Vittorio Tusini Cottafavi
Vice Direttore
Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Financial Intelligence Unit: regole e linee di azione

28 aprile 2016

Agenda

- **Premessa**
- **Principi**
- *FIU* **e antiriciclaggio (***AML***)**
- *FIU* **e contrasto finanziario al terrorismo (***CFT***)**
- **Conclusioni**

Fase di intensa riflessione sugli assetti conseguiti dai sistemi di prevenzione *AML/CFT* e sulle esigenze di adattamento delle relative regole e azioni per fronteggiare minacce vecchie e nuove

Sedi Internazionali

IV Direttiva UE

Analisi *CFT* (NU, G20, UE, GAFI, …)

Sedi Nazionali

NRA

Mutual Evaluation **GAFI/FMI**

Recepimento IV Direttiva

L'importanza del confronto tra tutti gli attori del sistema per sviluppare congiuntamente conoscenze dei fenomeni e delle reciproche esigenze → condizioni indispensabili per la messa a punto di strategie coordinate in vista di comuni obiettivi d'interesse generale

Principi e impostazioni generali

Le funzioni-obiettivo del sistema di prevenzione: le ragioni di fondo per le quali i decisori pubblici hanno ritenuto non sufficienti i presidi di repressione e hanno istituito e disciplinato apparati e regole per una difesa anticipata/rafforzata degli alti interessi in gioco nei campi *AML* **e** *CFT*

AML

a) Evitare che i flussi di denaro illecito possano *minare l'integrità, la reputazione e la stabilità dei mercati e degli enti finanziari, del mercato interno dell'Unione* (IV Direttiva, 1° e 2° *Considerando*) → Funzione di prevenzione

b) Tutela della legalità attraverso l'intercettazione del reato presupposto del riciclaggio nel suo (necessario) momento di manifestazione finanziaria → Contributo del sistema di prevenzione all'azione di repressione

CFT

a) Ostacolare *l'abuso del sistema finanziario allo scopo di finanziare, con fondi di provenienza illecita e non, il terrorismo* con conseguente *chiara minaccia all'integrità, al regolare funzionamento, alla reputazione e alla stabilità di tale sistema* (IV Direttiva, 2° e 5° *Considerando*)

b) Ostacolare il terrorismo intercettando e recidendo le fonti di finanziamento di azioni e organizzazioni (*il terrorismo scuote le fondamenta stesse della nostra società* - III Direttiva, 1° *Considerando*)

c) In un ottica *ex post*, fornire contributi alle indagini su eventi terroristici, disvelando anche collegamenti con altri terroristi e fiancheggiatori per la prevenzione di nuove azioni

Principi e impostazioni generali

Caratteristiche del sistema di prevenzione: ampi e compositi "meccanismi di collaborazione" per lo scambio d'informazioni e analisi, sia tra soggetti privati e autorità pubbliche sia tra diverse autorità pubbliche (amministrative, investigative, giudiziarie); dimensione nazionale e internazionale delle collaborazioni

Aspetto saliente del sistema: la combinazione tra *private* e *public enforcement*

a) Funzione pubblica assegnata a operatori privati: intercettare e segnalare alle Autorità pubbliche i tentativi d'ingresso e utilizzo del sistema economico-finanziario per fini illegali

b) Scelta necessitata: nessun apparato pubblico di controllo o strumento di repressione può ottenere risultati equivalenti, in termini di capillarità e reattività delle azioni, a quelli conseguibili da un sistema privato di *screening* quotidiano della fitta trama e del continuo svolgersi delle relazioni economico-finanziarie

c) L'azione combinata delle componenti privata e pubblica mira a conseguire *enforcement*, ossia efficacia coercitiva delle norme (legalità), e deterrenza, ossia effetti dissuasivi di comportamenti in contrasto con le norme (prevenzione)

UIF: Autorità posta alla confluenza tra *private* e *public enforcement*

Analisi delle regole e delle linee d'azione con due punti di riferimento: le previsioni della IV Direttiva (gli obiettivi cui tendere); le indicazioni della *Mutual Evaluation* del GAFI/FMI (il percorso da seguire)

Ordine degli argomenti AML:

- Assetto organizzativo-istituzionale della UIF
- Acquisizione e analisi delle sos e delle altre informazioni di rilievo
- Disseminazione e collaborazioni con altre Autorità
- Collaborazione internazionale tra *FIU*
- Controlli ispettivi

Assetto organizzativo-istituzionale

IV Direttiva

a) Libertà dei singoli ordinamenti di definire natura e assetti delle rispettive *FIU*

b) Requisiti fondamentali delle *FIU*: autonomia istituzionale e indipendenza operativa, *il che significa che la FIU ha l'autorità e la capacità di svolgere liberamente le sue funzioni, compresa la capacità di decidere autonomamente di richiedere, analizzare e disseminare informazioni*

GAFI

a) Giudizio di *compliance* e di *effectiveness*: *la UIF opera con piena autonomia e indipendenza* → *tutti i processi decisionali sono sviluppati/elaborati all'interno della UIF senza alcuna interferenza*

b) Apprezzamento delle caratteristiche del modello di *FIU* amministrativa scelto dal Legislatore italiano

FATF
Financial Action Task Force

IV Direttiva

La FIU in quanto unità nazionale centrale:

a) ha la responsabilità di ricevere e analizzare le segnalazioni di operazioni sospette ed altre informazioni che riguardano attività di riciclaggio, reati presupposto associati o attività di finanziamento del terrorismo

b) può acquisire informazioni ulteriori dai soggetti obbligati

c) deve avere accesso, direttamente o indirettamente, in maniera tempestiva, alle informazioni finanziarie, amministrative e investigative necessarie per assolvere i propri compiti in modo adeguato

Acquisizione e analisi delle sos e delle altre informazioni di rilievo - GAFI

GAFI

Key findings **e** *conclusions* **sull'***effectiveness* **del sistema:**

La UIF ✓è un'unità di intelligence *finanziaria ben funzionante ✓produce buone analisi operative e analisi strategiche di elevata qualità che forniscono valore aggiunto alle segnalazioni di operazioni sospette ✓queste analisi supportano validamente il NSPV e la DIA nel lancio di indagini per riciclaggio, reati presupposto e finanziamento del terrorismo*

Fattori di successo:

Vasta gamma di sos e altre informazioni; accesso ad ampia varietà di fonti di natura amministrativa e finanziaria; disponibilità di adeguate risorse e competenze per l'analisi finanziaria; disponibilità di un avanzato sistema informatico di segnalazione e gestione delle informazioni (RADAR e nuovo *Datawarehouse*)

Aspetti critici e interventi di mitigazione:

Mancata previsione normativa del diritto della UIF di accedere a informazioni investigative → capacità di UIF e OO.II. di mitigare il problema sul piano operativo (scambio informativo sul "livello di pregiudizio investigativo" insito in ciascuna sos)

FATF

Financial Action Task Force

Acquisizione e analisi delle sos: dati e andamenti nel 2015

- SOS ricevute: **82.428** (+ 15% rispetto al 2014, solo in parte giustificato dalle sos di *Voluntary Disclosure*)

- SOS analizzate e trasmesse al NSPV e alla DIA: **84.600** (saldo positivo rispetto alle SOS ricevute)

- Qualità delle sos:
  - ✓ diminuzione dei tempi di trasmissione (55% delle sos → entro un mese; oltre 80% → entro tre mesi)

  - ✓ oltre 80% delle sos classificate con *rating* tra medio e alto in sede di analisi UIF (67% nel 2014)

La conferma di un *trend* di forte crescita nella componente *private* della sensibilità al tema della prevenzione e della consapevolezza del ruolo ad essa assegnato

Le disomogeneità – rilevate anche dal GAFI – dei livelli di collaborazione da parte delle diverse categorie di soggetti obbligati

Disseminazione e collaborazioni

IV Direttiva

a) Indipendenza delle *FIU*, che significa anche *la capacità di decidere autonomamente di […] disseminare informazioni* (vd. sopra)

b) Le FIU devono essere [poste] *in grado di rispondere alle richieste di informazioni ad esse rivolte da Autorità competenti dei rispettivi Stati membri […] la decisione se condurre l'analisi e disseminare le informazioni spetta* comunque *alla FIU*

GAFI

a) Le analisi della UIF supportano validamente il NSPV e la DIA nel lancio di indagini per riciclaggio, reati presupposto e finanziamento del terrorismo (vd. sopra)

*b) L'*intelligence *disseminata dalla UIF conduce di norma al buon esito delle indagini in materia di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e relativi reati presupposto da parte degli organi riceventi*

c) Rilievo: *novero troppo ristretto delle forze di polizia (NSPV e DIA) destinatarie della disseminazione da parte della UIF delle sos e delle relative analisi*

d) Rilievo*: vincolo per l'Unità di rendere disponibili agli OO.II. anche le sos "archiviate"*

e) Tabella dati: nel 2014 16.000 sos/analisi UIF sono risultate rilevanti per indagini concluse positivamente e in procedimenti penali

FATF
Financial Action Task Force

Collaborazione internazionale tra *FIU*

IV Direttiva

a) Previsione *di scambi, su richiesta o spontanei, di ogni informazione che possa risultare utile […] anche se il reato presupposto non è stato individuato al momento dello scambio*

GAFI

La UIF:

a) È efficace nel richiedere e nel fornire informazioni con modalità efficaci e tempestive da/a altre FIU, spontaneamente e su richiesta

b) Può [a detti fini] *ottenere e fornire informazioni amministrative, investigative e finanziarie, senza essere condizionata dall'indicazione del reato presupposto da parte della controparte estera*

c) Impiega molteplici tecniche per lo sviluppo degli scambi internazionali basate sull'utilizzo di FIU-NET

FATF
Financial Action Task Force

DATI 2015

a) Forte crescita sia delle informazioni richieste "a" *FIU* estere (725) sia delle informazioni richieste o pervenute spontaneamente "da" *FIU* estere (2.153)

Controlli ispettivi

I controlli ispettivi costituiscono sempre più per la UIF uno strumento di valenza strategica, utilizzato in modo selettivo secondo un approccio *risk-based*, piuttosto che uno strumento di verifica di *compliance* e di sanzione dei comportamenti non conformi

Campi di intervento specifico:

In chiave fenomenologica (operatività su strumenti finanziari tra intermediari italiani e *broker* esteri) e in chiave soggettivo-settoriale (imprese di custodia e trasporto valori, società di gioco, società di revisione, *money transfer*)

Risultati:

Le ispezioni effettuate hanno consentito l'individuazione di:

- esigenze di correzione di norme e prassi
- situazioni di possibile rilevanza penale comunicate all'AG
- indicatori e schemi di comportamento anomalo per rafforzare la complessiva azione di prevenzione

Contrasto finanziario al terrorismo

Le diverse sedi della cooperazione internazionale (politiche e tecniche) individuano, come obiettivo prioritario delle strategie anti-terrorismo, l'intercettazione delle fonti di finanziamento di azioni e organizzazioni, nella doppia ottica di inaridire/recidere tali fonti (prevenzione) e di contribuire alle indagini sugli eventi (repressione). Un ruolo fondamentale in tali ambiti è assegnato alle *FIU*

- Il contrasto al finanziamento del terrorismo è "trainante" ✓per il rafforzamento del sistema di prevenzione in generale (rimuovendo vincoli normativi, comportamenti non collaborativi, zone d'ombra) e ✓per la riconfigurazione del ruolo delle *FIU* da un modello operativo incentrato sulle segnalazioni di operazioni sospette ad una più ampia e flessibile funzione di *intelligence* finanziaria

- L'operatività della UIF:
  - la crescita delle sos riferibili al FT (triplicate nel 2015)
  - l'ampio e intenso flusso di informative da Autorità nazionali e *FIU* estere
  - la pronta condivisione del patrimonio informativo e le ulteriori analisi e verifiche
  - la diffusione di un'apposita comunicazione ai segnalanti

Conclusioni

Considerazioni riepilogative e prospettiche:

- **Regole:**
  - Passare dal quadro normativo attuale a quello *post*-recepimento della IV Direttiva, seguendo il percorso tracciato dal *report* della *Mutual Evaluation* del GAFI/FMI sul complessivo sistema antiriciclaggio italiano → confermare le assi portanti della disciplina e degli assetti istituzionali e attuare in modo mirato ed efficace gli interventi raccomandati

- **Linee d'azione:**
  - *Settore privato*: corretta e piena percezione da parte di tutte le categorie coinvolte del ruolo attribuito loro dall'ordinamento per la prevenzione e il contrasto dell'illegalità
  - *Autorità pubbliche*: corretta e piena consapevolezza che un sistema composito come quello italiano non è fonte di confusioni, dispersioni o sovrapposizioni ma di ricchezza e sinergie derivanti dall'integrazione, in funzione di obiettivi comuni, di esperienze, professionalità e competenze differenziate