

Giovanni Castaldi

**L'UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA (UIF)
E LA CENTRALIZZAZIONE DELLE INFORMAZIONI
PER IL CONTRASTO AL RICICLAGGIO**

1. I principi

Le regole per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio hanno rilevanza internazionale per i riflessi che possono comportare sulla concorrenza tra diversi ordinamenti sotto i profili normativo ed economico (es. paradisi legali e fiscali).

Negli ultimi anni, diffusasi la consapevolezza delle gravi distorsioni che il riciclaggio può generare sull'economia legale, si è assistito a un significativo sviluppo di prassi e regole promosse da organismi internazionali.

Alla convergenza normativa hanno contribuito in modo particolare le "Raccomandazioni" del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), istituito in ambito OCSE, che hanno influenzato le politiche legislative dell'Unione Europea e dei singoli Stati.

Permangono tuttavia, anche in ambito europeo, significative difformità addebitabili, in generale, alla diversa impostazione degli ordinamenti giuridici e, in particolare, alla disomogeneità dei reati individuati quali presupposto del riciclaggio (es. reati fiscali).

2. L'apparato antiriciclaggio e la UIF

In Italia, il d.lgs. n. 231 del 2007, che ha recepito la cd. "Terza direttiva antiriciclaggio" (2005/60/CE), ha razionalizzato e innovato la normativa precedente, sedimentatasi disordinatamente nel tempo.

Sul piano organizzativo, il d.lgs. 231 ha ridefinito l'apparato di vigilanza e controllo, assegnando la responsabilità politica del settore al Ministro dell'Economia, che si avvale del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), in cui sono rappresentate tutte le istituzioni impegnate nella lotta al riciclaggio.

Tra le autorità di carattere tecnico, un ruolo centrale è attribuito all'Unità di informazione finanziaria (UIF), che prosegue l'attività a suo tempo affidata al Servizio antiriciclaggio dell'Ufficio italiano dei cambi; l'azione antiriciclaggio non ha subito soluzioni di continuità, nonostante la fase di avvio abbia assorbito notevoli energie per rimodulare l'organizzazione interna.

La UIF, istituita presso la Banca d'Italia quale entità autonoma e indipendente, costituisce la struttura nazionale incaricata di ricevere, analizzare e comunicare alle autorità competenti le informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Essa, pertanto, funge da "filtro" tra i soggetti privati sui quali grava l'obbligo delle segnalazioni (cd. collaborazione attiva) e gli organi pubblici incaricati delle verifiche investigative.

L'organizzazione e il funzionamento della UIF sono disciplinati da un Regolamento del Governatore del dicembre 2007. La Banca d'Italia è impegnata a fornire mezzi finanziari, beni strumentali e risorse umane e tecniche per l'efficace perseguimento dei fini istituzionali.

Dal secondo semestre del 2008, la nuova struttura organizzativa è divenuta pienamente operativa. Essa si articola attualmente in sei Divisioni, alcune strutture collegiali di coordinamento orizzontale e un nucleo di dirigenti in staff, impegnati anche in compiti ispettivi.

Tra i diversi modelli di *Financial Intelligence Unit* (in breve FIU) presenti nel panorama internazionale (FIU amministrative, di polizia, giudiziarie, miste), l'Italia ha optato per un organismo di tipo amministrativo, dotato di indipendenza funzionale. Si tratta di una soluzione istituzionale, analoga a quella spagnola, che risulta

senz'altro conforme agli standard internazionali; questi impongono l'istituzione di una FIU in ogni ordinamento, individuandone, quali caratteristiche essenziali:

- l'autonomia operativa e gestionale, che dovrebbe assicurare efficienza ed escludere conflitti di interesse;
- l'unicità, che garantisce una visione accentrata delle segnalazioni e dei fenomeni che se ne deducono;
- la specializzazione delle funzioni di analisi finanziaria rispetto all'accertamento investigativo e giudiziario;
- la capacità di scambiare informazioni in modo diretto e autonomo nel circuito delle FIU, senza necessità di trattati internazionali o di relazioni intergovernative;
- l'eterogeneità delle informazioni disponibili, che possono avere indifferentemente natura finanziaria, amministrativa e investigativa, ed essere utilizzate sia per l'approfondimento finanziario, sia per la collaborazione internazionale.

3. La collaborazione degli operatori e la qualificazione del sospetto

Come è noto, l'attività centrale e tipica della UIF consiste nella ricezione e analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette che pervengono dai soggetti obbligati. Ebbene, sul piano operativo, il d.lgs. 231:

- conferma il ruolo fondamentale della cd. collaborazione attiva: il novero dei soggetti obbligati va sempre più estendendosi a categorie ulteriori rispetto al settore bancario e finanziario;
- introduce un principio di collaborazione responsabile, sostituendo ai meri adempimenti burocratici una valutazione discrezionale del rischio di riciclaggio, al quale vanno commisurate l'entità e l'incisività delle misure di prevenzione e contrasto; l'individuazione di eventuali anomalie viene anticipata al momento dell'instaurazione del rapporto, sostituendo la semplice identificazione iniziale del cliente con una procedura di adeguata verifica permanente - d'intensità

proporzionata al rischio - che può indurre a segnalare come sospette singole operazioni o l'intera operatività;

- amplia l'indicazione delle condotte sospette di riciclaggio comprendendovi, anche se solo ai fini della segnalazione, la fattispecie - attualmente non rilevante sotto il profilo penale - del cd. autoriciclaggio, che si concretizza in operazioni di riciclaggio compiute dal medesimo autore del reato presupposto.

Ai sensi del d.lgs. 231, l'obbligo di segnalazione scatta quando i soggetti obbligati "sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo" (art. 41, comma 1).

Conoscenza e sospetto dell'illecito sono quindi equiparati ai fini della segnalazione: nel primo caso la segnalazione si somma - ove previsto - all'obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria.

L'individuazione di elementi di sospetto dipende da una valutazione discrezionale molto delicata. L'ottemperanza agli obblighi di segnalazione presuppone infatti sensibilità, ponderazione, tempestività. Non può fondarsi unicamente su meccanismi automatici di rilevazione. La discrezionalità dell'operatore, cioè 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. Non bisogna sottrarsi. Occorre respingere la tentazione - comprensibile, ma contraria allo spirito e alla lettera delle disposizioni - di "oggettivizzare", di declassare a mero adempimento burocratico il delicato compito di valutare il tasso di rischio di riciclaggio eventualmente presente nei singoli rapporti di clientela.

Su questi aspetti sono in corso specifiche riflessioni per promuovere il miglioramento qualitativo delle segnalazioni e per meglio definire le ipotesi di omessa o tardiva segnalazione. Per quanto di competenza, la UIF si impegna a tutelare i comportamenti improntati a diligenza e buona fede, evitando sommari giudizi di responsabilità formulati *a posteriori*.

Per facilitare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati, il d.lgs. 231 prevede che, su proposta della UIF, siano emanati - e periodicamente aggiornati - indicatori di anomalia privi di valenza tassativa. L'Unità sta elaborando nuovi indicatori per i professionisti e per gli altri operatori non finanziari. Per la revisione degli indicatori già applicabili agli intermediari finanziari è in atto una riflessione con la Vigilanza, destinata a coinvolgere anche gli operatori.

4. La segnalazione delle operazioni sospette

Il primo Rapporto sull'attività svolta, consegnato a fine marzo dalla UIF al Ministro dell'Economia per il successivo inoltro alle competenti Commissioni parlamentari, evidenzia che nel corso del 2008 sono state effettuate circa 14.600 segnalazioni, con un incremento del 16,4 per cento (oltre 2000 unità) rispetto all'anno precedente. Nel primo quadrimestre di quest'anno si è appena registrato un aumento di circa il 50 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008.

Tra i soggetti obbligati, banche e Poste si confermano, con il 90 per cento delle segnalazioni, gli attori principali del sistema. Se si considera che la quota facente capo alle società finanziarie, in gran parte riferibile all'attività dei *money transfer*, è pari all'8,7 per cento, si comprende quanto sia trascurabile l'apporto delle altre categorie di segnalanti e, in particolare, il contributo dei professionisti.

Sotto il profilo territoriale, le regioni da cui proviene il maggior numero di segnalazioni sono la Lombardia e il Lazio (rispettivamente, il 26,9 e 14,2 per cento del totale).

Il valore segnaletico di queste evidenze territoriali non è peraltro particolarmente significativo: va infatti considerato che lo sviluppo tecnologico e le strategie criminali consentono di scindere con sempre maggiore efficacia il luogo del riciclaggio da quello di commissione del reato presupposto. Le zone più sviluppate del Paese tendono inevitabilmente ad attrarre sia i capitali di origine illecita sia la stessa attività criminale da cui si generano.

5. L'analisi e approfondimento finanziario delle segnalazioni

L'attività di analisi e approfondimento finanziario delle segnalazioni - fondata sulla raccolta ed elaborazione di dati tratti da un'ampia gamma di fonti - è stata finora considerata al pari di un procedimento amministrativo: salvo i casi di archiviazione per mancanza di fondamento, a fronte di ciascuna segnalazione attualmente viene di norma effettuata una specifica indagine istruttoria, che si conclude con una relazione tecnica inviata ai competenti organi investigativi. Ciò a prescindere da una valutazione sulla rilevanza o meno dei fatti segnalati.

La mole crescente delle segnalazioni e la scarsa rilevanza di molte di esse evidenziano la criticità di questa prassi operativa e ne impongono il superamento. A tal fine, oltre a iniziative volte a migliorare la qualità della collaborazione attiva, è allo studio la definizione di un sistema di valutazione (*rating*) del grado di rischio associato a ciascuna segnalazione, basato sulle informazioni contenute nella stessa e su quelle raccolte in sede di approfondimento. Ciò consentirebbe di selezionare le segnalazioni, concentrando l'attenzione immediata su quelle più significative.

D'altra parte, giova ricordare che nessuna delle segnalazioni archiviate va persa: il d.lgs. 231 prevede che la UIF le mantenga comunque in evidenza, per almeno 10 anni, in modo da consentirne la consultazione da parte degli organi investigativi. Proprio in relazione a ciò, con questi ultimi si sta valutando l'opportunità di individuare una serie di fattispecie, che verrebbero accantonate, se ritenute trascurabili sotto il profilo finanziario e prive di riscontri investigativi, per essere eventualmente riprese in esame ove emergano successivamente motivi di interesse.

Sempre al fine di rendere più celere e razionale l'attività di analisi, si sta inoltre valutando la possibilità di approfondire in forma cumulativa gruppi di segnalazioni riferibili a uno stesso fenomeno (individuabile - per esempio - in base alla localizzazione geografica, alla provenienza o destinazione dei flussi, alla riconducibilità a determinate organizzazioni criminali).

Per assicurare omogeneità di trattazione ed esaustività della reportistica è in elaborazione un manuale operativo per l'analisi delle segnalazioni.

6. L'attività ispettiva.

Pur in assenza di un'apposita struttura investita del controllo ispettivo, nel 2008 la UIF ha effettuato 24 accertamenti:

► 17 ispezioni di "carattere generale" sono state prevalentemente finalizzate a valutare l'adeguatezza delle procedure di segnalazione e l'effettivo grado di collaborazione resa dal soggetto ispezionato;

► 7 "approfondimenti mirati" sono stati invece rivolti a ricostruire in dettaglio determinati flussi finanziari e a integrare informazioni acquisite per via cartolare.

Le verifiche ispettive si confermano uno strumento particolarmente efficace di sensibilizzazione dei vertici aziendali al dovere di assumere ogni utile iniziativa volta a evitare rischi di coinvolgimento, anche inconsapevole, in fenomeni di criminalità economica e finanziaria.

Con la cinica espressione "*pecunia non olet*" Vespasiano zitti il figlio Tito, che criticava la tassa introdotta dal padre sulla raccolta ad uso industriale delle urine. Il pensiero di quell'imperatore ha fatto scuola. Occorre tenere alta la guardia. E' sempre in agguato il rischio che, per il proprio tornaconto o per malintese convenienze aziendali, taluni operatori, a diversi livelli decisionali, possano indursi ad accettare o addirittura a ricercare fondi di dubbia provenienza. Sta ai vertici aziendali vigilare, dotarsi di idonei assetti organizzativi e porre in essere adeguate procedure perché ciò non avvenga.

I costi anche non lievi che l'osservanza delle norme comporta inevitabilmente per gli intermediari possono essere più che compensati in termini di reputazione e di prevenzione dei rischi legali e operativi.

7. Attività sanzionatoria e sospensioni

Gli accertamenti cartolari e ispettivi eseguiti nel 2008 hanno consentito di individuare diverse ipotesi di irregolarità.

Oltre a segnalare all'Autorità Giudiziaria (A.G.) fattispecie di possibile rilevanza penale, la UIF ha avviato 28 procedure sanzionatorie per ipotesi di omessa segnalazione di operazioni sospette (più del doppio rispetto a quelle dell'anno precedente).

E' stata inoltre disposta la sospensione di 27 operazioni sospette che presentavano un elevato grado di anomalia, attivando in tal modo uno strumento particolarmente delicato, che implica l'utilizzo di canali anche informali con i segnalanti e, al contempo, richiede uno stretto ed efficace coordinamento con le autorità inquirenti.

8. Le sinergie con la Banca d'Italia

L'approfondita conoscenza della controparte costituisce il fondamento per l'efficace controllo di ogni tipo di rischio.

Si comprende pertanto il rapporto di complementarità e di integrazione esistente tra controlli di vigilanza e antiriciclaggio sugli intermediari, finalizzati entrambi - sia pure a diversi fini - a promuovere la corretta valutazione dell'affidabilità e della correttezza della clientela. In definitiva, un'efficace vigilanza bancaria può contrastare anche fenomeni criminali; i controlli antiriciclaggio possono contribuire al miglioramento dell'organizzazione e dei controlli interni aziendali.

La stretta connessione tra i compiti della UIF e quelli della Vigilanza bancaria e finanziaria rileva anche per lo svolgimento delle ispezioni. Fermo restando il principio in base al quale l'autorità che accerta le violazioni procede alla loro denuncia o contestazione, alla Vigilanza compete, come principale obiettivo, la valutazione dell'idoneità dell'apparato organizzativo dei soggetti vigilati al corretto adempimento degli obblighi di verifica della clientela e di registrazione dei dati nell'Archivio Unico Informatico (AUI); alla UIF spetta invece specificamente

l'individuazione di singole operazioni sospette non segnalate ovvero di fenomeni di generalizzata omissione.

Le violazioni che richiedono approfondimenti istruttori vengono comunicate dall'autorità che le ha constatate a quella cui compete il controllo.

Le modalità per la collaborazione, per lo scambio informativo e per il coordinamento operativo tra la UIF e altre funzioni della Banca d'Italia sono state concordate in un recente protocollo d'intesa.

9. I rapporti con gli Organi investigativi e con l'Autorità Giudiziaria

Oltre agli scambi informativi con le Autorità di settore, il d.lgs. 231 valorizza la collaborazione con gli Organi investigativi e con l'A.G.

I rapporti pressoché quotidiani con la Guardia di Finanza (NSPV) e quelli, meno frequenti ma non meno importanti, con la DIA, si mantengono ottimali e improntati alla ricerca di modalità di collaborazione e di integrazione informativa sempre più efficienti e avanzate. Con protocolli d'intesa, tali modalità potranno essere affinate e tradotte in procedure formalizzate.

Forme di efficace collaborazione con l'A.G. sono state previste direttamente dal legislatore. Si segnala, al riguardo, l'art. 9, comma 7, del d.lgs. 231, secondo il quale l'A.G., quando ha fondato motivo di ritenere che il riciclaggio sia avvenuto attraverso intermediari vigilati, ne dà comunicazione all'Autorità di vigilanza competente e alla UIF, per gli atti di loro spettanza.

Non meno rilevante appare il comma 10 del medesimo articolo 9, in forza del quale, fermo restando l'autonomo svolgimento dell'azione penale, l'A.G. può rivolgersi alla UIF per una collaborazione gratuita di tipo istituzionale anziché occasionale e affidata a singoli consulenti.

10. La collaborazione internazionale

La proiezione internazionale rappresenta una caratteristica qualificante dell'attività della UIF. Essa si traduce sia nella partecipazione attiva ai lavori svolti dagli organismi comunitari e dalle organizzazioni internazionali dediti all'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (GAFI, MoneyVal, Gruppo Egmont) sia nello scambio di informazioni con le oltre 100 FIU estere riconosciute, che costituiscono una rete vasta e capillare sempre più efficace in ragione della crescente rilevanza internazionale dei fenomeni di criminalità finanziaria.

11. L'analisi dei dati aggregati

Ulteriore aspetto che qualifica l'azione della UIF è l'analisi dei dati aggregati tratti dall'Archivio unico informatico (AUI) e inviati mensilmente dagli intermediari, che consente di condurre studi su singole anomalie, su settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su specifiche realtà territoriali. Si tratta di una fonte informativa di notevoli potenzialità.

12. Le esigenze di ulteriore razionalizzazione del quadro normativo

Un'azione di prevenzione e contrasto efficace non può prescindere da basi normative esaustive, chiare e razionali. A tal fine, non è sufficiente la prossima attivazione delle fonti normative secondarie e pattizie previste dal d.lgs. 231, ma è necessario un ulteriore sforzo di sistematizzazione a livello legislativo.

Diverse sono le criticità e non si presentano facilmente superabili. Occorre, ad esempio:

- ▶ allineare la nozione penale e quella amministrativa di riciclaggio, introducendo il reato di autoriciclaggio; nel contempo andrebbe peraltro avviata una riflessione sull'eccessiva ampiezza dei reati presupposto attualmente previsti, che comprendono tutti i delitti non colposi;

- ▶ risolvere talune rilevanti discrasie del sistema sanzionatorio, assicurando maggiore coerenza tra potenzialità lesiva dei comportamenti ed entità delle pene;
- ▶ riconsiderare gli adempimenti a carico dei professionisti per rendere effettivo il loro contributo.

Per conseguire questi obiettivi, sarebbe importante che il Governo ricevesse una nuova delega alla redazione di un testo unico delle disposizioni antiriciclaggio, cui si era già dedicata una Commissione costituita nella scorsa legislatura presso il Ministero dell'economia.

* * *

Come può desumersi dalle funzioni che ho cercato sinteticamente di illustrare, la UIF si colloca al centro di una fitta e complessa rete di relazioni che, partendo dalle diverse categorie di destinatari degli obblighi di collaborazione, si articolano in rapporti con le molteplici istituzioni domestiche e internazionali impegnate a vario titolo nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio.

Per l'efficacia del sistema rivestono carattere fondamentale la condivisione dei principi e l'uniforme applicazione delle norme da parte delle autorità pubbliche e dei soggetti privati. A questi ultimi, in particolare, si chiede di dedicare la massima cura alla qualità e alla tempestività delle segnalazioni.

In tale contesto, la UIF promuove ogni forma di collaborazione funzionale a una crescita sana e ordinata del sistema economico e finanziario. Perché tale impegno non resti sterile è però necessario che a esso si affianchi quello degli operatori e, *in primis*, degli intermediari bancari e finanziari, la cui disponibilità e senso del dovere rivestono cruciale importanza per il funzionamento del sistema.