

Seminario di studi

su

“NORMATIVA ANTIRICICLAGGIO A TUTELA DEL MERCATO”

Giovanni Castaldi

**L’UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA (UIF)
NEL “SISTEMA” ITALIANO ANTIRICICLAGGIO:
L’ATTIVITÀ SVOLTA; I PROBLEMI APERTI.**

Napoli, 2 luglio 2009

1. Introduzione

Il riciclaggio dei proventi di attività criminose genera gravi distorsioni nell'economia legale. Gli operatori onesti vengono ingiustamente penalizzati a vantaggio di quelli che cedono alle lusinghe o alle minacce della criminalità.

Ciò spiega l'adozione, da parte della comunità internazionale, di misure sempre più incisive di prevenzione e contrasto del riciclaggio: non si tratta solo di tutelare l'ordine pubblico; occorre preservare anche il corretto funzionamento della concorrenza nei mercati e l'integrità del sistema economico e finanziario che rischia di essere contaminato, anche inconsapevolmente, da attività criminali.

La dimensione sempre più internazionale delle transazioni rende cruciali, ai fini di una lotta efficace, la cooperazione fra Paesi e l'omogeneità delle norme adottate dai singoli Stati.

All'avvicinamento delle normative nazionali hanno contribuito significativamente le prassi e le regole promosse negli ultimi anni da organismi internazionali (si pensi alle "Raccomandazioni" del GAFI, in ambito OCSE), nonché le politiche legislative dell'Unione Europea.

Questo complesso apparato di principi e di norme, che in un primo tempo incentrava l'attenzione sul sistema bancario e finanziario, più esposto a rischi di illecite strumentalizzazioni, attrae oggi altre categorie di soggetti e di operatori; estende le misure antiriciclaggio anche alla prevenzione e al contrasto del finanziamento del terrorismo; richiede che i singoli Stati istituiscano una *Financial Intelligence Unit* (le cd. FIU), per analizzare e trasmettere alle competenti autorità investigative le informazioni finanziarie

relative alle operazioni sospette segnalate dai soggetti a ciò obbligati o comunque individuate.

2. L'apparato antiriciclaggio.

In Italia, il d.lgs. n. 231 del 2007, che ha recepito la cd. “Terza direttiva antiriciclaggio” (2005/60/CE), 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), istituita presso la Banca d'Italia quale entità autonoma e indipendente e subentrata nel 2008 nell'attività già svolta dall'Ufficio italiano dei cambi in materia di operazioni sospette di riciclaggio.

La UIF funge da “filtro” tra i soggetti privati sui quali grava l'obbligo delle segnalazioni (cd. collaborazione attiva) e le autorità pubbliche incaricate delle verifiche investigative.

La struttura della UIF si articola attualmente in sei Divisioni, alcune strutture collegiali di coordinamento orizzontale e un nucleo di dirigenti in staff, impegnati anche in compiti ispettivi. La Banca d'Italia è tenuta a fornire all'Unità mezzi finanziari, beni strumentali e risorse umane e tecniche per l'efficace perseguimento dei fini istituzionali.

Tra i diversi modelli di FIU presenti nel panorama internazionale (amministrative, di polizia, giudiziarie, miste), l'Italia ha optato per un

organismo di tipo amministrativo, dotato di indipendenza funzionale. Si tratta di una soluzione analoga a quella spagnola, senz'altro conforme agli standard internazionali; questi nel prescrivere l'istituzione di una FIU in ogni ordinamento, ne individuano, quali caratteristiche essenziali:

- l'autonomia operativa e gestionale, che dovrebbe assicurare efficienza ed escludere conflitti di interesse tra diverse finalità pubbliche;
- l'unicità, che garantisce una visione accentrata delle segnalazioni e dei fenomeni che se ne deducono;
- la specialità della funzione di analisi finanziaria rispetto a quelle investigativa e giudiziaria;
- 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 natura finanziaria, amministrativa e investigativa ed essere utilizzate sia per l'approfondimento finanziario sia per la collaborazione internazionale.

3. La collaborazione tra autorità a livello nazionale e internazionale

Il d.lgs. 231 valorizza 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 evidenti rapporti di complementarità e di integrazione: sia pure

a diversi fini, entrambi concorrono a promuovere la corretta valutazione dell'affidabilità e della correttezza della clientela.

I rapporti pressoché quotidiani con la Guardia di Finanza e quelli, meno frequenti ma non meno importanti, con la DIA, sono improntati alla ricerca di modalità di collaborazione e di integrazione informativa sempre più efficienti e avanzate. Anche con queste autorità - come già avvenuto con la Banca d'Italia - saranno quanto prima concordati protocolli d'intesa per affinare e formalizzare le procedure di cooperazione.

Forme di efficace collaborazione con l'A.G. sono state disciplinate direttamente dal d.lgs. 231 (art. 9, commi 7 e 10). Questo prescrive che l'A.G., quando ha fondato motivo di ritenere che il riciclaggio sia avvenuto attraverso intermediari vigilati, ne dia comunicazione all'Autorità di vigilanza competente e alla UIF, per gli atti di loro spettanza; fermo restando l'autonomo svolgimento dell'azione penale, è inoltre previsto che l'A.G. possa rivolgersi alla UIF per una collaborazione di tipo istituzionale anziché occasionale e affidata a singoli consulenti.

Un'ulteriore caratteristica qualificante dell'attività della UIF è costituita dalla proiezione internazionale. Essa comporta sia la partecipazione attiva ai lavori svolti dagli organismi comunitari e dalle organizzazioni internazionali (GAFI, MoneyVal, Gruppo Egmont) sia un intenso scambio di informazioni, specie con le 116 FIU estere facenti parte del Gruppo Egmont.

4. La collaborazione degli operatori

4.1 Le innovazioni introdotte dal d.lgs. 231/07.

Come ho ricordato, l'attività centrale e tipica della UIF consiste nella ricezione e analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette, che pervengono dai soggetti obbligati.

Sul piano operativo, il d.lgs. 231 ha introdotto alcune fondamentali innovazioni in questa materia:

- ha allargato il novero dei soggetti tenuti alla cd. collaborazione attiva, estendendo ulteriormente i relativi obblighi ad altre categorie diverse dagli operatori bancari e finanziari;
- ha ampliato, con riguardo agli obblighi di segnalazione, la nozione di condotta sospetta di riciclaggio, comprendendovi anche la fattispecie - attualmente non rilevante sotto il profilo penale - del cd. autoriciclaggio, che si concretizza quando il riciclaggio è posto in essere dal medesimo autore del reato presupposto;
- ha equiparato - ai fini della segnalazione - conoscenza e sospetto dell'illecito: nel primo caso - quello della consapevolezza - per i soggetti che rivestono la qualifica di pubblici ufficiali la segnalazione non esclude l'obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria;
- ha introdotto un principio di collaborazione responsabile, basata sulla valutazione discrezionale del rischio di riciclaggio, al quale vanno commisurate l'entità e l'incisività delle misure di prevenzione e contrasto.

Quest'ultima innovazione riveste una valenza del tutto particolare. 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 di un cliente.

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 insito nei singoli rapporti di clientela a un mero adempimento burocratico è contrario allo spirito e alla lettera delle disposizioni.

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 chi abbia posto in essere comportamenti improntati a diligenza e buona fede, evitando sommari giudizi di responsabilità formulati a *posteriori*.

Si è d'altronde consapevoli che, specie nel caso dei professionisti, il sistema ha chiamato soggetti privati a svolgere una funzione di rilevanza pubblica difficilmente conciliabile con gli interessi economici affidati alla loro cura professionale. Non meraviglia lo scarso entusiasmo di molte categorie per il *munus publicum* di cui sono state investite. Tuttavia, non è consentito sottrarsi agli obblighi di legge. L'auspicio è che i costi della loro

osservanza siano compensati in termini di reputazione e di prevenzione dei rischi di coinvolgimento in operazioni illecite.

Si ha tuttavia presente l'opportunità di esplorare ogni possibile ragionevole composizione delle contrapposte esigenze, considerato che lo stesso d.lgs. 231 stabilisce all'art. 3 (co. 4) che *“l'applicazione delle misure (...) deve essere proporzionata alla peculiarità delle varie professioni e alle dimensioni dei destinatari della normativa”*.

4.2 Gli indicatori di anomalia.

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 peraltro di valenza tassativa.

Gli indicatori costituiscono un ausilio per gli operatori tenuti a segnalare; servono, cioè, a orientare, a guidare il segnalante. Non esiste pertanto alcun rapporto di consequenzialità tra il configurarsi di una fattispecie presente tra gli indicatori e l'attivazione dell'obbligo di segnalazione. Quest'ultimo sorge solo a seguito dell'attenta valutazione dell'operatore.

Gli indicatori rivestono comunque una importanza fondamentale nell'individuazione di quei profili, oggettivi e soggettivi, che contribuiscono a selezionare le operazioni da segnalare come sospette.

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. La qualità delle segnalazioni costituisce un elemento fondamentale dell'impianto normativo sulla lotta al riciclaggio.

Per la revisione degli indicatori già applicabili agli intermediari finanziari è in atto una riflessione con la Vigilanza, destinata a coinvolgere anche gli operatori. L'Unità sta inoltre elaborando nuovi indicatori per i professionisti e per gli altri operatori non finanziari.

Lo strumento del decreto ministeriale, introdotto dal d.lgs. 231 per l'emanazione degli indicatori di anomalia, 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 affidare a strumenti giuridici flessibili il compito di dettare quanto meno disposizioni di dettaglio, inquadrabili nell'ambito di più ampi principi stabiliti a livello governativo.

5. La segnalazione delle operazioni sospette

Il primo Rapporto sull'attività della UIF, consegnato a fine marzo 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. La tendenza ha trovato conferma nel primo semestre di quest'anno, che ha registrato un ulteriore aumento di oltre il 40 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008.

Tra i soggetti obbligati, banche e Poste, rispettivamente con il 77 e l'11 per cento delle segnalazioni (in termini relativi), si sono confermati anche nel 2008 gli attori principali del sistema. Se si considera poi che la quota facente capo alle società finanziarie (in gran parte riferibile all'attività dei *money transfer*) è pari quasi al 9 per cento, si comprende quanto sia stato trascurabile l'apporto delle altre categorie di segnalanti e, in particolare, il contributo dei professionisti.

Nel primo semestre di quest'anno si è registrata una flessione della quota di segnalazioni provenienti dalle banche (69 per cento del totale). Hanno registrato invece un aumento la quota delle Poste (che sale al 17 per cento del totale) e quella delle società finanziarie (pari all'11 per cento del totale).

Sotto il profilo territoriale, le regioni da cui è pervenuto nel 2008 il maggior numero di segnalazioni sono la Lombardia e il Lazio (rispettivamente 27 e 14 per cento del totale). Il valore segnaletico di queste evidenze territoriali - che trovano sostanziale conferma nei dati al 30 giugno 2009 - 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 che li genera.

Nel mese scorso la UIF ha stipulato con il Consiglio Nazionale del Notariato e con il Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro protocolli d'intesa che ufficializzano il ruolo e le responsabilità di questi ordini

professionali nella trasmissione telematica delle segnalazioni, secondo modalità idonee a garantire la riservatezza dei professionisti segnalanti.

6. L'analisi e l'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 - costituisce il nucleo essenziale della missione istituzionale della UIF. Essa può essere considerata come un'attività di carattere conoscitivo, che si inserisce all'interno di una fase "pre-istruttoria" precedente la vera e propria attività di investigazione, affidata alla Guardia di Finanza (NSPV) e alla DIA .

Salvo i casi di archiviazione per mancanza di fondamento, a fronte di ciascuna segnalazione la UIF effettua di norma una specifica analisi, che si conclude con una relazione tecnica inviata agli 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 inducono a ricercare soluzioni più efficienti, idonee a evitare la dispersione delle risorse a disposizione. Oltre a iniziative per 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 fornite dal segnalante e su quelle raccolte dalla UIF in sede di approfondimento. Ciò consentirebbe di operare una selezione, concentrando l'attenzione immediata sui casi più significativi. La UIF potrebbe procedere a una prima delibazione dei fatti riferiti, apprezzandone i contenuti e vagliando, al contempo, i presupposti

per l'avvio o meno della vera e propria attività di analisi e di approfondimento finanziario.

D'altra parte, nessuna delle segnalazioni va persa: il d.lgs. 231 prevede che anche quelle archiviate restino, per almeno 10 anni, a disposizione 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 motivi di interesse.

Sempre al fine di rendere l'attività di analisi più celere e razionale, verranno inoltre approfondite in forma cumulativa e periodica segnalazioni minori, 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 all'attività di analisi finanziaria è in elaborazione un apposito manuale operativo. Ulteriori opportunità di affinare l'esame delle segnalazioni potranno derivare dalla recente sottoscrizione del protocollo d'intesa tra UIF e Agenzia delle entrate per l'accesso all'archivio dei rapporti finanziari presso l'Anagrafe tributaria.

7. L'attività ispettiva e sanzionatoria.

I poteri ispettivi che la legge assegna alla UIF si confermano un valido strumento per approfondire *in loco* le segnalazioni ricevute ovvero per accertare l'eventuale presenza di operazioni sospette non segnalate e la causa di tali inadempienze.

Nello svolgimento delle ispezioni si evidenzia la stretta connessione tra i compiti della UIF e quelli della Vigilanza bancaria e finanziaria. 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.

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 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 loco determinati flussi finanziari e a integrare informazioni acquisite per via cartolare.

Gli accertamenti cartolari e ispettivi eseguiti nel 2008 hanno portato all'individuazione di diverse ipotesi di irregolarità.

Oltre a segnalare all'Autorità Giudiziaria 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 coordinamento con le autorità inquirenti.

8. 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, si rende necessario un ulteriore sforzo di sistematizzazione a livello legislativo, per superare diverse criticità emerse dall'esperienza.

Occorre, ad esempio allineare la nozione penale e quella amministrativa di riciclaggio, introducendo il reato di autoriciclaggio; nel contempo, avviare una riflessione sull'eccessiva ampiezza dei reati presupposto attualmente previsti, che comprendono tutti i delitti non colposi; risolvere le rilevanti discrasie presenti nel sistema sanzionatorio.

Alcune iniziative sono già state avviate:

- i disegni di legge A.S. n. 733-bis e A.S. n. 1454 mirano alla modifica degli artt. 648-bis e ter del codice penale, al fine di perseguire anche l'autore del reato presupposto (cd. "autoriciclaggio");
- il disegno di legge A.S. 733-B, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", contiene norme sull'attività dei "money transfer" e modifiche al d.lgs. 231 volte, tra l'altro, a estendere espressamente all'attività della UIF lo stesso regime di responsabilità vigente per l'attività di Vigilanza bancaria;
- lo schema di decreto legislativo licenziato qualche giorno fa dal Consiglio dei Ministri apporta integrazioni e correzioni al d.lgs. 231; questo testo, che rappresenta il tentativo più organico e articolato di razionalizzazione del quadro normativo, è ora all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, il cui intervento potrà eliminare ulteriori incertezze interpretative.

Sarebbe auspicabile una nuova delega al Governo per la redazione di un testo unico; potrebbe essere migliorato, alla luce dell'esperienza fin qui maturata, il testo già predisposto dalla Commissione costituita nella scorsa legislatura presso il Ministero dell'economia.

In tale contesto, andrebbe ottenuta dal Parlamento una apposita delega per intervenire sull'apparato sanzionatorio posto a chiusura del

d.lgs. 231, il quale, anche alla luce dell'esperienza maturata nel primo anno e mezzo di attività, risulta per diversi aspetti incoerente e inefficace.

Incoerente, in quanto per diverse violazioni sussiste una significativa sproporzione tra limitata pericolosità sociale dei comportamenti e assoggettamento degli stessi a sanzioni di natura penale.

Si pensi agli obblighi di adeguata verifica dei clienti, di registrazione delle operazioni nell'Archivio unico informatico e di denuncia delle irregolarità da parte degli organi di controllo interno. Ove tali violazioni non concretizzino ipotesi di concorso nel reato (delitto di riciclaggio o reati presupposti dello stesso) ovvero di favoreggiamento, sembrerebbe più razionale prevedere una semplice, quanto efficace, sanzione amministrativa piuttosto che sanzioni penali lievi, destinate a rapida prescrizione e che finiscono, in genere, per colpire solo dipendenti sprovvisti di significativi poteri decisionali. Né va dimenticato il paradosso che l'omessa istituzione dell'Archivio informatico non è reato, mentre risulta tale l'omissione o il ritardo anche di una sola registrazione.

Sotto il profilo sanzionatorio amministrativo è poi incoerente la coesistenza, nell'ambito di uno stesso provvedimento, di forme di responsabilità a carico di persone fisiche, previste dagli articoli 57 e 58, e di persone giuridiche, introdotte dall'articolo 56.

Evidentemente inefficace risulta il meccanismo di quantificazione delle sanzioni pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette. Esso, infatti, parametrando l'entità delle stesse all'importo delle operazioni, comporta spesso sanzioni del tutto sproporzionate rispetto alla capacità patrimoniale dei responsabili (persone fisiche e giuridiche).

In talune circostanze, poi, il sistema mostra limiti applicativi: si pensi, ad esempio, alle ipotesi di rilascio di garanzie e alle violazioni riferibili non a singole operazioni, bensì all'intera operatività di un soggetto. Né va trascurato che le sanzioni dirette alle persone fisiche si prestano a essere

eluse attraverso artate frammentazioni dei compiti, che rendono problematica l'attribuzione della responsabilità delle omissioni.

In un tale contesto, analogamente a quanto spesso accade nel processo penale, si rischia che l'unica vera sanzione consista nel fastidio e nelle spese connesse al procedimento, che giunge a protrarsi fino al limite quinquennale di prescrizione, con costi che lo Stato non è in grado di recuperare.

* * *

Come si è visto, 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. In tale contesto, la UIF è pronta a ogni forma di collaborazione funzionale a una crescita sana e ordinata del sistema economico e finanziario.

Ma l'impegno delle Autorità non basta. Sono fondamentali la condivisione dei principi e l'uniforme applicazione delle norme da parte degli operatori. E' dalla loro disponibilità e senso del dovere che dipende il corretto funzionamento del sistema antiriciclaggio.