

Giovanni Castaldi

L'UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA (UIF)

FUNZIONI E ORGANIZZAZIONE

1. I principi

L'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio ha implicazioni di politica internazionale per i riflessi che può comportare sulla concorrenza normativa ed economica tra diversi ordinamenti. Si pensi ai “paradisi fiscali”, sui quali la crisi in atto ha recentemente richiamato l'attenzione di molte autorità di governo.

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 iniziative del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) istituito presso l'OCSE: i principi enunciati nelle raccomandazioni del GAFI, infatti, hanno sensibilmente influenzato le politiche legislative dell'Unione Europea e dei singoli Stati.

In Italia, il d.lgs. n. 231 del 2007, che ha recepito la cd. “Terza direttiva antiriciclaggio” (n. 2005/60/CE), ha razionalizzato e innovato la normativa previgente. Esso:

- conferma il ruolo fondamentale assegnato ai soggetti obbligati a collaborare, il cui ambito viene esteso ad altre categorie estranee al settore bancario e finanziario;

- applica le misure antiriciclaggio anche alla prevenzione e al contrasto del finanziamento del terrorismo;
- introduce un principio di collaborazione responsabile, sostituendo a meri adempimenti burocratici una valutazione discrezionale del rischio di riciclaggio, cui vanno commisurate l'entità e l'incisività delle misure di prevenzione e contrasto; in particolare, anticipa l'individuazione di eventuali anomalie, sostituendo la semplice identificazione iniziale del cliente con una procedura di adeguata verifica, che si protrae per l'intera durata del rapporto con intensità proporzionata al rischio;
- amplia l'indicazione delle condotte sospette comprendendovi - anche se solo a fini segnaletici - le ipotesi di autoriciclaggio, vale a dire le operazioni compiute dal medesimo autore del reato presupposto;
- ribadisce l'esigenza che in ogni ordinamento vi sia una *Financial Intelligence Unit (FIU)*.

2. La UIF: posizione istituzionale e organizzazione

Il d.lgs. 231, inoltre, ridefinisce 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, il d.lgs. 231 assegna un ruolo centrale alla Unità di informazione finanziaria (UIF), la cui attività prosegue in chiave evolutiva l'azione di prevenzione e contrasto a suo tempo affidata al Servizio antiriciclaggio dell'Ufficio italiano dei cambi; essa non ha subito soluzioni di

continuità, nonostante la fase di avvio abbia assorbito notevoli energie per la rimodulazione degli assetti organizzativi interni.

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 segnalanti e gli organi incaricati delle verifiche investigative.

Il nostro Paese ha optato per un modello di FIU di tipo amministrativo, incentrato sull'indipendenza funzionale dell'autorità responsabile della ricezione e dell'approfondimento finanziario delle segnalazioni di operazioni sospette. Si tratta di una soluzione istituzionale conforme agli standard internazionali, che individuano, quali caratteristiche essenziali di ogni FIU:

- l'autonomia operativa e gestionale, che dovrebbe assicurare efficienza ed escludere conflitti di interesse;
- l'unicità, che garantisce una visione accentrata delle segnalazioni;
- la specializzazione delle funzioni di analisi finanziaria rispetto all'accertamento investigativo e giudiziario;
- la capacità di scambiare informazioni in modo diretto e autonomo con altre 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 la collaborazione internazionale sia per l'approfondimento finanziario.

L'organizzazione e il funzionamento della UIF sono stati disciplinati da un Regolamento del Governatore della Banca d'Italia del dicembre 2007; la Banca 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 in sei Divisioni, alcune strutture collegiali di coordinamento orizzontale e un nucleo di dirigenti in staff, impegnati anche in compiti ispettivi.

3. Le funzioni della UIF

3.1. L'analisi e l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS).

L'attività centrale e tipica della UIF consiste nella ricezione e analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette che pervengono dai soggetti obbligati. Nel corso del 2008 sono pervenute circa 14.600 segnalazioni, con un incremento del 16,4 per cento (oltre 2000 unità) rispetto all'anno precedente.

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

Le regioni da cui proviene il maggior numero di segnalazioni sono la Lombardia e il Lazio (26,9 e 14,2 per cento del totale nazionale). Nel Meridione aumentano dal 2 al 3,4 per cento le segnalazioni provenienti dalla Calabria, sulla quale si è concentrata, all'inizio del 2008, la pressione ispettiva della Banca d'Italia e della UIF.

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.

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 alla denuncia all'Autorità Giudiziaria, che il soggetto è comunque tenuto a effettuare.

L'individuazione di elementi di sospetto dipende da una valutazione discrezionale molto delicata. L'ottemperanza agli obblighi di segnalazione presuppone infatti sensibilità, ponderazione, tempestività. Necessita di un consolidato sistema di relazioni con le autorità, alle quali ogni dubbio rilevante va prontamente sottoposto. Su questi aspetti sono in corso specifiche riflessioni per risolvere i problemi legati all'individuazione delle ipotesi di omessa o tardiva segnalazione.

In questi casi, comportamenti improntati a diligenza e buona fede vanno sempre tutelati, evitando sommari giudizi 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. L'Unità sta elaborando nuovi indicatori per i professionisti e per gli altri operatori non finanziari; con alcune categorie e con gli ordini professionali si è sviluppato un intenso confronto, nel complesso molto costruttivo. Per la revisione degli indicatori già applicabili agli intermediari finanziari è in atto una riflessione con la Vigilanza, che vedrà coinvolti quanto prima anche gli operatori.

Per la trasmissione e la gestione telematica e riservata dei flussi informativi tra i soggetti segnalanti, l'UIF, gli organi investigativi, le Autorità di vigilanza e gli ordini professionali sono state individuate soluzioni tecniche adeguate, che verranno quanto prima rese operative.

L'analisi e l'approfondimento delle segnalazioni si sostanziano nella raccolta ed elaborazione di informazioni tratte da un'ampia gamma di fonti: archivi della stessa Unità; ulteriori informazioni e documenti forniti dai segnalanti; scambi informativi con le Autorità di vigilanza; richieste di collaborazione a omologhe autorità antiriciclaggio di altri Paesi; accesso all'Archivio dei rapporti finanziari presso l'Anagrafe tributaria; fonti informative pubbliche di vario genere (es. archivi commerciali; albi ed elenchi di intermediari finanziari, mediatori creditizi e agenti in attività finanziaria).

La stipula di protocolli d'intesa con altre amministrazioni rafforzerà notevolmente la possibilità di accesso della UIF a informazioni rilevanti ai propri fini.

L'attività di analisi e approfondimento finanziario delle segnalazioni è stata finora considerata al pari di un procedimento amministrativo: salvo i casi di archiviazione per mancanza di fondamento, a ciascuna segnalazione si è ritenuto doveroso far corrispondere un'indagine istruttoria e la redazione di una relazione tecnica da inviare ai competenti organi investigativi. Ciò a prescindere da una valutazione sulla rilevanza o meno dei fatti segnalati.

La mole crescente delle segnalazioni (+ 58 per cento nel 1° trimestre 2009) e la scarsa rilevanza di molte di esse evidenziano la criticità di questa prassi operativa e ne impongono il superamento. A tal fine 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 su quelle più significative.

Con una tale soluzione risulta coerente la natura sui generis dell'archiviazione prevista dal d.lgs. 231, che impone alla UIF di mantenere comunque in evidenza, per almeno 10 anni, le segnalazioni archiviate, secondo modalità che ne consentano 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 se divenute successivamente interessanti.

Sempre al fine di rendere più 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.

3.2. La sospensione.

La UIF - su richiesta del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV), della Direzione investigativa antimafia (DIA), dell'Autorità Giudiziaria (A.G.) ovvero d'iniziativa - può disporre, fino a cinque giorni lavorativi, la sospensione di operazioni sospette che presentino un elevato grado di anomalia. Nel 2008, la sospensione ha riguardato 27 operazioni. Anche questa attività è particolarmente delicata: essa implica l'utilizzo di canali anche informali con i segnalanti, per garantire la necessaria tempestività dell'intervento. Al contempo, richiede uno stretto ed efficace coordinamento con le autorità inquirenti.

3.3 L'attività ispettiva.

Pur in assenza di un nucleo specificamente destinato a tale compito, l'attività di controllo ispettivo svolta dalla UIF nel 2008 è stata intensa, sostanziandosi in 24 accertamenti: 17 possono qualificarsi di "carattere generale", in quanto prevalentemente

finalizzati a valutare l'adeguatezza delle procedure di segnalazione e l'effettivo grado di collaborazione resa dal soggetto ispezionato; 7 vanno considerati "approfondimenti mirati", volti 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.

La UIF ha avviato i lavori per la redazione di una "Guida per gli accertamenti ispettivi", con l'obiettivo di definire linee comuni e criteri omogenei, che garantiscano uniformità di comportamento. La Guida - ispirata al modello in uso per gli accertamenti di vigilanza bancaria - è destinata a costituire la base metodologica fondamentale per standardizzare i giudizi.

3.4 Le irregolarità rilevate

Gli accertamenti – sia cartolari sia ispettivi – eseguiti durante l'anno hanno consentito di individuare irregolarità in relazione alle quali la UIF ha adottato le iniziative di competenza.

Nel 2008, oltre a segnalare all'A.G. fattispecie di possibile rilevanza penale, la UIF ha avviato 28 procedure volte all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette (più del doppio rispetto a quelle dell'anno precedente).

3.5 Il valore della collaborazione

L'intero sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si fonda sulla collaborazione: a quella di base, richiesta ai soggetti obbligati a effettuare le segnalazioni, deve conseguire quella, altrettanto determinante, tra le autorità.

La facilità di accesso a un'efficiente “rete”, nazionale e internazionale, per lo scambio di informazioni costituisce un punto di forza della UIF. La configurazione organizzativa e funzionale dell'Unità è pertanto preordinata a sviluppare un sistema di relazioni istituzionali basato su significative sinergie. Un'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio efficiente ed efficace esige il costante coordinamento con le Autorità di vigilanza di settore, con gli Organi investigativi e con l'A.G., nonché il rafforzamento degli strumenti conoscitivi e la condivisione di principi e obiettivi.

3.6 I rapporti con la Banca d'Italia

Il fondamento per l'efficace controllo di ogni tipo di rischio risiede nell'approfondita conoscenza della controparte.

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, l'attività di vigilanza può contrastare anche fenomeni criminali; quella antiriciclaggio può incentivare il miglioramento dell'organizzazione e dei controlli interni aziendali.

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 destinato a fungere da prototipo per la definizione di analoghi atti convenzionali con le altre Autorità di settore.

La stretta connessione tra i compiti della UIF e quelli della Vigilanza rileva anche per lo svolgimento delle ispezioni. Fermo restando il principio in base al quale l'autorità che accerta le violazioni procede alla loro 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, di registrazione e di archiviazione dei dati nell'Archivio Unico Informatico (AUI); specifico oggetto della UIF è invece l'individuazione di singole operazioni sospette non segnalate ovvero di fenomeni di generalizzata omissione.

Le violazioni che richiedono approfondimenti istruttori vengono comunicate dalle autorità che le hanno rilevate a quelle cui compete il controllo.

3.7 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 il coordinamento con gli Organi investigativi e la collaborazione con l'A.G.

I rapporti pressoché quotidiani con il NSPV e quelli, meno frequenti ma non meno importanti, con la DIA, si mantengono ottimali e improntati alla ricerca di forme di collaborazione e di integrazione informativa sempre più efficienti e avanzate. In tale prospettiva andranno quanto prima definiti appositi protocolli d'intesa.

Lo strumento dei protocolli non è invece agevolmente attivabile nei rapporti con l'A.G., la cui organizzazione non contempla – come noto – vincoli di tipo gerarchico che consentano di trattare con un unico interlocutore. Forme di efficace collaborazione sono state tuttavia previste direttamente dal legislatore.

A questo proposito si segnala per importanza l'art. 9, comma 7, del decreto, secondo il quale l'A.G., quando ha fondato motivo di ritenere che il riciclaggio sia avvenuto attraverso operazioni effettuate presso intermediari vigilati, ne dà comunicazione all'Autorità di vigilanza competente e alla UIF, per gli atti di loro spettanza. L'A.G. viene poi informata dell'esito delle eventuali iniziative autonomamente assunte nell'ambito dei poteri propri dell'azione amministrativa.

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.

Nel 2008 la UIF ha ricevuto da Procure della Repubblica e da Direzioni distrettuali antimafia 47 richieste di documentazione e 6 di collaborazione continuativa ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 231.

Sono state inoltre consegnate più di 140 segnalazioni di operazioni sospette e attivati 54 scambi di informazioni con *Financial Intelligence Unit* (FIU) di altri Paesi.

3.8 La collaborazione internazionale

La proiezione internazionale rappresenta una caratteristica qualificante dell'attività della UIF. Essa si esplica 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 FIU estere.

Nell'anno trascorso, l'Unità è stata coinvolta nei lavori dei principali organismi internazionali; ha partecipato ai gruppi di lavoro del GAFI e dell'EGMONT; ha prestato la propria *expertise* per la valutazione dei sistemi antiriciclaggio di altri Paesi; ha evaso più di 500 richieste nell'ambito dello scambio di informazioni con altre FIU.

3.9. L'analisi dei dati aggregati

Ulteriore aspetto che qualifica l'azione della UIF è l'analisi delle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (S.A.R.A.), flussi di dati aggregati che gli intermediari inviano mensilmente, traendoli dalle evidenze dell'Archivio unico informatico (AUI).

Si tratta di una fonte informativa con grandi potenzialità, 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.

Nel 2008, i dati aggregati sono stati utilizzati per condurre elaborazioni di natura statistico-descrittiva, al fine di fornire sia informazioni di contesto, da affiancare alle evidenze tratte dall'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, sia dati di supporto all'attività ispettiva.

Il necessario miglioramento della qualità dei dati trasmessi richiede che le banche e gli altri intermediari rimuovano gli ostacoli, anche organizzativi, che spesso inficiano la correttezza delle registrazioni nell'AUI e la tempestività dei riscontri.

4. 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, ma è necessario un ulteriore sforzo di sistematizzazione a livello legislativo.

Occorre, ad esempio, allineare la nozione penale e quella amministrativa di riciclaggio; risolvere talune rilevanti discrasie del sistema sanzionatorio, ripristinando una maggiore coerenza tra potenzialità lesive dei comportamenti ed entità delle pene; superare talune incertezze interpretative concernenti l'applicazione degli obblighi di collaborazione attiva e passiva al fine di migliorarne il livello qualitativo; riconsiderare gli adempimenti a carico dei professionisti per rendere effettivo il loro contributo.

Per il conseguimento di questi obiettivi, sarebbe importante che il Governo ricevesse una nuova delega per la redazione di un testo unico delle disposizioni antiriciclaggio, cui si era già dedicata

una Commissione appositamente costituita nella scorsa legislatura presso il Ministero dell'economia.

A questo proposito non va dimenticato che per modificare il d.lgs. 231 sarebbe ancora possibile esercitare la delega per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive, che non consente peraltro interventi in materia penale (cfr. la legge n. 29/2006, che delega il Governo a intervenire entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. 231).

* * *

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 manifesta piena disponibilità a sviluppare ogni forma di collaborazione funzionale a una crescita sana e ordinata del sistema economico e finanziario. Ma l'impegno delle autorità non basta; a esso deve affiancarsi quello degli operatori e, *in primis*, degli intermediari bancari e finanziari, sulla cui disponibilità e senso del dovere si fa ampio affidamento.