

**L'UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA PER L'ITALIA (UIF)**

**A UN ANNO DALLA SUA ISTITUZIONE**

**1. L'evoluzione delle politiche di prevenzione e contrasto del riciclaggio**

Negli ultimi decenni le prassi e le regole internazionali hanno influenzato sensibilmente le politiche di prevenzione e contrasto del riciclaggio. Grazie ad esse la stessa nozione di riciclaggio si è progressivamente affinata, assumendo autonoma rilevanza rispetto a quella del reato presupposto.

Questa evoluzione testimonia la crescente consapevolezza dello specifico disvalore sociale legato al reato di riciclaggio: le sue caratteristiche e, in particolare, la minaccia rappresentata dall'immissione nell'economia legale dei proventi del crimine hanno imposto, in tutti gli Stati eticamente evoluti, l'adozione di strumenti giuridici diretti a tutelare il corretto funzionamento e l'integrità del sistema economico e finanziario.

La globalizzazione dei mercati ha interessato anche il crimine. Ai fini dell'efficace lotta al riciclaggio sono divenute quindi cruciali una fattiva cooperazione internazionale e un'omogeneità delle regole che impedisca fenomeni di arbitraggio normativo.

Alla convergenza delle normative nazionali hanno contribuito in modo particolare

- il GAFI (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale) istituito presso l'OCSE, che, con le proprie raccomandazioni, ha definito un compendio completo di "standards", ai quali devono ispirarsi gli ordinamenti nazionali;
- il Fondo Monetario Internazionale, con le sue periodiche valutazioni dei sistemi nazionali antiriciclaggio;
- il diritto comunitario che, con le direttive emanate tra il 1991 e il 2005, ha formalizzato in norme cogenti i principi e le prassi internazionali. La terza direttiva antiriciclaggio (2005/60/CE), in particolare, ha sostanzialmente recepito

le Raccomandazioni GAFI e sistematizzato i precetti contenuti nelle due precedenti direttive.

Si tratta di norme riprodotte e commentate nel Quaderno di ricerca giuridica che viene oggi presentato. Curato dagli avvocati Condemi e De Pasquale, esso raccoglie i contributi di esperti e studiosi della Magistratura, della Guardia di Finanza, della Banca d'Italia e della UIF, offrendo una completa ricostruzione del graduale affermarsi dei principi di prevenzione del riciclaggio a livello internazionale. Il volume, nel prendere in esame le iniziative dei principali organismi internazionali attivi nel campo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (GAFI, Unione Europea, Gruppo Egmont, Consiglio d'Europa, ma anche Fondo Monetario Internazionale e Nazioni Unite), dedica ampio spazio alle regole internazionali, illustrandone l'articolazione, il carattere variegato, il differente potere prescrittivo. Vengono in particolare commentate quelle fonti (es., raccomandazioni GAFI), comunemente denominate "soft law", che, pur non avendo valore cogente, hanno comunque la forza di influenzare le politiche legislative dei singoli Stati.

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,

- coinvolge oggi altre categorie di soggetti e operatori estranee al settore finanziario;
- estende le misure antiriciclaggio anche alla prevenzione e al contrasto del finanziamento del terrorismo;
- assegna un ruolo fondamentale alla cooperazione internazionale;
- richiede la presenza, in ogni ordinamento, di una *Financial Intelligence Unit* (FIU), per l'esercizio delle funzioni di ricezione, analisi e trasmissione alle competenti autorità delle informazioni finanziarie relative a operazioni per le quali sussistano sospetti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Nel 2007 questi principi hanno trovato compiuta attuazione nell'ordinamento italiano con i decreti legislativi 231 e 109, che hanno recepito nel nostro Paese la 3<sup>a</sup> direttiva antiriciclaggio.

Ed è sul sistema antiriciclaggio affermatosi in Italia e, in particolare, sulla novità rappresentata dall'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), che intendo soffermarmi.

Il compimento del primo anno di vita della UIF offre l'occasione di delinearne con più chiarezza il ruolo, la struttura e le funzioni e di fornire un primo breve resoconto dei risultati finora conseguiti e delle prospettive dell'attività futura.

## **2. Il sistema antiriciclaggio delineato dal d.lgs. n. 231/2007**

Il d.lgs. n. 231/2007 ha compendiato una disciplina in precedenza affidata a una disordinata pluralità di fonti stratificatesi nel tempo e ha introdotto, in linea con il diritto comunitario, una nozione di riciclaggio più ampia di quella rinvenibile nel codice penale (648 *bis* e *ter*), sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo. Vengono prese in considerazione, peraltro solo ai fini segnaletici, anche le attività di auto-riciclaggio, vale a dire le operazioni di riciclaggio compiute dalle stesse persone che hanno commesso o concorso alla commissione del reato presupposto. Vengono così anticipate - sia pure nel diverso ambito degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette - possibili modifiche del codice penale sulle quali attualmente discute anche il Parlamento.

Un ddl presentato nel gennaio scorso dai Ministri della giustizia e dell'interno prevede modifiche agli artt. 648-bis e ter del codice penale, al fine di perseguire - in presenza di determinate condizioni - anche l'autore del reato presupposto.

Il d.lgs. n. 231 conferma i tradizionali strumenti dell'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio, fondati sull'imposizione di obblighi volti a garantire la tracciabilità delle transazioni finanziarie (collaborazione passiva) e sull'individuazione e segnalazione delle operazioni sospette (collaborazione attiva).

Il decreto ridefinisce inoltre 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 e al finanziamento del terrorismo (**SLIDE 1**).

L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale, è subentrata, dal 1° gennaio 2008, all'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC) nell'attività di ricezione, analisi e trasmissione alle competenti autorità investigative delle informazioni sulle ipotesi di

riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Si tratta di una soluzione istituzionale conforme agli standard internazionali, che individuano, quali caratteristiche essenziali di ogni FIU:

- l'autonomia operativa e gestionale, tesa ad assicurare efficienza e a escludere conflitti di interesse;
- l'unicità, considerata l'opportunità di accentrare le segnalazioni in un unico punto a livello nazionale;
- la specializzazione delle funzioni di analisi finanziaria e la loro differenziazione dall'accertamento investigativo e giudiziario;
- la capacità di scambiare informazioni in modo diretto e autonomo con altre FIU, senza la necessità di trattati internazionali o di relazioni intergovernative;
- la "multidisciplinarietà" 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.

Il nostro Paese ha dunque 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 (SOS). Questa attività si distingue sia dall'analisi investigativa sia dalla successiva repressione del reato, valorizzando la funzione di collegamento e di filtro, assegnata alla UIF a tutela dell'integrità del sistema finanziario ed economico.

La soggettività giuridica assegnata alla UIF nell'ambito della Banca d'Italia è peculiare:

- l'Unità non ha personalità giuridica;
- l'organizzazione e il funzionamento sono disciplinate da un regolamento della Banca;
- la Banca è inoltre impegnata a fornire alla UIF i mezzi finanziari, i beni strumentali e le risorse umane e tecniche occorrenti per l'efficace perseguimento dei fini istituzionali.

Il legislatore, dunque, ha inteso privilegiare una soggettività fortemente ancorata alle funzioni, che consente di configurare l'Unità come un centro di

imputazione, coordinamento e canalizzazione di dati e informazioni di rilevante interesse pubblico.

### **3. Funzioni e organizzazione della UIF**

Il d.lgs. n. 231/2007 ha sancito il potenziamento della struttura e dell'autonomia dell'*unità di intelligence finanziaria* già operante presso l'UIC, rafforzandone i poteri ed estendendone i canali informativi.

Nonostante le inevitabili difficoltà legate alla fase di *start-up*, il trasferimento delle funzioni dall'UIC alla UIF è avvenuto senza causare soluzione di continuità nell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio.

L'attività centrale e tipica della UIF continua a essere la ricezione e l'analisi finanziaria delle SOS che pervengono dai soggetti obbligati (art. 6, d.lgs. n. 231/2007).

La UIF, inoltre:

- analizza i flussi finanziari, a fini di studio e di individuazione e prevenzione dei fenomeni di riciclaggio o finanziamento del terrorismo;
- effettua ispezioni;
- elabora indicatori di anomalia;
- definisce e diffonde modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario.

Un rilievo particolare riveste la cooperazione, anche attraverso lo scambio di informazioni, con le Autorità di vigilanza nazionali, con gli altri soggetti coinvolti a vario titolo nell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (es. organi investigativi, ordini professionali, ecc.), con le omologhe strutture di informazione finanziaria di altri Stati.

L'Unità conta attualmente 98 addetti e si articola in sei Divisioni (**SLIDE 2**).

Due Divisioni si dedicano all'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette; una effettua l'analisi statistica dei fenomeni a rischio criminalità; una cura i rapporti con le autorità internazionali e nazionali coinvolte nella lotta al riciclaggio; una si occupa delle problematiche normative ed elabora le metodologie per le attività di analisi finanziaria e ispettiva; una, infine, provvede alle esigenze logistiche dell'Unità.

Specifici compiti sono attribuiti a diverse strutture collegiali istituite per assicurare il coordinamento orizzontale necessario per l'esame di tematiche di interesse comune a più Divisioni.

In questo primo anno di attività la UIF ha promosso alcuni interventi normativi di razionalizzazione delle competenze ereditate dall'Ufficio Italiano Cambi. In particolare, il d.lgs. n. 195/2008, di attuazione del Regolamento CE n. 1889/2005 disciplinante i controlli sul denaro contante che entra o esce dalla Comunità Europea ha trasferito dalla UIF all'Agenzia delle Dogane e al Ministero dell'economia le competenze in materia di ricezione delle dichiarazioni dei movimenti di denaro contante al seguito (o tramite posta) e di istruttoria preliminare dei relativi procedimenti sanzionatori. Alla UIF continua a essere garantito l'accesso alle informazioni rilevanti per l'esercizio delle funzioni antiriciclaggio.

#### **4. La collaborazione nazionale e internazionale**

Un'efficiente "rete", nazionale e internazionale, per lo scambio di informazioni costituisce uno degli elementi qualificanti 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'Autorità Giudiziaria, nonché il rafforzamento degli strumenti conoscitivi e la condivisione di principi e obiettivi.

##### *4.1. I rapporti con la Vigilanza e con le altre Aree funzionali della Banca d'Italia*

Questi aspetti emergono innanzitutto nel rapporto di complementarità e di stretta integrazione esistente tra le regole di Vigilanza bancaria e quelle che presiedono ai controlli antiriciclaggio:

- l'applicazione delle prime può contrastare, sia pure indirettamente, i fenomeni criminosi;
- le seconde possono incentivare il miglioramento dell'organizzazione e dei controlli interni di banche e società finanziarie.

Considerate le interrelazioni esistenti anche con altre funzioni svolte dalla Banca d'Italia, il regolamento emanato dal Governatore nel dicembre 2007 ha inteso rafforzare e stabilizzare la collaborazione, disciplinandone le modalità in un apposito Protocollo d'intesa, oramai pressoché definito (articolo 6, comma 2). Esso costituirà

la base per la stipulazione di analoghi atti convenzionali con le altre Autorità di settore.

La stretta connessione tra i compiti della UIF e quelli della Vigilanza rileva sia per lo scambio di informazioni sia per lo svolgimento delle ispezioni.

Con riguardo ai controlli sulle banche e sugli altri intermediari vigilati,

- alla Vigilanza competono le verifiche dell'idoneità dell'apparato organizzativo al corretto adempimento degli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione e di archiviazione dei dati nell'Archivio Unico Informatico (AUI);
- alla UIF spetta invece individuare singole operazioni sospette non segnalate ovvero fenomeni di generalizzata omissione.

Nel 2008 l'Unità - pur non disponendo di un autonomo corpo ispettivo - ha effettuato 24 accertamenti *in loco*, attivando i nuovi poteri previsti dalla legge.

La UIF ha da poco ultimato la redazione di una nuova guida ispettiva, volta a definire il campo di indagine oggetto degli accertamenti e a orientare le ispezioni in funzione della verifica del rispetto delle disposizioni in tema di prevenzione e contrasto del riciclaggio, con specifico riguardo alle segnalazioni di operazioni sospette e ai casi di omessa segnalazione. La guida individua un percorso metodologico ispirato a criteri omogenei, al fine di garantire la necessaria uniformità di comportamento degli incaricati.

#### *4.2. I rapporti con l'Autorità Giudiziaria*

Oltre agli scambi informativi con le autorità di settore, il d.lgs. n. 231/2007 valorizza il coordinamento con gli Organi investigativi e la collaborazione con l'Autorità Giudiziaria.

Con riguardo a quest'ultima, si segnala per importanza la previsione che l'Autorità Giudiziaria, quando ha fondato motivo di ritenere che il riciclaggio sia avvenuto tramite intermediari vigilati, ne dà comunicazione all'autorità di vigilanza competente e alla UIF, per gli atti di loro spettanza (art. 9, comma 7). La comunicazione può essere ritardata in caso di pregiudizio per le indagini.

Le potenzialità di questa norma sono emerse in occasione di recenti vicende giudiziarie, nelle quali la Banca d'Italia e la UIF hanno potuto fornire una fattiva

collaborazione a una Procura della Repubblica impegnata in una indagine vasta e complessa ancora in corso.

Senza pregiudicare la speditezza dell'azione penale, la norma consente all'Autorità Giudiziaria di avvalersi della collaborazione di istituzioni dotate di risorse tecniche qualificate.

Le competenze dell'Autorità Giudiziaria e di quelle amministrative restano distinte: queste ultime non svolgono una funzione di supporto alle indagini penali, ma vengono messe in condizione di poter assumere "*gli atti di propria competenza*", intervenendo, quindi, con efficacia e rapidità, nei confronti del sistema finanziario e dei singoli intermediari.

Per quanto riguarda in particolare i rapporti con la UIF, la norma consente all'Autorità Giudiziaria di contare su una collaborazione di tipo istituzionale e non più occasionale o affidata a singoli consulenti. Il supporto tecnico e l'assistenza nell'analisi delle fattispecie si inseriscono nell'ambito dell'ordinario svolgimento delle competenze dell'Unità stessa, senza alcun onere per l'Erario dello Stato.

La sinergia tra le diverse funzioni istituzionali è evidente ove si consideri che l'Autorità Giudiziaria viene a sua volta informata delle iniziative assunte dalla UIF - così come dalle autorità di vigilanza di settore - e, quindi, anche degli ulteriori accertamenti effettuati con i poteri propri dell'azione amministrativa.

#### *4.3. La collaborazione internazionale*

La proiezione internazionale rappresenta una caratteristica qualificante dell'attività della UIF, attesi i vantaggi che ne derivano per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio.

Nell'anno trascorso, l'Unità è stata coinvolta nei lavori dei principali organismi internazionali (sia in veste di autorità nazionale antiriciclaggio, sia nell'ambito delle delegazioni italiane presso gli stessi organismi). La UIF 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.

Nel 2008, nell'ambito dello scambio di informazioni con le altre FIU, la UIF ha ricevuto ed evaso più di 500 richieste di informazioni.

## **5. L'analisi delle operazioni sospette**

Come ho già ricordato, la ricezione e l'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette rappresentano l'attività centrale e tipica della UIF.

Il d.lgs. n. 231/2007, nell'intento di rendere più efficace la collaborazione attiva degli operatori, ha rivisto i presupposti degli obblighi di segnalazione e rafforzato i presidi di riservatezza.

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 dunque equiparati ai fini della segnalazione. Nel primo caso, la segnalazione si somma alla denuncia che, in base all'ordinamento, il soggetto è comunque tenuto a effettuare.

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

Per facilitare l'individuazione delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati, la UIF ha elaborato le bozze degli indicatori di anomalia per i professionisti e per gli operatori non finanziari. Con alcune categorie e con gli ordini professionali si è sviluppato - ed è in corso - un intenso confronto, nel complesso molto costruttivo.

Per la definizione degli indicatori per gli intermediari finanziari è in atto una proficua collaborazione con la Vigilanza.

Sono inoltre in corso di definizione le soluzioni tecniche per la trasmissione e la gestione telematica dei flussi informativi relativi alle segnalazioni di operazioni sospette tra l'Unità, i soggetti segnalanti, gli organi investigativi, le autorità di vigilanza e gli ordini professionali. Sono in fase di realizzazione anche i collegamenti

telematici con l'Agencia delle Entrate, per consentire la consultazione dell'Archivio dei rapporti finanziari attivato presso l'Anagrafe tributaria.

Quanto al concreto svolgimento dell'attività di analisi e approfondimento delle segnalazioni ricevute, nel sistema italiano questa attività si configura come un procedimento amministrativo: ciascuna segnalazione implica un approfondimento e la redazione, al suo esito, di una relazione tecnica. Tali adempimenti sembrano rappresentare un dovere d'ufficio per la UIF, che vi procede in ogni caso, a prescindere dalla rilevanza o meno dell'operazione. Si ritiene, insomma, che sussista una sorta di "obbligatorietà" dell'azione di approfondimento per ciascuna segnalazione: ne consegue la necessità di redigere una relazione tecnica e di interessare gli organismi investigativi competenti, salvi i casi di archiviazione delle segnalazioni prive di fondamento.

Considerata la mole crescente delle segnalazioni e la scarsa rilevanza di molte di esse, questo sistema genera criticità che andrebbero in qualche modo superate soprattutto per favorire la tempestività degli interventi. Una soluzione - di cui andrebbe esaminata la praticabilità ai fini di rafforzare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa - potrebbe consistere nel sottoporre al Comitato di Sicurezza Finanziaria criteri di esame delle SOS che, nei casi poco significativi, consentano di sostituire la relazione tecnica con riferimenti o forme di evidenza meno strutturati.

La UIF ha intanto già avviato una revisione dei propri processi operativi, finalizzata:

- alla modifica del contenuto e dello schema delle segnalazioni, per adeguarli alle esigenze poste dalla prossima acquisizione in via telematica;
- alla rielaborazione e aggiornamento dei percorsi di analisi e all'adeguamento del modello di relazione tecnica che accompagna le segnalazioni, al fine di conseguire una maggiore uniformità dell'attività di analisi e approfondimento;
- alla definizione dell'architettura di un nuovo archivio.

L'obiettivo è quello di impegnare i segnalanti a rendere più omogenee le modalità di rappresentazione delle caratteristiche delle operazioni e ad avviare un sistema di valutazione (*rating*) del rischio insito nelle operazioni segnalate che,

opportunamente vagliato dagli analisti, permetta di definire criteri di priorità per la loro lavorazione.

La maggiore standardizzazione consentirà anche di apprezzare la qualità della collaborazione prestata da ciascun segnalante.

Nel 2008 alla UIF sono pervenute 14.261 SOS. In relazione all'esito dell'analisi dei singoli casi, 13.373 sono state trasmesse al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e alla DIA per l'approfondimento investigativo; 940 sono state invece archiviate in quanto ritenute infondate.

La disciplina delle archiviazioni presenta una importante novità rispetto al passato: la UIF, infatti, non è più tenuta a trasmettere agli organi investigativi le segnalazioni archiviate, ma deve invece mantenerne evidenza per 10 anni, secondo procedure che ne consentano la consultazione da parte degli stessi organi investigativi. Si tratta, pertanto, di un'archiviazione "sui generis".

In queste *slides* sono rappresentati:

- l'evoluzione dei volumi delle SOS pervenute e trasmesse dal 1997 al 2008 (**SLIDES 3 e 4**);
- un confronto più specifico tra i flussi pervenuti e trasmessi nel 2007 e nel 2008 (**SLIDE 5**);
- la ripartizione delle segnalazioni per categoria di segnalante, per tipologia di operazione e per regione di provenienza (**SLIDE 6, 7, 8**).

A seguito delle analisi e degli approfondimenti – anche ispettivi – effettuati, nell'anno trascorso la UIF: ha avviato 28 procedure sanzionatorie per omessa segnalazione, ha denunciato all'Autorità Giudiziaria 21 fattispecie di possibile rilevanza penale e comunicato altre 10 fattispecie di interesse.

Un'ultima notazione riguarda la sospensione di operazioni, fino a cinque giorni lavorativi, che la UIF può imporre - su richiesta del NSPV, della DIA, dell'A.G. ovvero d'iniziativa - sempre che, in quest'ultimo caso, ciò non pregiudichi il corso delle indagini. Ebbene, nel 2008 è stata disposta la sospensione di 27 operazioni. La sospensione, da comunicarsi immediatamente agli organi delle indagini, implica l'utilizzo di canali informativi anche informali con i segnalanti, per garantire la necessaria tempestività dell'intervento. Al contempo, richiede uno stretto ed efficace coordinamento con le autorità inquirenti.

Risulta confermato, anche sotto questo profilo, il ruolo determinante che la collaborazione tra le autorità può svolgere per la prevenzione e per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La collaborazione c'è, dà ottimi risultati e confido che non potrà che accrescersi in futuro.

Roma, 3 febbraio 2009