazioni figurano, pertanto, banche, Poste italiane S.p.a. per le attività finanziarie e creditizie, intermediari finanziari, imprese di investimento, organismi di investimento collettivo del risparmio, società di gestione del risparmio e società fiduciarie<sup>[17]</sup>.

In sintesi, l'Archivio dei rapporti contiene<sup>[18]</sup>:

- per ciascun rapporto finanziario, informazioni sulla tipologia dello stesso, sulle date di accensione, variazione e eventuale cessazione, sui dati identificativi delle persone fisiche o giuridiche titolari, contitolari o collegate ai rapporti medesimi, nonché la tipologia di collegamento;
- per le operazioni finanziarie effettuate "al di fuori" di un rapporto continuativo, gli elementi relativi ai dati identificativi dei soggetti che le effettuano, per conto proprio o a nome di terzi.

In ambito investigativo, la richiesta di interrogazione dell'A.T. è, come evidente, un adempimento propedeutico alla completa conoscenza della posizione finanziaria del soggetto scrutinato. L'emersione dei rapporti finanziari ivi contenuti, infatti, è lo *step* operativo preliminare rispetto al compimento di vere e proprie indagini finanziarie, attuate mediante l'invio agli intermediari ed operatori finanziari di richieste di informazioni e di copia della documentazione ritenuta utile ai fini del contesto in *casibus investigato*<sup>[19]</sup>.

---

[15] Testo Unico delle leggi in materia bancaria (T.U.B.).

[16] Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (T.U.F.).

[17] Ai sensi del quinto comma dell'art. 7 D.P.R. n. 605/1973, tali intermediari "sono tenuti a rilevare e a tenere in evidenza i dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni soggetto che intrattenga con loro qualsiasi rapporto o effettui, per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, qualsiasi operazione di natura finanziaria ad esclusione di quelle effettuate tramite bollettino di conto corrente postale per un importo unitario inferiore a 1.500 euro; l'esistenza dei rapporti e l'esistenza di qualsiasi operazione di cui al precedente periodo, compiuta al di fuori di un rapporto continuativo, nonché la natura degli stessi sono comunicate all'anagrafe tributaria, ed archiviate in apposita sezione, con l'indicazione dei dati anagrafici dei titolari e dei soggetti che intrattengono con gli operatori finanziari qualsiasi rapporto o effettuano operazioni al di fuori di un rapporto continuativo per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, compreso il codice fiscale".

[18] Le disposizioni regolamentari di dettaglio della previsione normativa sono state introdotte dai provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 9647 del 19 gennaio 2007 e n. 31934 del 29 febbraio 2008.

[19] A tal proposito, vanno richiamate le disposizioni di cui all'art. 11-bis D.L. del 6 dicembre 2011, n. 201, introdotto, in sede di conversione, dalla L. del 22 dicembre 2011, n. 214 – successivamente modificato dall'art. 3, comma 14, D.L. n. 16/2012, convertito dalla L. n. 44/2012 – secondo cui l'espletamento delle procedure nel corso di un procedimento, le richieste di informazioni e di copia della documentazione ritenuta utile e le relative risposte, nonché le notifiche aventi come destinatari le banche, gli intermediari finanziari e le imprese di assicurazione "sono effettuati esclusivamente in via telematica" previa consultazione dell'Archivio dei rapporti.

L'accesso alle delicate informazioni contenute nell'Archivio dei rapporti è bilanciato dall'esatta individuazione delle fattispecie per cui può essere chiesta la consultazione: con l'effettiva costituzione dell'A.T., il Legislatore ha, infatti, definito – all'interno dell'art. 7, comma 11, D.P.R. n. 605/1973 – il perimetro delle possibili ipotesi di utilizzo dei dati e delle informazioni contenute nella banca dati in esame. Le possibilità di utilizzo di tali dati sono, in particolare:

- *penali*: ai fini dell'espletamento degli accertamenti finalizzati alla ricerca e all'acquisizione della prova e delle fonti di prova nel corso di un procedimento penale, sia ai fini delle indagini preliminari e dell'esercizio delle funzioni previste dall'art. 371-bis del codice di procedura penale (c.p.p.), sia nelle fasi processuali successive. A tal fine il soggetto legittimato ad avanzare l'istanza di accesso è l'Autorità giudiziaria, ovvero gli ufficiali di polizia giudiziaria delegati dal pubblico ministero ai sensi degli artt. 248 e 255 del codice di rito penale italiano (cfr. art. 4 Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze [MEF] n. 269/2000);
- *fiscali*: gli Uffici finanziari e la Guardia di Finanza possono richiedere ad aziende, istituti di credito e all'amministrazione postale, di trasmettere "la copia dei conti intrattenuti con il contribuente, con la specificazione di tutti i rapporti inerenti o connessi a tali conti", sia ai fini dell'accertamento delle imposte sui redditi (ai sensi dell'art. 32, comma 1, n. 7 D.P.R. n. 600/1973) sia dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) (ex art. 51, comma 2, n. 7 D.P.R. n. 633/1972), nonché per "l'espletamento delle attività fiscali previste dalla legge" (art. 4 Decreto MEF n. 269/2000). A tale fine il decreto attuativo dell'Archivio dei rapporti, individua come soggetti abilitati ad accedere alle informazioni ivi contenute i funzionari dell'Agenzia delle Entrate o gli ufficiali della Guardia di Finanza, su autorizzazione, rispettivamente del direttore centrale per l'accertamento e la programmazione o dei Direttori Regionali dell'Agenzia delle Entrate, dei Comandanti Regionali della Guardia di Finanza;
- *prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo*: a tal fine il D.Lgs. n. 231/2007 attribuisce la facoltà di accedere ai dati contenuto nell'Anagrafe all'UIF (art. 6, comma 6, lett. a), al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (art. 8, comma 6, lett. a), nonché alla Direzione investigativa antimafia (art. 8, comma 8, lett. a)<sup>[20]</sup>. Inoltre, per gli altri accertamenti di prevenzione antiterrorismo di cui al D.Lgs. del 22 giugno 2007, n. 109, il Legislatore ha attribuito ai militari della Guardia di Finanza la potestà di esercitare direttamente i poteri di polizia valutaria di cui al D.P.R. del 31 marzo 1988, n. 148, fra i quali è ricompresa la facoltà di richiedere l'esibizione di libri, documenti e corrispondenza detenuta da banche ed altri soggetti, oppure di effettuare direttamente ispezioni tese ad acquisire detta documentazione;

---

[20] Confermando quanto previsto dal Decreto n. 269/2000, che consente l'accesso all'Anagrafe dei rapporti sia direttore della Direzione investigativa antimafia, sia il Comandante del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (rispettivamente lett. c. ed e del secondo comma dell'art. 4 del decreto attuativo in commento).

- *finalità antimafia*: per le finalità di prevenzione previste da specifiche disposizioni di legge e per l'applicazione delle misure di prevenzione. Al riguardo, l'art. 19, comma 4, D.Lgs. n. 159/2011 (cd. "Codice Antimafia") prevede infatti che, alternativamente, il Procuratore della Repubblica competente, il Procuratore nazionale antimafia e anti-terrorismo, il Questore o il Direttore della Direzione investigativa antimafia, possano richiedere, direttamente o a mezzo di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, ad ogni ufficio della pubblica amministrazione, ad ogni ente creditizio nonché alle imprese, società ed enti di ogni tipo informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini nei confronti dei soggetti proposti per l'applicazione di una misura di prevenzione, inclusi il coniuge, i figli e dei conviventi dell'ultimo quinquennio;
- *riscossione mediante ruolo*<sup>[21]</sup>.

Inoltre, l'accesso all'Archivio dei rapporti è consentito ai funzionari della Consob nell'esecuzione delle attività di controllo alla medesima demandate, ex art. 187-*octies*, comma 4, lett. *e-bis*, D. Lgs. del 24 febbraio 1998, n. 58 (T.U.F.), nonché nei procedimenti di natura civile per una migliore efficienza del processo esecutivo, ai sensi degli artt. 492-*bis* del codice di procedura civile (c.p.c.) e 155-*quinquies* delle disposizioni di attuazione del c.p.c.<sup>[22]</sup>.

### B. Gli effetti della Direttiva sull'accesso all'Archivio dei rapporti

Come anticipato, l'attuazione della Direttiva europea in commento nelle maglie dell'ordinamento giuridico nazionale si tradurrà in una sensibile estensione del perimetro di applicazione soggettivo e oggettivo dei soggetti abilitati ad accedere all'A.T. e al pertinente Archivio dei rapporti con finalità di indagine.

Dal punto di vista soggettivo, in particolare, l'art. 3 Direttiva prevede che ciascuno Stato membro designi, tra le sue Autorità competenti a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati, quelle abilitate ad accedere al suo registro nazionale centralizzato dei conti bancari, tra le quali dovranno essere ricompresi almeno gli uffici per il recupero dei beni (*asset-recovery office* [ARO])<sup>[23]</sup>. A tal fine, specifica il successivo art. 5, gli accessi alle informazioni sui

[21] In particolare, l'art. 3 D.L. del 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla L. del 1° dicembre 2016, n. 225 ha soppresso i precedenti limiti, operanti per gli agenti della riscossione in virtù dell'art. 35 D.L. n. 223/2006 e del provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate del 18 dicembre 2006, di accesso all'Anagrafe dei rapporti finanziari. Sarà possibile, ora, per il nuovo soggetto titolare delle funzioni relative alla riscossione nazionale, accedere non soltanto alle informazioni relative all'identificazione dell'operatore finanziario e alla tipologia di rapporto, ma anche ai dati contabili relativi ai saldi e alle movimentazioni.

[22] Grazie all'estensione intervenuta con l'art. 19 D.L. del 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni dalla L. del 10 novembre 2014, n. 162 e con l'art. 14 D.L. del 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. del 6 agosto 2015, n. 132.

[23] A mente del terzo paragrafo dell'art. 3 in commento, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione europea le proprie Autorità competenti designate entro il 2 dicembre 2021 e qualsiasi eventuale modifica al riguardo. La Commissione europea pubblica le notifiche nella G.U.U.E.

conti bancari e la consultazione delle stesse potranno essere eseguiti, caso per caso, unicamente da personale di ciascuna Autorità competente che sia stato "specificamente designato e autorizzato a svolgere tali compiti".

Dal punto di vista oggettivo, inoltre, la Direttiva dispiega un decisivo effetto innovatore del diritto nazionale, ampliando – prospetticamente – il ventaglio delle ipotesi in cui potranno essere utilizzati i dati e le informazioni contenute nell'A.T. di cui al più volte menzionato D.P.R. n. 605/1973 per finalità marcatamente investigative.

Oltre alle ipotesi già codificate nel diritto domestico, difatti, il primo periodo del primo paragrafo dell'art. 3 Direttiva in commento, affianca ora anche la facoltà, in capo alle Autorità competenti individuate dagli Stati membri, di accedere al sistema informativo dell'A.T. qualora ciò sia funzionale alla "prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento" di un reato grave, così come definito in apertura del presente contributo. Un potere che sussiste, dunque, a prescindere dall'instaurazione di un procedimento penale e, quindi, dalla delega dell'Autorità giudiziaria procedente ai sensi dell'art. 248 c.p.p. Attesa, quindi, l'elencazione dei reati contemplati nell'Allegato I del Regolamento UE n. 2016/794, potrebbe essere estesa per la prima volta tale tipologia di accesso anche a organi di polizia ulteriori rispetto alla Guardia di Finanza o ad altri organismi non strettamente impegnati nel contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, al momento non dotati di tale autonoma facoltà. Sul punto, il nono considerando della Direttiva in parola afferma che gli Stati membri – nell'individuare le Autorità o gli organismi competenti per la prevenzione, l'accertamento, l'indagine e la repressione dei reati – dovrebbero "tenere conto della natura, dello status organizzativo, dei compiti e delle prerogative di tali Autorità e organismi stabiliti dal rispettivo diritto nazionale, compresi i meccanismi esistenti per proteggere i sistemi finanziari dal riciclaggio e dal finanziamento del terrorismo".

### VI. Lo scambio di informazioni tra le Autorità competenti e le FIU, e tra le FIU

#### A. La richiesta di informazioni da Autorità competenti ad una FIU

Nell'ipotesi in cui la richiesta di informazioni sia presentata dalle Autorità competenti ad una FIU, l'art. 7 Direttiva stabilisce che, nel rispetto delle garanzie procedurali nazionali, ciascuna FIU nazionale è tenuta a cooperare con le rispettive Autorità competenti degli Stati membri, e che debba essere messa in grado di rispondere tempestivamente alle richieste motivate di informazioni finanziarie o di analisi finanziarie provenienti da tali Autorità competenti, laddove tali informazioni siano ritenute – caso per caso – necessarie e ove tali richieste siano motivate da esigenze relative alla prevenzione, all'accertamento, all'indagine o al perseguimento di reati gravi.

La Direttiva, inoltre, fa salva la possibilità per la FIU interrogata di non soddisfare la richiesta di informazioni qualora ostino ragioni oggettive per supporre che la comunicazione delle informazioni in questione abbia un impatto negativo su indagini o analisi in corso o sia palesemente sproporzionata

rispetto agli interessi legittimi di una persona fisica o giuridica oppure non sia pertinente agli scopi per cui è stata richiesta. Parallelamente, precisa la Direttiva, qualsiasi utilizzo per finalità che vanno oltre quelle originariamente approvate è soggetto al previo consenso della FIU che ha generato l'informazione scambiata (cfr. art. 5, par. 3, Direttiva).

**B. La richiesta di informazioni alle Autorità competenti da una FIU**

L'art. 8 Direttiva prevede che, nel rispetto delle garanzie procedurali nazionali, ciascuno Stato membro provvede affinché le proprie Autorità competenti designate siano tenute a rispondere tempestivamente, caso per caso, alle richieste di informazioni in materia di contrasto presentate dalla FIU nazionale, laddove tali informazioni siano necessarie per prevenire, accertare e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo. Tali informazioni, come detto, sono detenute ordinariamente da soggetti pubblici e privati e la loro ostensione non richiede l'esercizio di un potere di richiesta o esibizione da parte delle Autorità competenti nazionali.

Tali informazioni, nel rafforzare il principio di multidisciplinarietà propria delle FIU, si affiancano a quelle cui queste ultime hanno accesso ai sensi dell'art. 32, par. 4, Direttiva UE n. 2015/849, ai sensi del quale gli Stati membri provvedono affinché le loro rispettive FIU abbiano accesso, direttamente o indirettamente, in maniera tempestiva, alle informazioni finanziarie, amministrative e investigative necessarie per assolvere i propri compiti in modo adeguato, nonché al fine di rispondere alle richieste di informazioni ad esse rivolte da Autorità competenti di altri Stati membri qualora tali richieste di informazioni siano motivate da esigenze relative ad attività di riciclaggio, reati presupposto associati o attività di finanziamento del terrorismo[24].

**C. Lo scambio di informazioni tra le FIU di diversi Stati membri**

Nell'ambito della funzione di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, qualora emergano collegamenti oggettivi o soggettivi radicati all'estero, le FIU inviano richieste di informazioni alle rispettive FIU controparti. Le richieste sono precipuamente rivolte a ricostruire l'origine o l'utilizzo di fondi trasferiti da o verso altre giurisdizioni, a individuare beni mobili o immobili all'estero, a venire a conoscenza di accertamenti o indagini in corso in altre giurisdizioni o della titolarità effettiva di società o enti costituiti in altri Paesi[25].

L'art. 9 Direttiva, in proposito, traccia una sorta di "canale autonomo delle informazioni", prevedendo che le FIU possano scambiarsi tempestivamente ed autonomamente informazioni finanziarie o analisi finanziarie, in casi urgenti ed

eccezionali, qualora le stesse possano essere pertinenti per il trattamento o l'analisi di informazioni connesse al terrorismo o alla criminalità organizzata associata al terrorismo.

L'approccio specifico prescelto nel contrasto al *terrorism financing*, trova la propria piattaforma giustificativa nella comunicazione del 2 febbraio 2016 della Commissione europea, concernente il piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo. Come evidenziato nel quarto considerando della Direttiva in commento, infatti, già in quell'occasione la Commissione europea si era impegnata ad esplorare la possibilità di istituire un distinto strumento giuridico autonomo che allargasse l'accesso ai registri centralizzati dei conti bancari e dei conti di pagamento da parte delle Autorità degli Stati membri, comprese le Autorità competenti a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati, gli uffici per il recupero dei beni, le Autorità fiscali e le Autorità anticorruzione[26].

**D. Lo scambio di informazioni tra le Autorità competenti di diversi Stati membri**

Nel rispetto delle garanzie procedurali nazionali, ciascuno Stato membro provvede affinché le proprie Autorità competenti designate siano in grado di scambiare informazioni finanziarie o analisi finanziarie ottenute dalla FIU del rispettivo Stato membro, su richiesta e caso per caso, con un'Autorità competente designata di un altro Stato membro, laddove tali informazioni finanziarie o analisi finanziarie siano necessarie per prevenire, accertare e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo. Tali informazioni o analisi finanziarie, precisa il secondo paragrafo dell'art. 10 Direttiva, potranno essere utilizzati solo ai fini per cui sono state richieste o fornite, salvo il previo consenso della FIU da cui provengono tali informazioni.

Matrice dello scambio di informazioni tra Autorità competenti (AC) FF.II.UU.		
Tipologia di richiesta di informazioni	Informazioni oggetto dello scambio di informazioni	Scopo dello scambio di informazioni
AC → FIU	Informazioni finanziarie Analisi finanziarie	Reati gravi
FIU → AC	Informazioni in materia di contrasto	AML-CTF (Anti-Money Laundering – Counter-Terrorism Financing)
FIU → FIU	Informazioni finanziarie Analisi finanziarie	30'000 CTF
AC → AC	Informazioni finanziarie* Analisi finanziarie*	AML-CTF

\* Ottenute dalla FIU competente

[24] La decisione se condurre l'analisi o disseminare le informazioni spetta alla FIU.

[25] Per quanto concerne la situazione italiana, nel Rapporto annuale per il 2018 dell'UIF della Banca d'Italia, ha sottolineato come il raggio di collaborazione dell'UIF sia in costante aumento, avendo la stessa scambiato informazioni con tutte le FIU dell'UE e, complessivamente, con 125 controparti a livello globale (rispetto alle 101 del 2017 e alle 87 dell'anno precedente). Le tipologie di operatività sospetta trattate negli scambi riguardano in buona parte i fenomeni criminali più diffusi in Italia: criminalità organizzata, corruzione, illeciti fiscali.

[26] Inoltre, il piano d'azione della Commissione del 2016 ha sollecitato l'elaborazione di un inventario degli ostacoli che si frappongono all'accesso, allo scambio e all'uso delle informazioni così come alla cooperazione operativa tra FIU.

### VII. Lo scambio di informazioni con Europol

Infine, in merito ai rapporti tra le Autorità competenti, le FIU degli Stati membri e l'Agenzia europea di polizia Europol, la direttiva prevede che:

- le Autorità competenti siano autorizzate a rispondere, tramite l'unità nazionale Europol o, se consentito dal diritto nazionale, direttamente, a richieste debitamente motivate di informazioni sui conti bancari presentate dall'Europol, caso per caso ed entro i limiti delle sue competenze e ai fini dello svolgimento dei suoi compiti (cfr. art. 11 Direttiva);
- la FIU di ogni Stato membro sia autorizzata a rispondere a richieste debitamente motivate presentate da Europol tramite l'unità nazionale Europol o, se consentito dal diritto nazionale, direttamente alla FIU di informazioni finanziarie e analisi finanziarie, e presentate caso per caso ed entro i limiti delle competenze di Europol e ai fini dello svolgimento dei suoi compiti (cfr. art. 12 Direttiva).

A tal riguardo si evidenzia come, in concreto, lo scambio di informazioni fra le FIU nazionali ed Europol possa avvenire mediante l'inserimento della citata rete FIU.net nel circuito informativo SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*), gestito direttamente da Europol. Il circuito SIENA è, infatti, uno strumento ordinariamente utilizzato per gestire lo scambio di informazioni operative e strategiche in materia di criminalità tra gli Stati membri, l'Europol e i terzi con cui l'Europol ha stretto accordi di cooperazione.

Tale piattaforma informativa è stata, da ultimo, estesa alla rete europea degli ARO e alle unità nazionali impegnate nella lotta al terrorismo presenti nei vari Stati membri. A conferma di tale futura inclusione, la strategia Europol 2016-2020 prevede l'inserimento nella rete SIENA anche di altre banche dati informative create su iniziativa regionale da parte di un ristretto numero di Stati membri, fra cui, oltre alla rete FIU.net, compare la *Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics*, i centri di cooperazione polizia doganale ed i gestori delle informazioni sui passeggeri in transito sul territorio unionale.

### VIII. Conclusioni

Alla luce di quanto ricostruito nel presente intervento, la potenza innovativa della direttiva europea è senz'altro rilevante ed impattante sui singoli ordinamenti nazionali.

Da un lato, difatti, il potere di indagine consistente nell'interrogazione e consultazione dell'Anagrafe dei rapporti finanziari, tipicamente riconducibile all'azione di polizia volta alla prevenzione e repressione di reati tributari e/o inerenti il settore ML-TF, è proiettato oltre lo "steccato normativo" dei reati presupposto del riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo, per innervare anche l'azione di contrasto ad uno o più dei cd. "euro-crimini". Una potestà ispettiva che, come detto, è ora anche "sganciata" dall'esistenza pregiudiziale di un procedimento penale e dalla conseguente necessità di un decreto di ordine di esibizione di tali rapporti rivolto agli

intermediari finanziari, ai sensi dell'art. 248 c.p.p., emesso dall'Autorità giudiziaria procedente.

Congiuntamente, ed in una logica sinergica rispetto all'allargamento dei possibili impieghi delle informazioni contenute nell'Archivio dei rapporti, il Legislatore europeo espande anche il bacino dei potenziali fruitori delle informazioni finanziarie recepite, elaborate o custodite dalle FIU degli Stati membri, con l'inclusione delle Autorità competenti individuate (*rectius*: da individuare) nei singoli ordinamenti nazionali nel contrasto al *numerus clausus* dei reati di cui all'Allegato I del cd. Regolamento Europol.

Scelte strategiche, queste ultime, che promuovono ed incentivano non solo un più efficiente e sicuro scambio di informazioni finanziarie tra gli Stati membri della UE, ma anche – ad un più alto livello di osservazione – una gamma di metodologie investigative aventi (finora) un crisma strettamente e meramente anti-evasivo ed AML-TF.