

SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione 6^a – Finanze e tesoro

***L'attività dell'Unità
di Informazione Finanziaria per l'Italia***

AUDIZIONE DEL DOTT. CLAUDIO CLEMENTE
DIRETTORE DELL'UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA
PER L'ITALIA (UIF)

Roma, Palazzo Carpegna

18 settembre 2018

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

ringrazio la Commissione Finanze e tesoro del Senato per l'attenzione dimostrata con questa audizione nei confronti dell'attività dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia. È un'occasione preziosa per riferire direttamente al Parlamento sull'evoluzione della UIF, sui risultati più recenti e sulle strategie in atto per assicurare presidi sempre più efficaci contro il rischio di coinvolgimento di intermediari e altri operatori economici in attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Considerato l'approssimarsi del recepimento della quinta direttiva europea antiriciclaggio, il momento è propizio per segnalare in questa sede alcuni profili normativi suscettibili di miglioramento per rendere più salda l'azione di prevenzione e contrasto delle attività criminali.

Il ruolo della UIF e il suo sviluppo nel primo decennio di attività

Sulla base dei principi internazionali recepiti dalle disposizioni europee e dalle norme nazionali, il sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, affiancandosi a quello di repressione, si basa su tre fondamentali pilastri, corrispondenti a specifici obblighi per i destinatari della disciplina: l'adeguata verifica della clientela, volta a porre i soggetti obbligati nelle condizioni di valutare rapporti e operazioni alla luce del profilo economico e della attività dei richiedenti; la tracciabilità delle transazioni secondo apposite regole di conservazione dei dati; l'individuazione e la segnalazione delle operazioni sospette alle *Financial Intelligence Units* (FIU) nazionali. Al sistema collaborano sia operatori privati sia attori pubblici, quali le istituzioni con compiti di vigilanza sui soggetti obbligati, gli Organi investigativi, l'Autorità giudiziaria. In questo quadro la UIF, come *Financial Intelligence Unit* italiana, ha principalmente il compito di ricevere,

approfondire e quindi trasmettere agli Organi investigativi le segnalazioni di operazioni sospette inviate da una platea di soggetti obbligati molto vasta, che va dagli intermediari finanziari ai professionisti, dagli operatori di gioco ai trasportatori di valori. Nel sistema di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo l'Unità si trova così in una posizione centrale tra i segnalanti, cui la normativa affida il compito di intercettare le risorse di provenienza o destinazione illecita allo scopo di preservare l'economia legale dai tentativi di infiltrazione criminale, e le istituzioni incaricate di dare concretezza alla tutela in sede investigativa e giudiziaria.

Nel 2008, quando la UIF è stata costituita nell'ambito di un significativo rinnovamento della disciplina antiriciclaggio, il sistema di prevenzione era oggetto di forti critiche perché, a fronte dei costi per gli operatori chiamati alla collaborazione attiva e degli inevitabili disagi per i cittadini, i risultati venivano giudicati poco soddisfacenti. In questo decennio possiamo dire che la situazione è radicalmente cambiata e che il contributo dato alla tutela della legalità dal sistema di prevenzione è sempre più riconosciuto e apprezzato.

Anche il severo esame (*Mutual evaluation*) effettuato recentemente dal Fondo Monetario Internazionale per conto del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ha rilevato che *“l'Italia è dotata di un regime di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo maturo e sofisticato”*. Con particolare riferimento alla nostra attività il rapporto rileva che *“la UIF è un'unità di informazione finanziaria ben funzionante. Produce buone analisi operative e analisi strategiche di elevata qualità, che forniscono valore aggiunto alle segnalazioni delle operazioni sospette. Le note tecniche predisposte da UIF supportano NSPV-GdF e DIA nel lancio di indagini per riciclaggio, reati presupposto e finanziamento del terrorismo”*.

Questi risultati sono stati possibili, in primo luogo, grazie alle caratteristiche istituzionali della UIF, che ne favoriscono elevati livelli di

competenza e autorevolezza e ne garantiscono l'indipendenza. Essi sono anche frutto dell'impegno che la UIF ha profuso in questi anni su più fronti: dando impulso alla collaborazione dei segnalanti, in precedenza non soddisfacente sul piano qualitativo e quantitativo; dotandosi di maggiori risorse e di strumenti più avanzati per valorizzare le informazioni acquisite e produrre analisi di elevata qualità; rafforzando la rete di collaborazione con le altre autorità nazionali e con le FIU degli altri paesi.

La collaborazione degli operatori. - Sul fronte dei destinatari della disciplina, il sistema di prevenzione fa leva sulla collaborazione attiva degli operatori chiamati a effettuare un attento scrutinio della propria clientela e ad adottare scelte consapevoli a fronte di transazioni che appaiano connotate da collegamenti con attività illecite. Per favorire questi comportamenti, elevare la qualità delle segnalazioni e ridurre i tempi di invio, la UIF ha promosso il confronto con gli operatori. Tale attività è stata accompagnata dalla collaborazione prestata alle Autorità di supervisione nell'esercizio dei poteri loro attribuiti in materia di verifica del rispetto degli obblighi antiriciclaggio. L'obiettivo è contrastare la zona grigia rappresentata da chi trova conveniente non porsi domande di fronte alle operazioni sospette di riciclaggio secondo il vecchio principio *pecunia non olet*. Adeguata verifica e segnalazione impongono invece valutazioni e scelte precise rispetto al rischio di agevolare i criminali nell'utilizzo e nell'occultamento dei proventi di origine illecita. Il sistema antiriciclaggio si fonda sulla convinzione che la gran parte degli operatori, una volta consapevoli, non si prestino a divenire strumenti della criminalità. È però inevitabile che vi sia una minoranza di soggetti disponibili o collusi perché attratti da più facili guadagni ovvero per inerzia morale; essi sono tuttavia costretti a operare tali scelte consapevolmente e ad assumersene la responsabilità. Nei loro confronti valgono gli strumenti del diritto penale.

Perché questo sistema funzioni è necessario che i presidi antiriciclaggio siano e vengano percepiti dagli operatori, ma anche dalla società civile, non come un insieme di adempimenti burocratici imposti dall'alto, ma come un sistema condiviso, in cui tutti contribuiscono al perseguimento di un comune obiettivo finale, quello di una collettività nella quale non è consentito con i frutti del crimine alterare il funzionamento del mercato, acquisire potere economico e, in ultima istanza, influenzare le regole della comune convivenza.

In questa prospettiva la UIF si è adoperata per semplificare e rendere più agevole l'adempimento del dovere di segnalazione, assicurare supporto agli operatori e contribuire a sviluppare una diffusa cultura antiriciclaggio. Ha dedicato costante attenzione alla creazione di occasioni di scambio e di dialogo con i soggetti obbligati mediante la partecipazione a confronti pubblici, l'organizzazione di incontri, le varie forme di feedback sviluppate e aggiornate nel tempo, la collaborazione con le associazioni di categoria e gli organismi di autodisciplina, la pubblicazione di appositi *Quaderni* che illustrano sia le casistiche più ricorrenti che quelle più innovative.

Il nostro impegno ha trovato una positiva risposta da parte dei soggetti obbligati e si è tradotto, negli anni, in un trend di eccezionale crescita del flusso di segnalazioni che dalle 12.500 del 2007 sono passate a circa 94.000 nel 2017, dopo aver superato le 100.000 nell'anno precedente, anche per effetto di quelle originate da sospetti di riciclaggio nelle operazioni di *voluntary disclosure*.

Sebbene la numerosità delle segnalazioni non rappresenti un valore in sé - anzi, la sfida per la UIF è ottenere dai destinatari degli obblighi una maggior selettività senza che si perdano informazioni utili - questi dati testimoniano il cambiamento profondo nell'atteggiamento complessivo dei soggetti coinvolti nelle attività di prevenzione.

Resta ancora molta strada da percorrere perché siamo consapevoli che non tutte le categorie di destinatari dimostrano la stessa sensibilità e che, anche all'interno di quelle più attente, non tutti cooperano in maniera efficace e non tutte le tipologie di rischio sono ugualmente presidiate. Pur in questa consapevolezza, sono inequivocabili gli importanti miglioramenti anche nella qualità del flusso informativo in termini di tempestività, complessità e significatività dei fenomeni rilevati.

La rapidità nell'individuazione e nella comunicazione delle operazioni sospette è condizione essenziale di una collaborazione efficace. Ci siamo impegnati per semplificare gli adempimenti ottenendo il risultato di una notevole contrazione nei tempi di inoltro delle segnalazioni. Nel 2008, primo anno di attività della UIF, solo il 20 per cento di esse veniva inviato entro 30 giorni dall'esecuzione dell'operazione sospetta; nel 2017 la quota si è attestata a circa il 50 per cento.

L'accresciuta capacità di individuare tempestivamente le anomalie da segnalare ha agevolato anche l'adozione di provvedimenti di sospensione delle operazioni non ancora eseguite, premessa per interventi di sequestro dei fondi illeciti da parte dell'Autorità giudiziaria. Lo scorso anno sono stati adottati provvedimenti, di regola seguiti dal sequestro giudiziario dei fondi, per 66 milioni di euro; l'ammontare delle operazioni esaminate a questo fine è stato di 135 milioni di euro.

Analoghi miglioramenti si riscontrano sul fronte della rilevanza criminale delle operazioni individuate dai segnalanti. Il sistema di segnalazione delle operazioni sospette si è rivelato sempre più capace di fornire informazioni finanziarie utili per aprire nuovi scenari d'indagine e per supportare, nei procedimenti già in corso, la ricostruzione di schemi criminali complessi.

Il processo di analisi della UIF. - Sul fronte interno, l'obiettivo della tempestività e della massima qualità delle analisi ci ha spinto a investire nella selezione e nella formazione professionale delle risorse umane, nel costante adeguamento del modello organizzativo, nello sviluppo di sistemi informatici dedicati, progettati sulle nostre specifiche esigenze, che ci pongono all'avanguardia nel panorama delle FIU, tanto da essere più volte interpellati da altri paesi per assistenza tecnica. La UIF ha investito costantemente per potenziare gli strumenti per la comunicazione e la condivisione tempestiva e sicura delle informazioni fra i diversi attori: dal 2011 un apposito sistema informativo (RADAR) consente un contatto immediato fra UIF e segnalanti; nel 2013 è stato realizzato un portale per veicolare in modo più efficiente le informazioni e le analisi agli Organi investigativi; nel 2017 è stato realizzato un nuovo portale (SAFE) destinato ad accogliere l'intera attività di scambio e collaborazione fra l'Unità e le sue controparti istituzionali, assicurando livelli ancora maggiori di sicurezza, rapidità, efficienza.

In linea con gli standard internazionali, è stato introdotto e sviluppato nell'attività di analisi un approccio basato sul rischio, che tiene conto delle evidenze dei *Risk assessment* nazionale ed europeo. Sono state create aree di specializzazione (finanziamento del terrorismo, criminalità organizzata, corruzione) per presidiare le minacce che, per le loro peculiarità, possono essere meglio analizzate con metodologie specifiche. La carta vincente per affrontare tale varietà di situazioni è stata l'efficienza del ciclo di gestione e di valorizzazione dell'informazione. Le segnalazioni possono esplicare pienamente il loro potenziale solo se coniugate con un articolato insieme di ulteriori elementi informativi di diversa provenienza e natura, un patrimonio che la UIF è costantemente impegnata ad ampliare. È questo processo di arricchimento che consente di dare valore agli iniziali sospetti trasformandoli in informazioni utili ad alimentare con efficacia l'attività investigativa.

Gli investimenti effettuati per correlare immediatamente e automaticamente le diverse basi dati disponibili sono stati in questi anni consistenti e proseguono puntando allo sviluppo di tecniche e strumenti sempre più avanzati. L'integrazione delle informazioni non consente solo un miglior utilizzo delle segnalazioni, ma anche l'adozione di diversi modelli di analisi: all'approccio reattivo rispetto al singolo spunto segnalativo si è affiancato un sistema volto a identificare, dal complesso dei dati disponibili, la ricorrenza di schemi tipici di contesti a rischio e ad adottare tecniche di approfondimento focalizzate sulle specifiche anomalie.

Parallelo allo sviluppo dell'analisi a distanza è stato l'utilizzo mirato delle verifiche ispettive che, proprio in quanto strumento non ordinario per una FIU, sono state in particolare orientate a cogliere profili di rischio nuovi nei settori maggiormente esposti e in quelli meno consapevoli; esse sono state condotte anche da gruppi ispettivi integrati con personale proveniente da altre autorità di controllo, per sfruttare competenze multidisciplinari e affrontare con flessibilità contesti molto diversificati.

Perseguire questi obiettivi in presenza di un flusso di segnalazioni di operazioni sospette in continua crescita non è stato facile, ma l'impegno ha dato i suoi frutti: l'Unità è stata in grado di fronteggiare i maggiori carichi di lavoro riuscendo anzi a ridurre progressivamente i tempi di lavorazione, senza per questo sacrificare la qualità dell'analisi. Attualmente lo stock di segnalazioni in lavorazione è di circa 3.200 unità (meno della metà del flusso medio mensile). Cresce costantemente la sintonia tra la valutazione del livello di rischio attribuito dalla UIF a ciascuna segnalazione e quella attestata nel feedback ricevuto dalla Guardia di Finanza e dalla DIA.

La collaborazione istituzionale. - Altro asse portante della strategia attuata dalla UIF in questi anni è lo sviluppo di una rete di collaborazione,

scambio informativo e confronto con tutte le autorità nazionali impegnate nell'antiriciclaggio, con gli organismi internazionali e con le *Financial Intelligence Units* estere; alla base vi è la consapevolezza che l'azione di prevenzione e contrasto può avere successo solo se assume connotazioni unitarie di sistema.

Una forte attenzione è stata posta alla possibilità di accedere alle informazioni detenute dalle altre FIU presenti in oltre 150 paesi. La dimensione transnazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo rende cruciale realizzare in modo rapido e informale lo scambio a fini di intelligence di informazioni tra le diverse FIU interessate. Quello detenuto dalla rete delle FIU è un enorme patrimonio informativo il cui accesso è riservato alle Unità di intelligence per fini di analisi ma che, nel rispetto delle regole, può essere condiviso con le autorità inquirenti per indirizzare le indagini e agevolare il buon fine delle richieste rogatorie.

La UIF ha dedicato molte energie al più ampio sfruttamento di tale patrimonio sia incentivando gli scambi bilaterali - rispetto ai quali siamo oggi al vertice a livello europeo - sia utilizzando gli altri meccanismi previsti, quali l'incrocio massivo in forma anonimizzata dei dati nominativi presenti negli archivi di altre FIU o gli scambi multilaterali di informazioni. Tali metodi sono risultati particolarmente importanti in materia di finanziamento del terrorismo e hanno concorso ad alcuni rilevanti successi investigativi nel nostro paese.

In linea con un trend pluriennale di crescita della collaborazione internazionale, nel primo semestre di quest'anno l'Unità ha inviato 581 richieste di informazioni a FIU estere, con un marcato aumento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, quando le richieste furono 352 (763 nell'arco dell'intero 2017, a fronte di circa 540 in ciascuno dei due anni precedenti). Siamo tuttavia ben consapevoli delle criticità che tuttora ostacolano gli scambi di informazioni in materia di operazioni sospette a

livello internazionale. Per questo la UIF ha promosso e coordinato nell'Unione europea un ampio esercizio (*Mapping exercise*) che analizza i problemi esistenti e formula proposte per la loro soluzione. Siamo anche impegnati, soprattutto nel GAFI e nel Gruppo Egmont (l'organizzazione globale che raggruppa le FIU), in attività di valutazione volte a favorire la compliance e individuare gli scostamenti dagli standard internazionali.

Sul fronte interno la UIF ha intensificato i rapporti di collaborazione con la Magistratura e gli Organi investigativi, per valorizzare e rendere più efficace per la collettività i risultati delle analisi.

Il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e la Direzione Investigativa Antimafia sono i naturali interlocutori della UIF, i destinatari della disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette. Si va manifestando anche il crescente interesse a forme di cooperazione da parte di reparti dei Carabinieri e della Polizia di Stato specializzati in tema di terrorismo, pedopornografia, truffe informatiche e phishing.

La collaborazione della UIF con l'Autorità giudiziaria si è concretizzata, oltre che nell'inoltro, in presenza di specifiche richieste, delle segnalazioni di operazioni sospette e delle analisi tecniche svolte dall'Unità, anche in forme di collaborazione diretta, funzionali alle indagini per reati di riciclaggio e auto-riciclaggio, per i relativi reati presupposto, per il contrasto al terrorismo.

Segnale visibile dello sviluppo dell'apparato di prevenzione e contrasto come network unitario è la stessa conformazione assunta dalle infrastrutture tecnologiche adottate dall'Unità e dagli Organi investigativi, per la trattazione delle segnalazioni di operazioni sospette, che in questi anni si sono evolute in piena sintonia e sinergia, condividendo logiche e impostazioni, nel quadro di un confronto continuo e costruttivo.

L'attività più recente

La UIF continua a potenziare la propria azione con l'obiettivo di mantenere risultati di qualità elevata e di monitorare attentamente i cambiamenti nell'intensità, nelle caratteristiche e nel modus operandi delle attività illecite.

Nel nostro paese i principali rischi sistemici sono connessi alla criminalità organizzata, alla corruzione e all'evasione fiscale, fenomeni di frequente intrecciati fra loro in modo non facilmente intellegibile. Ad essi si aggiunge il terrorismo internazionale, specie di matrice islamica. Le relative minacce si trovano ampiamente riflesse nelle segnalazioni più recenti, spesso secondo casistiche originali, legate all'utilizzo di canali, strumenti o settori innovativi.

La criminalità organizzata vede convivere livelli meno evoluti, dediti ad attività delittuose legate al territorio e più esposte alle azioni di contrasto, con livelli più sofisticati che mantengono un profilo criminale defilato e adottano un approccio di tipo affaristico per gestire i propri interessi illegittimi. Questi ultimi livelli possono avvalersi di enormi riserve di liquidità e di stretti rapporti anche con attori apparentemente esterni agli ambiti criminali (amministratori pubblici, burocrati, liberi professionisti e imprenditori). Sotto il profilo finanziario si riscontra un'elevata capacità mimetica della criminalità organizzata; ciò ha fatto ritenere per lungo tempo che le segnalazioni di operazioni sospette non fossero in grado di intercettare i relativi flussi. L'esperienza di questi anni ha dimostrato il contrario: le sospette sono ormai riconosciute come un'arma particolarmente efficace nel contrasto alla criminalità organizzata. La stessa Direzione Nazionale Antimafia rileva come

la propria attività di impulso investigativo si sia notevolmente incrementata “soprattutto grazie all’analisi dei dati relativi alle operazioni sospette”¹.

Per intercettare le segnalazioni riconducibili a tali contesti è necessario fare riferimento alle reti sociali a esse sottese e agli indicatori soggettivi che possono essere spie di contaminazione dei circuiti finanziari. Questo approccio consente di far emergere fin dall’avvio dell’analisi la probabile presenza di scenari di criminalità organizzata e di adottare conseguentemente i metodi di trattazione più adeguati. Le analisi della UIF mostrano che l’utilizzo di prodotti o servizi finanziari evoluti e di strutture giuridiche complesse viene frequentemente affiancato alle tecniche tradizionali di riciclaggio, come quelle connesse al comparto dei giochi e delle scommesse. Riscontriamo inoltre un rafforzamento dei rapporti tra le organizzazioni criminali e taluni ambienti professionali e imprenditoriali, in un collegamento durevole favorito dallo scambio di reciproche utilità.

Tra le casistiche di notevole portata oggetto di recente analisi vanno richiamate l’infiltrazione mafiosa nel mercato degli idrocarburi, con dimensioni internazionali e ingenti flussi finanziari, e i casi di operatività illecita posta in essere nel mercato dei titoli di efficienza energetica.

L’analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette rappresenta un importante mezzo per il contrasto della corruzione che si affianca allo strumentario specifico affidato all’ANAC, con cui la UIF intrattiene rapporti disciplinati dal protocollo di collaborazione stipulato fin dal 2014. I contesti sono diventati sempre più complessi, organici e strutturati, allontanandosi dal modello “provvedimento contro denaro”. Le transazioni finanziarie funzionali al perseguimento degli intenti corruttivi o al riciclaggio

¹ Cfr. Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2015 – 30 giugno 2016*, Roma, 12 Aprile 2017, p. 5.

dei relativi proventi raramente coinvolgono direttamente i soggetti interessati e i rapporti finanziari a essi intestati. Diviene quindi fondamentale intercettare le centrali di scambio, ricostruendo il tessuto relazionale, ponendo attenzione alle possibili connessioni e interposizioni, anche societarie, specie nelle attività più esposte.

Sono ormai numerosi i casi in cui le sospette hanno consentito di far emergere nuove vicende di corruzione o di appropriazione di danaro pubblico o di confortare e integrare il quadro probatorio di reati altrimenti individuati. Le nostre analisi e le evidenze investigative rivelano sempre più frequentemente l'esistenza di centrali specializzate nell'intermediare i flussi finanziari destinati alla corruzione. Mi limito qui a richiamare l'identificazione di un importante circuito di corruzione e appropriazione di risorse pubbliche nell'ambito di procedure liquidatorie di enti, emerso da approfondimenti condotti dall'Unità sulla base di segnalazioni che contenevano solo tracce del fenomeno. Le attività di indagine hanno portato di recente all'adozione di misure cautelari per peculato nei confronti di diversi soggetti per un danno patrimoniale particolarmente ingente. Altri approfondimenti hanno evidenziato una rete di persone fisiche e di imprese attive nella distorsione del mercato degli appalti pubblici; la stessa rete operava per garantire trattamenti di favore, in cambio di tangenti, in sede di contenzioso giudiziario fra imprese.

È rilevante la percentuale di segnalazioni riferite a sospetti illeciti fiscali: nel 2017 è stata pari a circa il 24 per cento del totale. Va peraltro considerato che frequentemente violazioni della specie sono strumentali alla reimmissione nel sistema finanziario di fondi provenienti da reati diversi da quelli tributari. Di conseguenza molti di questi casi sono destinati a essere riclassificati in sede investigativa come reati più gravi e articolati di quelli fiscali.

In questo ambito negli ultimi anni sono emerse condotte sintomatiche di disegni fraudolenti più ampi e complessi delle tipologie fiscali tradizionali e di più difficile intellegibilità, talvolta intercettati dai professionisti, soggetti obbligati in possesso di competenze specifiche e di una visuale privilegiata per intercettare tali fenomeni. Ciò conferma che una maggiore partecipazione di questi operatori apporterebbe notevoli arricchimenti al sistema di prevenzione.

La crescente minaccia terroristica ha elevato il livello di attenzione dei soggetti obbligati, determinando un aumento progressivo delle segnalazioni di sospetto finanziamento del terrorismo, che nel 2017 sono state 981, con un incremento di quasi il 60 per cento rispetto all'anno precedente; una quota notevole di esse (37 per cento) proviene dagli istituti di pagamento, in particolare dagli operatori di *money transfer*. Il nostro paese non è stato teatro di attentati, ma sono diversi i segnali che inducono a mantenere alta la guardia, primi fra tutti: la frequente propaganda ostile da parte delle organizzazioni jihadiste, la presenza sul territorio nazionale di soggetti radicalizzati collegati direttamente o indirettamente agli attentati che hanno colpito altri paesi europei, l'arrivo anche in Italia di "combattenti di ritorno" (*returnees*), addestrati all'uso delle armi e difficili da monitorare negli spostamenti. La recente crisi dell'organizzazione dello Stato islamico ha ridotto i movimenti di persone e di fondi verso la Siria e l'Iraq, ma ha accentuato le attività di sostegno logistico, reclutamento e diffusione di propaganda in funzione di forme di "terrorismo individuale" contro obiettivi occidentali. Queste nuove caratteristiche hanno determinato flussi finanziari molto più parcellizzati e quindi più difficili da rintracciare. Alla fine del 2017 la UIF ha diffuso una ulteriore Comunicazione volta a orientare l'attenzione su questi fenomeni. Essa ha contribuito alla crescita sia del numero delle segnalazioni relative al finanziamento del terrorismo (659 nel primo semestre del 2018) sia della qualità delle informazioni in esse contenute.

All'analisi sistematica delle segnalazioni ricevute sono state affiancate attività volte a far emergere situazioni di rischio non rilevabili dai segnalanti, soprattutto con l'obiettivo di individuare possibili *returnees*, utilizzando tracce recenti di attività finanziaria. I risultati sono stati particolarmente significativi: è stato possibile individuare e portare immediatamente all'attenzione delle autorità competenti alcuni *foreign fighters* che si credeva fossero ancora nelle zone di guerra mentre erano rientrati in Italia e manifestavano un certo attivismo finanziario. La collaborazione con le forze di polizia e gli organismi di intelligence è anche in questi casi cruciale a fini di prevenzione e d'indagine.

Contro il finanziamento del terrorismo ha assunto valenza strategica a livello internazionale la condivisione tra le FIU di informazioni su base multilaterale anche in assenza di evidenti connessioni territoriali. Nell'ambito dell'*ISIL Project* promosso dal Gruppo Egmont lo scorso anno sono state scambiate informazioni su reti relazionali che presentavano connessioni con sospetti terroristi, riferite a più di 10 mila soggetti (45.000 da quando il progetto è stato avviato nel 2015). Ne sono scaturiti risultati importanti in termini di individuazione di pericolosi terroristi.

Le minacce descritte non esauriscono ovviamente il novero delle attività illegali presidiate dalla UIF. Basti citare tra le vicende che hanno assunto recente rilevanza i flussi finanziari collegati al traffico di migranti e quelli connessi a fenomeni di evasione fiscale nel commercio con la Cina.

Sotto il profilo dei processi interni alla UIF sono continui gli interventi di miglioramento dell'attività di analisi dell'Unità. Il sistema informativo RADAR è stato recentemente integrato con nuove fonti che hanno arricchito le segnalazioni e accresciuto il valore aggiunto di intelligence apportato dagli

analisti. Stiamo inoltre sperimentando tecniche innovative di analisi di grandi masse di dati (come i metodi big data) al fine di monitorare flussi finanziari verso alcuni paesi particolarmente a rischio.

L'accrescimento delle conoscenze dell'Unità si avvale anche di studi su specifici fenomeni. Una recente analisi empirica delle discrepanze tra le statistiche bilaterali ufficiali del commercio estero dell'Italia ha consentito di individuare alcuni flussi paese-settore potenzialmente riconducibili al trasferimento di fondi di natura illegale in connessione con la compravendita di merci, attraverso irregolarità di natura dichiarativa e contabile, quali la sovrapproduzione delle importazioni e la sottofatturazione delle esportazioni. È stata anche realizzata la mappatura delle anomalie nei flussi finanziari con l'estero, realizzando un modello applicabile sia ai movimenti in entrata che a quelli in uscita. Test statistici indicano che le anomalie nei flussi in uscita sono maggiori nelle province dove sono più intensi gli scambi di beni e servizi illegali, mentre quelle nei flussi in entrata si concentrano nei territori più controllati dalla criminalità organizzata. Un ampliamento delle analisi già condotte dall'Unità sulle anomalie nell'uso del contante ha consentito l'elaborazione di indicatori di rischio a un maggiore livello di dettaglio territoriale. Gli studi della UIF sono tipicamente basati sulle Segnalazioni antiriciclaggio aggregate (SARA), ricevute dagli intermediari finanziari e relative a tutte le operazioni eseguite per conto della clientela per importi (anche frazionati) superiori a 15.000 euro. Nel 2017 sono stati ricevuti dall'Unità circa 100 milioni di record aggregati che incorporavano oltre 300 milioni di singole operazioni, per un ammontare complessivo di quasi 30.000 miliardi di euro. Di grande utilità, ai fini di analisi, sono anche le basi dati della Banca d'Italia, tra cui la Centrale dei rischi e la Matrice dei conti.

Nella convinzione che la gestione integrata di un ampio patrimonio informativo rappresenti un essenziale punto di forza del sistema, la UIF si è

adoperata per accrescere ulteriormente i livelli di collaborazione con le altre autorità e per un più efficiente scambio informativo.

In ambito nazionale, i rapporti dell'Unità con la Guardia di Finanza e con la Direzione Investigativa Antimafia sono stati resi più fluidi ed efficaci dalle nuove procedure sviluppate dalla UIF. La cooperazione va oltre la mera attuazione degli obblighi normativi e investe i diversi momenti dell'azione di prevenzione e contrasto. Nel nuovo quadro normativo, l'impegno è ora rivolto, in particolare, a migliorare l'accesso della UIF alle informazioni investigative.

Nel 2017 sono pervenute dall'Autorità giudiziaria complessivamente 226 richieste di informazioni, alle quali la UIF ha fornito risposte anche articolate per condividere sia gli approfondimenti finanziari sia gli ulteriori elementi ottenuti in sede ispettiva o grazie all'attivazione delle controparti estere. Le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse alle autorità inquirenti a seguito di decreti di acquisizione sono state 1.153. Numerose sono state le collaborazioni richieste dall'Autorità giudiziaria, che hanno riguardato anche indagini venute all'attenzione degli organi di stampa e dell'opinione pubblica.

Nel 2017 e nel 2018 la UIF, in considerazione dell'intensità dei rapporti, ha stipulato Protocolli d'intesa con le Procure della Repubblica di Milano, di Roma, di Napoli e di Firenze al fine di disciplinare lo scambio di informazioni di reciproco interesse previsto dalla legge, individuare aree tematiche per analisi congiunte, stimolare la crescita della cooperazione e porre le basi per una reciproca attività formativa.

Prospettive e strategie

Ho già sottolineato come l'attività della UIF sia stata caratterizzata dalla continua ricerca delle risposte più efficaci rispetto a una realtà criminale in

costante evoluzione. Sono certo che le prospettive che si stanno delineando saranno caratterizzate da ritmi non meno incalzanti.

Da una parte si prospettano nuove sfide portate dallo sviluppo degli operatori e degli strumenti, la cui portata non è ancora del tutto chiara, ma che devono essere affrontate con approcci innovativi. Dall'altra, l'attenzione al nuovo non deve indurre a sottovalutare i rischi tradizionali, che restano predominanti e che vanno fronteggiati rafforzando e rendendo ancora più efficaci i consolidati strumenti di antiriciclaggio con l'utilizzo delle opportunità offerte dalle nuove normative.

Sul primo fronte, quello delle novità, si staglia l'esigenza di adeguamento dei presidi riguardanti lo sviluppo del *Fintech*, che produce rilevanti cambiamenti nei prodotti, nei servizi e nelle relazioni con i consumatori, offrendo grandi opportunità agli operatori legali ma anche alla criminalità, sempre pronta a utilizzare a proprio vantaggio il dischiudersi di nuovi spazi operativi. La rarefazione delle relazioni personali, le possibilità di preservare l'anonimato e la perdita di riferimenti geografici rendono questi mercati attrattivi per il riciclaggio anche di proventi di reati tradizionali o per farvi inabissare fondi destinati a utilizzi illeciti, come il finanziamento del terrorismo e la corruzione. È importante che l'economia digitale non diventi una zona franca, nell'interesse della clientela, esposta a maggiori rischi collegati anche ai furti di identità e alle frodi informatiche, ma anche degli stessi operatori dei nuovi mercati, che debbono conquistare e mantenere reputazione e credibilità.

È essenziale che il timore per i rischi meno conosciuti non spinga a dettare regole apparentemente stringenti ma di fatto inapplicabili, a prevedere controlli soffocanti ma facilmente aggirabili anche con arbitraggi normativi fra i diversi Stati. Sono necessarie norme chiare e controlli effettivi per coniugare l'obiettivo della deterrenza delle condotte illecite con l'incentivo

all'innovazione e all'efficienza a favore degli operatori corretti e degli utenti finali.

Le nuove categorie di operatori che stanno emergendo cambiano la nostra prospettiva. Il principale punto di attacco al riciclaggio è stato sempre considerato il sistema bancario, che svolgeva gran parte delle operazioni finanziarie ed era lo snodo nevralgico del sistema finanziario e dei pagamenti. Le nuove tecnologie digitali stanno rendendo maggiormente sfumati i confini del settore, coinvolgendo sempre più soggetti economici la cui attività principale è nel commercio, nelle telecomunicazioni o in altri comparti e che hanno, di conseguenza, una minore sensibilità ai rischi del riciclaggio.

Sul fronte normativo, l'attenzione all'innovazione ha trovato espressione nella disciplina degli operatori in valute virtuali introdotta dal d.lgs. 90/2017, con obblighi a carico dei soli *exchangers* e destinata a essere modificata con il recepimento della quinta direttiva, che include anche i gestori di portafogli digitali. Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha predisposto uno schema di decreto volto a realizzare la prima rilevazione di prestatori di servizi connessi alle valute virtuali, anche ai fini della loro iscrizione nel registro tenuto dall'Organismo degli agenti e dei mediatori (OAM).

La UIF da tempo dedica attenzione agli sviluppi del fenomeno. Con una Comunicazione diffusa già nel 2015 ha sottolineato i rischi del loro possibile utilizzo a fini di riciclaggio, sollecitando l'attenzione del sistema finanziario. Ha anche sostenuto l'opportunità di anticipare, in occasione del recepimento della quarta direttiva, forme di regolazione del settore e ha partecipato attivamente allo sviluppo dell'analisi e della disciplina del fenomeno nelle sedi internazionali².

² Anche in ambito GAFI, su impulso del G20, sono in corso riflessioni per l'adeguamento degli standard; le novità che verranno introdotte potranno comportare modifiche delle regole europee e di quelle nazionali.

In diverse segnalazioni degli operatori tradizionali emergono utilizzi di valute virtuali. Per ora tuttavia non si riscontrano evidenze di fenomeni di ampia portata, anche se sono state individuate connessioni con estorsioni on line, truffe, schemi piramidali, che hanno anche innescato significative attività investigative³. L'avvio dell'attività segnaletica degli *exchangers* genererà un nuovo flusso informativo che andrà guidato in modo appropriato affinché possa esplicare tutto il suo potenziale. La UIF si confronterà con gli operatori del settore per verificarne le specificità ai fini della collaborazione attiva e per poterli accompagnare verso il miglior adempimento dei relativi obblighi, eventualmente con l'adozione di modalità segnaletiche mirate.

Sul fronte delle forme più tradizionali e diffuse di riciclaggio, il d.lgs. 90/2017, pur non impeccabile sotto diversi aspetti, ha aperto nuove importanti prospettive, introducendo ulteriori attori e opportunità di condivisione, prevedendo nuovi flussi e fonti di dati, allargando il perimetro degli operatori e delle autorità coinvolte, accrescendo le forme di scambio. Il pieno sfruttamento di tali possibilità è oggi al centro delle strategie della UIF su cui ritengo utile soffermarmi brevemente.

Considerato che criminalità organizzata e terrorismo restano due fra le principali sfide, la nuova normativa ha ampliato la possibilità di interlocuzione fra l'Unità e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo introducendo un nuovo e importante scambio informativo. Esso prevede l'incrocio in forma

³ Le segnalazioni di operazioni sospette riferite all'utilizzo di valute virtuali sono state oltre 200 nel 2017 e circa 600 negli ultimi anni. Esse sono indotte in molti casi dall'opacità dello strumento, senza che ulteriori elementi oggettivi o soggettivi inducano a ritenere effettiva la probabilità di un'attività illecita sottostante. In alcune situazioni, il ricorso alle valute virtuali si inserisce in operatività complesse con utilizzo di fondi pubblici, probabili collegamenti con la criminalità organizzata o connessioni con paradisi fiscali. In diversi casi emerge la presenza di "collettori" che ricevono i fondi destinati alla conversione in valute virtuali tramite bonifici dall'estero o con ricariche di carte prepagate o altre operazioni anche di importo contenuto.

crittografata dei nominativi presenti nelle segnalazioni di operazioni sospette con quelli contenuti nelle basi dati di cui dispone la DNA al fine di individuare gli eventuali elementi di comune interesse. Si tratta di un rilevante arricchimento delle informazioni immediatamente disponibili per l'Unità, che consentirà di meglio stabilire priorità e modalità degli approfondimenti, avendo presenti le possibili connessioni soggettive con criminalità organizzata e terrorismo. La DNA avrà l'opportunità di richiedere alla UIF dati e informazioni sulle segnalazioni utili per le attività di coordinamento e impulso del Procuratore Nazionale e per avviare tempestivamente collaborazioni con l'Unità sui casi più rilevanti. Come previsto dalla legge, le modalità dello scambio sono state definite nell'ambito di appositi protocolli e in giugno è stata avviata la sperimentazione operativa della nuova collaborazione.

In linea con gli standard GAFI e con quanto già previsto in molti paesi, la riforma ha riconosciuto all'Unità la possibilità di richiedere ai soggetti obbligati, con cadenza periodica, dati e informazioni concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo individuati in base a criteri oggettivi, indipendenti dalle valutazioni degli operatori sulla ricorrenza di specifiche ragioni di sospetto. Tenendo conto che l'elevato ricorso al contante rappresenta una criticità sottolineata dal *National Risk Assessment*, la UIF ha posto in consultazione pubblica lo scorso luglio uno schema di provvedimento sulle comunicazioni oggettive che individua come prioritaria la rilevazione delle operazioni effettuate in contanti presso banche, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica, che superino complessivamente i 10.000 euro al mese.

Le comunicazioni oggettive potranno sostituire le segnalazioni di operazioni sospette motivate dal solo uso opaco di denaro. Ci si aspetta pertanto un effetto deflativo sul numero complessivo delle sospette, in quanto una quota significativa di quelle relative a operazioni in contante è motivata

da intenti cautelativi, è priva di circostanziati elementi di sospetto ed è in sostanza di scarsa utilità sotto il profilo degli approfondimenti.

Per la UIF quella delle comunicazioni oggettive rappresenterà una base dati ampia, omogenea e sistematica, che consentirà, grazie a raccordi con le segnalazioni di operazioni sospette, di ricostruire con più completezza eventuali attività oggetto di approfondimento e permetterà di individuare anche movimentazioni anomale occultate tramite l'articolazione su più intermediari.

La consultazione pubblica si è conclusa di recente; le osservazioni pervenute da associazioni di categoria e operatori mostrano una sostanziale condivisione delle scelte regolamentari effettuate e sono preminentemente volte a chiarirne gli aspetti applicativi. Il provvedimento verrà a breve sottoposto al Comitato di Sicurezza Finanziaria, già interessato sulla materia, nella prospettiva di avviare la rilevazione entro i primi mesi del prossimo anno.

Da tempo la UIF sottolinea l'importanza di un effettivo coinvolgimento delle strutture pubbliche nel sistema di prevenzione, anche a tutela delle comunità e delle economie locali dall'infiltrazione criminale. Il punto di osservazione delle Amministrazioni pubbliche è peculiare e consente di cogliere fenomeni e attività che possono sfuggire ai soggetti obbligati privati. Purtroppo il livello di adesione dei soggetti pubblici è sempre stato particolarmente contenuto; aveva evidenziato segnali di crescita solo negli ultimi tempi, dopo l'emanazione da parte del Ministero dell'Interno dei relativi indicatori di anomalia, su proposta della UIF. L'intervento normativo del 2017 appare di non facile lettura: le Amministrazioni pubbliche non vengono più considerate soggetti obbligati alle segnalazioni pur essendo tenute, limitatamente a talune attività, alla comunicazione alla UIF di dati e

informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio dell'attività istituzionale. Il Comitato di Sicurezza Finanziaria potrà, come previsto dalla normativa e come riteniamo auspicabile, ridefinire la platea dei soggetti pubblici sottoposti ad obblighi.

È importante evitare che le nuove disposizioni si traducano in una deresponsabilizzazione degli enti pubblici; ci siamo pertanto adoperati per stimolare e disciplinare l'adempimento dei nuovi doveri emanando istruzioni e indicatori di anomalia sia di carattere generale sia riferiti ad alcuni comparti e dando ampia disponibilità al confronto e alla collaborazione con le Amministrazioni stesse, che sembra aver trovato finora risposta da parte di alcuni enti locali.

L'esigenza di adeguare le regole agli sviluppi operativi e all'evoluzione dei rischi ha accelerato i ritmi degli interventi sulle norme, sollecitati da ultimo dalle nuove minacce portate dal terrorismo e dalle innovazioni negli strumenti e nelle modalità di canalizzazione dei flussi finanziari illeciti. Il prossimo passo riguarderà il recepimento della quinta direttiva, pubblicata lo scorso 19 giugno. Oltre alle innovazioni riguardanti le valute virtuali, la direttiva affina il sistema di valutazione sovranazionale dei rischi, rafforza le misure di adeguata verifica, amplia il regime di trasparenza della titolarità effettiva di società e trust, rafforza i poteri informativi delle FIU.

Il recepimento della quinta direttiva non comporterà alterazioni sostanziali delle previsioni nazionali riguardanti la UIF. I poteri dell'Unità sono già pressoché in linea con le disposizioni comunitarie e la sua collocazione istituzionale è stata considerata, in esito alla *Mutual evaluation* condotta sul nostro sistema, pienamente conforme agli standard internazionali. Il GAFI ha tuttavia richiamato, in occasione della valutazione del sistema nazionale, l'esigenza di ampliare l'accesso alle informazioni e l'ambito di disseminazione

dei risultati delle analisi. Si tratta di caratteristiche considerate fondamentali negli standard internazionali per l'efficace funzionamento delle FIU e ribadite anche dalla quinta direttiva. Il pieno e tempestivo adeguamento della disciplina nazionale potrà realizzarsi sulla base di emendamenti mirati.

Tra i profili non trattati dalla nuova direttiva, ma meritevoli di revisione normativa, figurano quelli relativi alla disciplina sanzionatoria dettata dall'ultimo decreto di riforma, che nella sua prima applicazione ha evidenziato alcuni aspetti critici.

Ulteriori interventi normativi in corso di definizione sono destinati ad assumere rilievo per l'attività della UIF. Una nuova direttiva sta per essere finalizzata per l'armonizzazione del reato di riciclaggio, con riferimento sia alle condotte sia ai reati presupposto. Un regolamento è in fase di adozione per aggiornare la normativa sul monitoraggio del trasporto transfrontaliero al seguito di denaro contante; esso amplia l'accesso e l'utilizzo da parte delle FIU delle informazioni contenute nelle relative dichiarazioni. Una nuova proposta di direttiva è stata presentata ad aprile dalla Commissione europea con disposizioni che prevedono la possibilità di accesso reciproco degli Organi investigativi e delle FIU, rispettivamente, a informazioni finanziarie e a informazioni di polizia. La proposta presenta profili di contrasto con i requisiti di autonomia delle FIU e solleva problemi di coordinamento con numerose disposizioni della quarta e della quinta direttiva antiriciclaggio. La proposta peraltro coglie la necessità di ampliare le forme di collaborazione e condivisione informativa tra le FIU e le altre agenzie impegnate, su diversi fronti, nell'azione di prevenzione e contrasto di reati gravi.

In generale è importante osservare come alla base di molti degli interventi a livello europeo vi sia l'intento di valorizzare e ampliare l'utilizzo delle informazioni contenute nelle segnalazioni di operazioni sospette e nell'intelligence sviluppata dalle FIU attraverso le proprie analisi. Ciò

conferma la qualità e le potenzialità del sistema nel suo complesso; tuttavia, molteplicità e rapida successione delle modifiche regolamentari, provenienti ora anche dall'esterno dell'impianto antiriciclaggio, rischiano, senza un'adeguata ponderazione degli impatti, di aumentare i fattori di complessità, le difficoltà di coordinamento, i costi.

Come ho già rilevato, ulteriori passi devono essere fatti nel migliorare la qualità della cooperazione tra le FIU estere che, pur registrando significativi progressi, presenta ancora in molti casi carenze che ne limitano l'efficacia. La diversa natura delle singole Unità, la frequente assenza di una chiara demarcazione tra analisi finanziaria e accertamento investigativo, l'indebito mantenimento in taluni ordinamenti di forme di segreto finanziario o professionale sono stati individuati tra i principali ostacoli alla collaborazione dal *Mapping exercise*.

La quinta direttiva assegna ora alla Commissione il compito di valutare l'efficacia della collaborazione tra le FIU ed eventualmente proporre l'istituzione di un "meccanismo di coordinamento e supporto" che prefigura forme più avanzate di integrazione operativa, basate anche sul possibile accentramento di alcune funzioni a livello europeo.

Questa prospettiva di sviluppo verso una possibile "FIU europea" presenta opportunità ma anche qualche rischio. Ci stiamo adoperando per favorire un'impostazione che valorizzi il coordinamento, la collaborazione e lo scambio su scala sovranazionale, mantenendo però funzioni tipiche e responsabilità in capo alle Unità nazionali, più ancorate al territorio, più consapevoli delle specifiche minacce, vicine alla rispettiva platea di segnalanti e agli organi preposti alle indagini. Partecipiamo attivamente alle riflessioni in atto in sede europea con l'obiettivo di favorire soluzioni snelle e non burocratiche, in grado di facilitare le analisi congiunte su casi di rilievo

transnazionale. Abbiamo promosso la formazione di gruppi di analisti provenienti da diverse FIU per l'approfondimento di operazioni sospette di comune interesse secondo un approccio di concreta condivisione dei metodi e delle conoscenze. I risultati raggiunti sono di grande rilievo sia sul piano operativo sia su quello dei metodi.

Gli impegni che attendono la UIF hanno richiesto la definizione di nuove strategie, di cui abbiamo già avviato la realizzazione. Nell'organizzazione interna il futuro della UIF è incentrato su una costante attività di qualificazione e specializzazione professionale delle risorse umane e di investimento nei sistemi informatici per presidiare al meglio l'analisi dei nuovi fenomeni. È in avanzato stato di sviluppo un progetto che a breve consentirà di spostare gli scambi di dati per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette sui canali già utilizzati dalla UIF (RADAR), connotati da un elevato livello di protezione. Nel 2019 verranno rilasciate funzionalità per consentire agli intermediari un trattamento in gran parte automatizzato delle richieste e per l'acquisizione delle informazioni in forma strutturata nel *data warehouse* dell'Unità. Al fine di minimizzare i costi di realizzazione per gli operatori è stata avviata una fruttuosa collaborazione con l'Agenzia delle Entrate per utilizzare formati di richiesta e di risposta aventi lo stesso modello logico-informatico di quelli utilizzati dall'Agenzia per le indagini finanziarie.

Il progetto - avviato dalla UIF con il supporto della Funzione Informatica della Banca d'Italia - per la classificazione automatica delle segnalazioni di operazioni sospette utilizzando tecniche di intelligenza artificiale (in particolare motori di machine learning), sta registrando risultati preliminari molto incoraggianti che evidenziano un'elevata precisione del motore di classificazione. Se tali esiti saranno confermati nell'ultima fase di sperimentazione in ambiente reale, il sistema rappresenterà un importante

ausilio all'attività di selezione e ridurrà in maniera significativa i tempi dei lavori propedeutici al trattamento delle segnalazioni.

Conclusioni

Il sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del terrorismo, grazie al contributo dei suoi diversi attori pubblici e privati, produce risultati tangibili, sempre più rilevanti. L'efficienza dell'analisi finanziaria e dell'attività investigativa consente una più celere attivazione degli Organi investigativi e dell'Autorità giudiziaria, con cui si rafforzano momenti e forme di cooperazione. I risultati conseguiti alimentano un circolo virtuoso basato sulla fiducia nel sistema da parte degli operatori e delle stesse Autorità. Ne deriva una crescente propensione a sfruttarne le potenzialità e ad aumentare l'intensità degli scambi informativi.

Continuiamo a sentirci impegnati a massimizzare i benefici derivanti dal sistema antiriciclaggio e a rendere meno gravosi gli inevitabili costi che esso impone. L'azione della UIF contribuisce a produrre i beni pubblici della tutela della legalità e della riduzione delle distorsioni sui mercati, fattori che accrescono la fiducia e le potenzialità di crescita del Paese. Le priorità di azione e di sviluppo che ci proponiamo continueranno a essere contraddistinte dalla ricerca di risultati concreti.