



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

UIF

Unità di Informazione finanziaria per l'Italia

**Presentazione del Rapporto
sull'attività svolta nel 2013**

Roma, 9 luglio 2014

Introduzione

È la prima volta che l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia presenta pubblicamente il proprio Rapporto annuale da quando nel 2008 è stato avviato il nuovo sistema antiriciclaggio e l'Unità è stata istituita presso la Banca d'Italia. Come previsto dalla legge, il Rapporto è stato trasmesso, con il parere del Comitato degli esperti, al Ministero dell'Economia e delle finanze per l'inoltro al Parlamento.

L'organizzazione di questo incontro si pone nel medesimo solco di altre iniziative sviluppate dalla UIF per rispondere alla crescente domanda di un'ampia e tempestiva informazione sul funzionamento del sistema di prevenzione e di indicazioni sui fenomeni di riciclaggio, sui settori operativi e le aree territoriali maggiormente esposti al rischio criminale.

La UIF ha aumentato i momenti di contatto con gli apparati giudiziari e investigativi, gli organi di supervisione, le autorità pubbliche, le diverse categorie di operatori; ha diffuso un ampio volume di dati statistici, curandone tempestività e forma in un'ottica di piena fruibilità; ha avviato la pubblicazione di studi e ricerche; ha via via arricchito le indicazioni fornite ai segnalanti sulle modalità seguite per il riciclaggio.

La capacità dell'Unità di svolgere il proprio ruolo di raccordo tra gli operatori privati e le autorità inquirenti si riflette sull'intero sistema antiriciclaggio: i progressi compiuti sono a vantaggio del suo funzionamento complessivo; le esigenze di ulteriore miglioramento richiedono il contributo di tutti i soggetti coinvolti.

Il sistema presuppone una "alleanza" tra le autorità pubbliche – la UIF, la Magistratura, gli Organi investigativi, le Autorità di vigilanza e di controllo – e la rete degli intermediari, dei professionisti e degli operatori.

L'attività di prevenzione rappresenta l'indispensabile complemento di quella repressiva, che da sola non può fornire risposte esaustive, specie in un paese come l'Italia caratterizzato da forme endemiche di criminalità, da un elevato livello di corruzione e di evasione fiscale, da alcune debolezze ancora presenti nell'ordinamento penale, quali la non punibilità dell'auto-riciclaggio, la ridotta tutela dai reati societari e la previsione di termini prescrizionali non sempre coerenti rispetto alla durata dei processi.

La criminalità ha bisogno, per utilizzare o occultare i proventi delle attività illecite, dei comportamenti distratti, arrendevoli o, peggio, collusi degli operatori posti ai varchi di accesso dell'economia legale. L'ordinamento antiriciclaggio richiede a questi stessi soggetti un opposto comportamento: la collaborazione attiva per intercettare e contrastare le infiltrazioni criminali.

Esprimo l'auspicio che la presentazione del Rapporto annuale dell'Unità possa rappresentare un'occasione di riflessione generale sul funzionamento del sistema di prevenzione anche come deterrente dei comportamenti delittuosi e come sostegno alla repressione dei reati.

1. Le segnalazioni di operazioni sospette

La UIF trova il suo tratto caratterizzante nell'attività di ricezione, analisi e disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette e delle altre informazioni rilevanti in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Il sistema delle segnalazioni di operazioni sospette rappresenta uno dei cardini su cui poggia la disciplina di prevenzione del riciclaggio.

Esse sono lo strumento per la collaborazione attiva degli intermediari e degli altri operatori che dispongono di punti di osservazione privilegiati per giudicare la coerenza tra il profilo economico e gli effettivi comportamenti della clientela.

La posizione nel sistema e la conoscenza dei meccanismi finanziari consentono a tali operatori di individuare tempestivamente nelle transazioni quelle anomalie che sono ragionevole indice di riciclaggio. La segnalazione alla UIF permette di avviare senza ritardo gli approfondimenti finanziari e agevolare la successiva fase investigativa. Viene così avviato un percorso di indagine diverso da quello tradizionale: si risale a ritroso la catena del crimine, dagli indizi di riciclaggio fino al reato presupposto. L'esperienza di questi anni attesta come frequentemente le segnalazioni di operazioni sospette consentono di individuare, partendo dalle transazioni finanziarie, non solo episodi di riciclaggio ma anche altri gravi reati forse destinati a restare altrimenti impuniti.

La collaborazione attiva ha mostrato un continuo sviluppo in quantità e in qualità; gli indicatori misurati sono tra i più elevati in Europa.

Le segnalazioni ricevute dalla UIF sono passate dalle 12.500 del 2007 alle circa 65.000 del 2012 e del 2013; notevoli sono anche gli importi complessivamente segnalati: nel 2013 circa 84 miliardi di euro. La quasi totalità delle comunicazioni ricevute riguarda sospetti di riciclaggio; numericamente marginali restano le

segnalazioni relative al finanziamento del terrorismo o dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, pure ricomprese nel sistema di prevenzione.

La sostanziale stabilità nel numero di segnalazioni rilevata nel 2013 rispetto all'anno precedente ha segnato solo una breve pausa nel percorso di crescita: durante il primo semestre del 2014 sono pervenute oltre 38.000 segnalazioni, con un incremento del 23 per cento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno.

L'incremento dei flussi è stato accompagnato da una progressiva contrazione dei tempi medi di rilevazione e di inoltro delle segnalazioni, facilitata anche dalle innovazioni introdotte nelle modalità di predisposizione e comunicazione. Nel 2013 il 44 per cento delle comunicazioni è stato effettuato entro un mese dal compimento delle operazioni sospette; entro i primi due mesi ne è pervenuto quasi il 65 per cento. Nel 2010 solo il 16 per cento veniva trasmesso entro un mese e il 32 per cento nei primi due mesi.

La riduzione dei tempi di rilevazione delle operazioni sospette aumenta la possibilità per la UIF di adottare tempestivi provvedimenti di sospensione in presenza di particolari esigenze cautelari. Nel 2013 sono state valutate in tale prospettiva oltre 300 segnalazioni e sono stati adottati 64 provvedimenti per un importo complessivo di circa 62 milioni di euro.

La qualità informativa delle segnalazioni denota un sensibile miglioramento in termini sia di completezza sia di chiarezza, anche grazie all'adozione del nuovo modello segnaletico. La UIF continua a offrire supporto agli operatori per lo sviluppo di adeguate capacità di diagnosi e di rappresentazione dei sospetti di riciclaggio: esiti significativi sono stati ottenuti dai numerosi incontri effettuati con i segnalanti, specie di maggiori dimensioni.

Il valore della collaborazione è dimostrato anche dal contributo che le segnalazioni di operazioni sospette e le analisi finanziarie della UIF hanno fornito agli Organi inquirenti: negli ultimi anni oltre il 50 per cento delle segnalazioni trasmesse dall'Unità è stato ritenuto meritevole di accertamenti investigativi. Delle verifiche effettivamente avviate, circa la metà si conclude con riferimenti in sede processuale. Ne emerge una buona capacità dei soggetti obbligati di individuare i comportamenti a rischio. Pur nella difficoltà di effettuare puntuali confronti con le realtà di altri paesi, questi sono sicuramente valori che ci collocano nell'area più virtuosa.

I risultati conseguiti non devono far dimenticare le criticità che ancora impediscono al sistema di prevenzione di esprimere pienamente il suo potenziale.

La collaborazione attiva presenta livelli non omogenei. Quasi l'85 per cento delle segnalazioni proviene dalle banche e dalle Poste. Esse appaiono generalmente consapevoli del fatto che il contrasto del riciclaggio costituisce anche un presidio rispetto al rischio del coinvolgimento dell'azienda in vicende criminali e non solo un contributo al perseguimento di interessi pubblici. L'attenzione delle banche tende, però, a concentrarsi sull'operatività corrente; uno scrutinio meno attento sembra emergere per le movimentazioni della clientela di maggiori dimensioni e quando il rapporto assume prevalenti connotazioni di tipo gestorio e consulenziale. Anche la collaborazione molto ridotta di SIM e SGR risente delle particolari caratteristiche delle relazioni con la clientela di questi intermediari. Su tali carenze si sta focalizzando l'attività di controllo dell'Unità.

Il numero di segnalazioni trasmesse da professionisti e operatori non finanziari permane esiguo (circa 2.800 segnalazioni, pari a poco più del 4 per cento del totale) e quasi interamente riferibile ai notai e agli operatori di gioco.

La scarsa collaborazione di queste categorie è una criticità presente in molti altri paesi, con numeri di segnalazioni trasmesse anche inferiori a quelli dell'Italia. Essa va contrastata, oltre che con l'intensificazione dei controlli, favorendo un approccio che anteponga la sostanza alla forma nell'applicazione delle previsioni normative e rafforzando i presidi a tutela della riservatezza.

Anche gli uffici della Pubblica Amministrazione non appaiono effettivamente partecipi al sistema segnaletico, privando quest'ultimo di un contributo potenzialmente rilevante. Sono stati avviati contatti con il Ministero dell'Interno per definire gli ambiti di attività pubblica per i quali è opportuno fornire indicatori di anomalia e istruzioni per le modalità di segnalazione.

Fra le Amministrazioni locali emergono positivi segnali di sensibilità al contrasto del riciclaggio che l'Unità sta seguendo con attenzione. Il Comune di Milano ha attivato al proprio interno una funzione antiriciclaggio e ha avviato l'attività di segnalazione delle operazioni sospette. L'Associazione dei Comuni della Lombardia ha manifestato l'intendimento di promuovere analoghe iniziative fra i propri associati.

2. L'analisi operativa

Le segnalazioni pervenute alla UIF sono tutte oggetto di un'analisi finanziaria diretta a valutare la fondatezza del sospetto, sviluppare quando possibile le "tracce" indicate dagli operatori accertando l'origine e la destinazione dei fondi, contribuire a orientare le successive eventuali indagini.

Far adeguatamente fronte a un flusso di segnalazioni sempre crescente in numero e in contenuti, realizzando analisi finanziarie utili ed efficaci, rappresenta per la UIF una sfida ambiziosa ma doverosa da accogliere per valorizzare l'impegno richiesto a tutti i soggetti obbligati.

Nel 2013 si sono raccolti pienamente i frutti degli investimenti in professionalità e in risorse tecnologiche effettuati in questi anni. Sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi oltre 92.000 segnalazioni, con un incremento sul 2012 del 54 per cento. Ciò ha permesso di portare lo *stock* di segnalazioni in lavorazione a livelli fisiologici e di raggiungere al contempo una potenzialità di analisi che consente di fronteggiare anche le nuove prospettive di crescita che si vanno manifestando.

Il nuovo sistema di gestione delle "sospette" (RADAR – Raccolta e Analisi Dati AntiRiciclaggio) ha manifestato tutte le sue potenzialità dalla fine del 2012, quando sono entrati a regime i paralleli sistemi degli Organi investigativi, che ne condividono logiche e impostazioni di fondo. La recente realizzazione di un portale per lo scambio dei flussi informativi ha completato il raccordo fra i tre sistemi.

Dall'avvio di RADAR l'esame delle operazioni sospette si è potuto avvantaggiare di una maggiore quantità e di una migliore fruibilità delle informazioni nonché della presenza di una piattaforma di supporto per le attività di analisi; i già ampi e strutturati contenuti delle segnalazioni vengono automaticamente raccordati con i dati presenti negli archivi dell'Unità. La maggiore quantità di informazioni disponibili ha ridotto la necessità di richieste integrative ai segnalanti, con ricadute positive sui livelli di efficienza complessiva. La prossima entrata in operatività del *datawarehouse* dell'Unità consentirà un ulteriore notevole passo avanti nell'accesso alle informazioni e nella loro gestione integrata.

La revisione dei processi di lavoro ha permesso di modulare l'attività in base alle specificità delle operazioni comunicate e al loro grado di rischio.

L'approfondimento da parte della UIF si avvale di diversi livelli di analisi e dell'introduzione di un articolato sistema di *rating* delle segnalazioni. Le valutazioni di rischio degli analisti della UIF si affiancano a quelle cui sono tenuti gli operatori al momento dell'inoltro.

Nel 2013 a oltre metà delle segnalazioni esaminate è stata attribuita dall'Unità una valutazione di rischio medio o elevato, confermando per una parte prevalente il giudizio dei soggetti obbligati.

Il miglioramento delle capacità della UIF di selezionare le segnalazioni ha consentito anche di accrescere nel 2013 il numero delle archiviazioni: circa 7.500, pari all'8,1 per cento dei casi esaminati (4,9 per cento nel 2012). Le comunicazioni

archivate, di cui viene data notizia al segnalante, continuano comunque ad alimentare le basi dati dell'Unità e degli Organi investigativi per essere sottoposte a ulteriori approfondimenti qualora emergano nuovi elementi di sospetto.

Un'ulteriore crescita della funzione di filtro svolta dalla UIF sarà consentita da un nuovo meccanismo messo a punto con la collaborazione della Guardia di Finanza che rende possibile disporre preliminarmente, per ogni segnalazione pervenuta, di un indicatore di rilevanza investigativa. Tale sistema permette una più completa valutazione delle segnalazioni sotto il profilo soggettivo e agevola l'individuazione dei casi rilevanti.

L'efficienza organizzativa è una chiave fondamentale per lo svolgimento delle funzioni di analisi ma il valore dei risultati ottenuti dipende anche dalla qualità e dalla quantità delle informazioni disponibili. Quanto più è completo ed efficiente l'accesso ai dati rilevanti, tanto più una FIU può svolgere utilmente il proprio compito.

Sotto questo profilo non possono sottacersi alcune carenze. Anche in presenza di specifiche previsioni normative, si registrano difficoltà da parte di organismi pubblici a rendere disponibili le informazioni in loro possesso. Inoltre la normativa nazionale, in contrasto con gli *standard* internazionali e comunitari, non prevede la possibilità di accesso dell'Unità ai dati investigativi e giudiziari, salvo che tali informazioni servano per dare riscontro a richieste di FIU estere; paradossalmente non è possibile utilizzare per fini di tutela dell'integrità del nostro sistema economico indicazioni che sono invece fruibili per i medesimi obiettivi di altri paesi.

3. L'analisi strategica

Il decreto legislativo 231 del 2007 chiama la UIF a svolgere, oltre alle analisi dirette a individuare e contrastare singoli episodi criminali, anche approfondimenti a carattere strategico, orientati a identificare fenomeni, tendenze, prassi operative, punti di debolezza del sistema e a valutare i rischi di riciclaggio e le esigenze di presidio.

L'analisi strategica utilizza l'intero patrimonio informativo dell'Unità e si avvale del contributo di tutte le professionalità presenti. L'osservazione e lo studio dei flussi finanziari e l'esame complessivo delle segnalazioni di operazioni sospette sono le macro-attività su cui essa si fonda.

I risultati consentono all'Unità di definire le priorità e le strategie d'intervento. La condivisione con le altre autorità e gli operatori favorisce il rafforzamento del complessivo sistema di contrasto.

Per rendere disponibili gli esiti degli approfondimenti anche a un pubblico più ampio e favorire lo sviluppo di una cultura della legalità, l'Unità ha avviato nei mesi scorsi la pubblicazione della collana "Analisi e studi" dei *Quaderni antiriciclaggio*, che si va ad affiancare alla periodica diffusione dei dati statistici sull'attività svolta.

L'analisi dei flussi finanziari, con l'utilizzo di metodi quantitativi, si avvale principalmente di informazioni desunte dall'archivio unico informatico e segnalate alla UIF in forma aggregata (SARA Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate). Tiene anche conto di tutti gli elementi acquisiti nell'ambito delle altre attività della UIF. Tali fonti vengono integrate, quando necessario, da specifiche richieste di dati agli intermediari.

Nel 2013 l'attenzione è stata focalizzata su alcune modalità operative che possono essere indicative di riciclaggio, al fine di valutarne la diffusione e la localizzazione territoriale. È stato così possibile classificare le aree geografiche secondo prefissati parametri di rischio.

L'uso del contante amplifica in maniera molto significativa la minaccia che proventi illeciti siano inseriti nel circuito economico. Come indicato anche da un recente studio della Banca Centrale Europea, in Italia il volume delle transazioni al dettaglio regolate in contante è notevolmente superiore alla media dell'Unione.

L'Unità ha svolto un approfondimento al fine di individuare le aree, fino a livello comunale, in cui il ricorso a tale strumento di pagamento presenta profili di anomalia.

I risultati preliminari indicano che l'operatività in contante non spiegata dai fondamentali economici, demografici e di struttura finanziaria si concentra, con alcune eccezioni, nelle regioni del Sud a più elevata infiltrazione criminale; punti di attenzione si individuano, però, anche in alcune specifiche aree del Centro e del Nord-Ovest, tra cui province in prossimità delle zone di confine, in particolare con paesi considerati a fiscalità privilegiata.

I centri finanziari *off-shore* assorbono una quota di tutto rilievo dei flussi finanziari internazionali del nostro paese; grazie all'opacità consentita dai loro ordinamenti, possono costituire un rifugio anche per i capitali di origine illecita. L'individuazione delle determinanti e delle anomalie dei flussi finanziari verso i paesi a rischio è stata oggetto nel 2013 di un'analisi condotta in collaborazione con il Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, che ha preso in considerazione il complesso dei bonifici dal nostro paese verso l'estero.

I risultati mostrano che i paesi a rischio attraggono un volume di flussi finanziari più elevato di oltre il 30 per cento rispetto a quanto giustificato dai fondamentali

economici e socio-demografici. L'analisi ha anche permesso di definire un indicatore di anomalia per una classificazione dei paesi di destinazione dei fondi e delle province italiane di origine.

Per favorire un'azione di controllo basata sul rischio, è stato avviato un progetto per la valutazione del livello di collaborazione attiva delle banche. Le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai singoli intermediari vengono confrontate con quelle attese sulla base delle attività economiche svolte sul territorio, del livello di criminalità e della connotazione della struttura finanziaria. Il modello consentirà di individuare intermediari e loro articolazioni connotati da scostamenti rilevanti.

I risultati delle analisi effettuate dalla UIF hanno contribuito allo sviluppo di una metodologia per il *risk assessment* nazionale elaborata, su iniziativa del Comitato di Sicurezza Finanziaria, da un Gruppo di lavoro costituito presso il Ministero dell'Economia.

L'esercizio, in applicazione delle nuove Raccomandazioni del GAFI, ha l'obiettivo di giungere all'identificazione, all'analisi e alla valutazione delle minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, individuando quelle più rilevanti e le loro modalità realizzative. La ricognizione dei settori maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e delle vulnerabilità presenti nel sistema nazionale di prevenzione, investigazione e repressione dovrebbe portare a delineare le aree verso le quali indirizzare i futuri interventi di *policy* per ridurre le vulnerabilità rilevate e accrescere l'efficacia del sistema di contrasto.

L'analisi complessiva delle segnalazioni di operazioni sospette, alla luce della loro ricorrenza e in una visione sistematica, permette alla UIF di delineare tipologie di comportamenti finanziari a rischio di riciclaggio, caratterizzate da un potenziale nesso finalistico rispetto a condotte criminali. In alcuni casi appaiono immediatamente identificabili gli obiettivi di carattere illecito. Si tratta, però, di qualificazioni che talvolta possono risultare ingannevoli. L'esperienza indica che tali tipologie sono neutre rispetto ai reati presupposto. La stessa criminalità organizzata si manifesta sul piano finanziario utilizzando tutti i possibili strumenti idonei a muovere ingenti volumi di denaro nascondendone le tracce, con modalità comuni ad altre forme di delinquenza, come ad esempio quella fiscale.

È, questo, un ulteriore motivo per non abbassare la guardia rispetto a comportamenti che, a torto o a ragione, si ritengono espressivi di una minor pericolosità sociale. Solo un attento lavoro di acquisizione di dati sulla movimentazione finanziaria e di ricostruzione del profilo economico-finanziario dei soggetti coinvolti e dei loro legami meno evidenti può consentire di collocare nella

corretta valenza criminale comportamenti finanziari apparentemente poco significativi.

Nel corso del 2013, l'attenzione è stata rivolta ai *trust* e ai veicoli di cartolarizzazione comunitari di frequente utilizzati per schermare la titolarità effettiva di attività e ostacolare la corretta ricostruzione dei flussi finanziari. Analoghe finalità dissimulatorie sono emerse nella sottoscrizione di polizze assicurative sulla vita ad alto contenuto finanziario emesse da società estere.

In parallelo con l'intensificarsi della crisi economica è stata osservata una maggiore diffusione del fenomeno dell'usura, testimoniata da segnalazioni di operazioni sospette raddoppiate nel 2013 rispetto all'anno precedente.

Continuano ad assumere rilievo i fenomeni delle frodi fiscali internazionali, attraverso "caroselli fiscali", società "esterovestite" e l'utilizzo di "società-cartiere" per la fatturazione di operazioni inesistenti, nonché delle frodi informatiche basate sul furto d'identità.

Numerosi casi di segnalazione e di analisi hanno riguardato il riciclaggio dei proventi di reati lesivi di interessi pubblici o ascrivibili a persone politicamente esposte. Sono stati rilevati, in particolare, utilizzi distorti dei finanziamenti pubblici, inadempienze nell'applicazione della disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari nel settore dei contratti pubblici, appropriazioni indebite di fondi di pertinenza di partiti politici, situazioni corruttive.

Con riferimento a queste ultime, le segnalazioni pongono in luce alcuni elementi ricorrenti: per dissimulare l'identità dei titolari effettivi, viene fatto frequente ricorso a strumenti d'investimento innovativi, a mandati fiduciari, alla costruzione di catene societarie anche complesse prive di reale giustificazione economica, eventualmente con propaggini internazionali e utilizzo di *trust*. L'individuazione di tali fenomeni deve far leva anche sulla corretta analisi dei profili soggettivi, ora facilitata dall'estensione dei presidi rafforzati di adeguata verifica, prevista dalla normativa di vigilanza bancaria, a coloro che occupano o hanno ricoperto importanti cariche pubbliche pure in ambito nazionale.

Gli approfondimenti condotti dalla UIF, con l'ausilio anche di articolati interventi ispettivi, hanno infine consentito di individuare alcune fattispecie di utilizzo anomalo di carte di pagamento, non coerenti con le finalità proprie di tali strumenti e con il profilo economico dei titolari.

L'individuazione di tipologie rende possibile pervenire all'elaborazione di schemi e modelli di comportamento anomalo che, come previsto dalla normativa, vengono diffusi dalla UIF a supporto dell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva.

Nel 2013 e nei primi mesi del corrente anno sono stati definiti gli schemi sui *trust*, sulle carte di pagamento e, con la collaborazione della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, quelli sull'operatività connessa con il settore dei giochi e delle scommesse.

L'interesse dell'Unità è stato pure rivolto al possibile uso per finalità illecite di monete virtuali: sono in corso approfondimenti sul potenziale di rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo dei *Bitcoin*, anche in considerazione di alcune segnalazioni di operazioni sospette ricevute su anomale compravendite di tale strumento e delle iniziative che si vanno definendo in sede internazionale.

4. L'attività di controllo

La UIF esercita i controlli di propria competenza attivando, nei confronti degli intermediari e degli altri soggetti obbligati, gli ampi poteri di richiesta documentale e quelli di verifica ispettiva che le vengono attribuiti dalla legge.

Le ispezioni rappresentano uno strumento particolarmente incisivo di approfondimento e controllo. L'ordinamento antiriciclaggio presuppone, in un'ottica di economicità ed efficacia della complessiva azione di prevenzione, una ripartizione di tale funzione tra le Autorità di vigilanza di settore, la UIF e gli Organi investigativi.

Nell'esperienza operativa, le stesse autorità hanno trovato un assetto coordinato delle rispettive competenze, come è indispensabile in considerazione di una platea di soggetti obbligati particolarmente ampia e diversificata: in essa rientrano anche operatori non vigilati, che non sono tenuti ad adottare presidi organizzativi specificamente rivolti all'antiriciclaggio; diverse sono le modalità operative e le esposizioni al rischio di ciascuna categoria.

All'Unità competono controlli sull'individuazione e segnalazione delle operazioni sospette che rappresentano un elemento fondamentale del sistema di prevenzione.

La UIF, tenendo conto dei vincoli derivanti dalle risorse di cui dispone, ha intensificato nel 2013 il proprio impegno ispettivo in termini sia qualitativi sia quantitativi. È in atto una riconversione delle strategie che prevedono l'utilizzo degli accertamenti non solo come strumento di verifica di *compliance* ma anche di approfondimento di segmenti operativi e fenomeni a particolare rischio.

Le ispezioni sono state orientate verso settori critici quali: il risparmio gestito, l'attività bancaria *on-line*, l'utilizzo anomalo di carte di pagamento, l'operatività in titoli di società estere in contropartita con banche e intermediari finanziari italiani.

È intenzione dell'Unità qualificare ulteriormente le proprie funzioni ispettive, per approfondire la conoscenza di nuovi operatori e fenomeni, secondo un approccio basato sul rischio.

5. La collaborazione con le altre Autorità

Il sistema antiriciclaggio non può prescindere da una rete di relazioni istituzionali fondata sul coordinamento tra le Autorità coinvolte, sullo sviluppo di sinergie tra le azioni condotte da ciascuna e sulla convergenza degli obiettivi perseguiti.

La normativa pone a carico delle Autorità di vigilanza, delle Amministrazioni pubbliche e degli Ordini professionali obblighi di informazione nei confronti della UIF. In più punti viene prevista la cooperazione tra l'Unità, gli Organi di supervisione, quelli investigativi e la Magistratura.

Il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e la Direzione Investigativa Antimafia costituiscono i destinatari *ex lege* dei risultati delle analisi compiute dalla UIF sulle segnalazioni delle operazioni sospette, ai fini dell'eventuale avvio delle indagini e del successivo esercizio dell'azione penale da parte dell'Autorità giudiziaria.

Con la Magistratura si sono sviluppate anche collaborazioni dirette attraverso le quali, come previsto dalla legge, l'attività di repressione del riciclaggio e dei reati presupposto si avvale dell'ampio patrimonio di informazioni e delle capacità di analisi di cui l'Unità dispone. Nel confronto con l'Autorità giudiziaria la UIF, a sua volta, arricchisce le proprie conoscenze su tipologie e prassi criminali.

I rapporti con la Magistratura si sono andati progressivamente intensificando: le richieste pervenute dall'Autorità giudiziaria nel 2013 sono state 216, rispetto alle 53 del 2008, e hanno dato luogo a un'intensa interlocuzione per fornire gli elementi immediatamente disponibili e quelli acquisiti mediante successivi approfondimenti e contatti.

I rapporti instaurati tra la UIF e talune delle Procure maggiormente coinvolte nel contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione e all'evasione fiscale hanno prodotto risultati positivi anche in indagini molto complesse e delicate. Significative forme di cooperazione si sono sviluppate anche con la Direzione Nazionale Antimafia e, per il suo tramite, con alcune Direzioni distrettuali.

Consolidati rapporti di collaborazione intercorrono tra la UIF e le Autorità di vigilanza di settore. Essi sono finalizzati principalmente alla verifica dell'adempimento degli obblighi posti dalle norme di rispettiva competenza, ma

consentono anche di condividere metodologie di controllo e valutazioni su specifiche situazioni di rischio.

Sono stati frequenti i casi di ispezioni coordinate tra la UIF e la Banca d'Italia presso gli intermediari; nel 2013 analoga esperienza è stata avviata con l'Ivass. Con la Consob si è sviluppato un confronto sulle modalità di svolgimento delle rispettive funzioni.

Forme di cooperazione si prospettano anche con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, a valere su un protocollo d'intesa sottoscritto a fine 2013. Con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) i contatti avviati hanno registrato recentemente un forte impulso con l'obiettivo di promuovere modalità di coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni nei presidi antiriciclaggio.

La collaborazione internazionale sviluppata attraverso l'ampia rete mondiale delle FIU è fondamentale per fronteggiare la dimensione globale del riciclaggio e individuare flussi transnazionali di fondi di natura illecita.

Il ricorso alla rete delle FIU si è dimostrato efficace non solo per l'approfondimento delle operazioni sospette, ma anche nei rapporti di cooperazione con altre Autorità, in particolare con l'Autorità giudiziaria, consentendo di acquisire informazioni utili per formulare efficaci rogatorie e, in alcuni casi, per ottenere il temporaneo blocco di disponibilità in funzione della successiva richiesta di sequestro.

L'Unità ha adottato, nel corso del 2013, nuovi processi di lavoro e nuove metodologie d'interlocuzione con le omologhe autorità estere che, valorizzando appieno le potenzialità delle piattaforme informatiche dedicate, hanno aumentato l'efficacia degli scambi informativi. In ambito europeo la UIF è stata tra le prime ad attivare l'incrocio di intere basi dati per individuare le ricorrenze delle situazioni segnalate nei diversi paesi.

La collaborazione con le altre Unità si svolge anche sulla base di protocolli d'intesa; la UIF promuove tali accordi laddove il loro perfezionamento sia posto dall'ordinamento della controparte come preconditione dello scambio di informazioni. È in tale quadro che si colloca il Protocollo sottoscritto nel 2013 con l'Autorità di Informazione Finanziaria della Santa Sede (AIF).

Nei rapporti con alcune controparti estere continuano, tuttavia, a manifestarsi profili di criticità che possono minarne l'efficacia.

Vi sono paesi in cui le FIU locali possono prestare collaborazione solo su fatti che costituiscono reato presupposto di riciclaggio nel proprio ordinamento, limitando le possibilità di scambio informativo specie nel campo dei reati fiscali. In altri paesi le Unità di *intelligence* non dispongono dei poteri necessari per acquisire presso gli

operatori le informazioni da fornire alle altre FIU ovvero per consentirne l'utilizzo nelle indagini svolte all'estero. Gli *standard* internazionali e le regole comunitarie in via di consolidamento potranno contribuire a superare tali problemi o quantomeno a contenerli ma solo se saranno supportate da una volontà effettiva e non formale di tutti i paesi.

6. Il quadro normativo

I lavori preparatori della quarta direttiva antiriciclaggio, destinata a sostituire integralmente quella vigente, hanno fatto registrare significativi sviluppi. Il Consiglio Europeo ha raggiunto un accordo sul testo lo scorso 18 giugno; nel precedente mese di marzo il Parlamento Europeo aveva completato il proprio esame.

La UIF è stata attivamente impegnata nell'ambito sia del gruppo istituito presso il Consiglio sia della Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea che ha elaborato approfondimenti e proposte sulle materie d'interesse.

Il testo della direttiva, in larga misura ispirato alle Raccomandazioni emanate dal GAFI nel febbraio del 2012, fa segnare significativi progressi su importanti aspetti regolamentari ma sconta talune soluzioni di compromesso, che riguardano innanzitutto il non elevato livello di armonizzazione.

Questa impostazione lascia spazio a possibili disallineamenti tra le regole nazionali di recepimento, consentendo arbitraggi normativi e comportamenti elusivi a discapito dell'efficacia complessiva del sistema di contrasto e della parità concorrenziale tra gli operatori.

Quanto ai progressi, la proposta di direttiva segna l'inclusione esplicita dei reati fiscali nell'ambito degli illeciti presupposto del riciclaggio, determinando così un potenziale ampliamento della collaborazione internazionale; definisce con maggiore precisione le caratteristiche dell'approccio basato sul rischio, prevedendo anche la predisposizione di un *risk-assessment* sovranazionale che informerà quelli dei singoli paesi membri; stabilisce dettagliate misure per la trasparenza di enti e società.

In linea con le Raccomandazioni del GAFI, il testo della direttiva conferma il ruolo centrale delle FIU nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ne rafforza i caratteri di autonomia e indipendenza, ne precisa compiti e poteri, anche con riguardo alla collaborazione internazionale.

Innovativo è il riconoscimento della Piattaforma delle FIU come sede di elaborazione di linee guida per l'applicazione delle regole della direttiva, il coordinamento delle attività di collaborazione, lo svolgimento di analisi congiunte su casi di interesse comune. Dai lavori della Piattaforma è possibile attendersi

un'attenuazione degli effetti della ridotta armonizzazione prevista dalle norme europee; a tale fine è necessaria un'azione convinta e convergente di tutte le FIU partecipanti.

In questo semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea si svolgerà la mediazione necessaria per pervenire al testo finale della quarta direttiva. È auspicabile che in tale fase non prevalgano spinte verso compromessi al ribasso e che sia anzi possibile consolidare i risultati raggiunti e migliorare ulteriormente alcuni aspetti significativi. Andrebbe perseguita una maggiore indipendenza della collaborazione tra FIU rispetto alle regole penali dei singoli Stati; occorre confermare gli obblighi comuni di cooperazione e la loro prevalenza rispetto a possibili ostacoli posti dalle normative nazionali.

Nel 2013 non si sono registrate modifiche della normativa primaria in materia di prevenzione del riciclaggio. Tuttavia, molto vivi sono stati il dibattito, le attività di approfondimento di commissioni e gruppi governativi e la conseguente elaborazione di testi legislativi per l'introduzione della punibilità dell'auto-riciclaggio, attualmente esclusa dal nostro codice penale.

Il sistema normativo di prevenzione adotta ai propri fini un'ampia nozione di riciclaggio comprensiva dell'attività di auto-riciclaggio. Tuttavia la non punibilità penale di quest'ultimo condiziona negativamente la repressione del riciclaggio stesso e, quindi, l'efficacia complessiva del sistema di contrasto.

L'Unità ha seguito con attenzione l'evolversi delle iniziative in materia, contribuendo all'elaborazione di alcune proposte normative.

Si sono susseguiti disegni di legge che prefigurano l'introduzione dell'auto-riciclaggio anche nell'ambito di più ampi interventi legislativi.

Al fine di accrescere l'efficacia del sistema di prevenzione e di allinearlo alle Raccomandazioni del GAFI emanate nel febbraio 2012, si rendono necessari interventi di modifica della disciplina antiriciclaggio nazionale; la revisione assume carattere di urgenza anche in considerazione dell'imminente avvio della *Mutual Evaluation* ad opera degli Organismi internazionali.

La UIF, in diverse occasioni e sedi, ha sollecitato questi interventi e formulato ipotesi di modifica. Da ultimo, nello scorso mese di giugno, l'Unità ha sottoposto all'attenzione dei Ministeri dell'Economia e della Giustizia proposte volte a superare criticità in tema di fonti e di ritorni informativi già riscontrate dal GAFI nella precedente valutazione dell'Italia avvenuta nel 2006.

Il decreto legislativo n. 231/2007 presenta ulteriori esigenze di revisione, pure rappresentate in più occasioni dall'Unità; esse riguardano in particolare l'apparato delle sanzioni penali e amministrative, per commisurarle maggiormente alla natura e alla gravità delle violazioni e renderle proporzionate, effettive, dissuasive.

Conclusioni

Nel Rapporto Annuale relativo all'anno 2012 avevo richiamato i risultati raggiunti al termine del primo quinquennio di attività della UIF e avevo identificato le linee strategiche su cui condurre l'azione dell'Unità.

In coerenza con gli obiettivi allora indicati, nel corso del 2013 sono state aumentate le capacità di *intelligence*, potenziando sia l'analisi operativa, in termini di tempestività e di qualità dei contributi, sia l'analisi strategica, con un più ampio sfruttamento delle informazioni ricavabili dai flussi finanziari e dalle segnalazioni degli operatori.

È stata promossa la collaborazione da parte di categorie di soggetti obbligati diversi da quelli bancari; notevolmente intensificato il rapporto con la Magistratura, gli Organi investigativi, le altre Autorità, le FIU estere.

La forte crescita operativa ha richiesto alla UIF un considerevole impegno. Si è reso necessario rimodulare i processi di lavoro, ampliare il ricorso allo strumento informatico, affinare le professionalità. Dal 2013, per la prima volta il flusso delle lavorazioni dell'Unità ha superato quello delle segnalazioni ricevute, con un sostanziale riassorbimento di quelle in attesa.

Gli obiettivi conseguiti – mi preme sottolinearlo – sono frutto delle capacità professionali, dello spirito di servizio e del senso di appartenenza dimostrati dal personale della UIF, a tutti i livelli e in ogni aspetto dell'attività. Le strutture della Banca d'Italia non hanno fatto mancare il loro sostegno.

È intenzione dell'Unità progredire lungo le direttrici già intraprese. Sono in corso iniziative per l'acquisizione di ulteriori basi dati, anche da altre strutture pubbliche, e la messa in opera di nuovi e più evoluti strumenti di raccolta ed elaborazione delle informazioni. Sarà rafforzata l'analisi strategica anche per contribuire alla valutazione dei rischi sovranazionali in ambito europeo. È prevista una prima significativa revisione degli assetti organizzativi dell'Unità volta ad adeguarli alle mutate esigenze.

Complessivamente il sistema antiriciclaggio italiano ha raggiunto in questi anni obiettivi importanti, si è consolidato sul piano operativo e istituzionale.

La scelta del legislatore italiano di istituire una *Financial Intelligence Unit* di tipo amministrativo, quale è la UIF, ha consentito di valorizzare l'approfondimento finanziario, mantenendolo separato da quello investigativo e rafforzandone le finalità di prevenzione.

Le particolari modalità di collocazione dell'Unità presso la Banca d'Italia, istituzione indipendente e dotata di specifiche competenze nell'analisi finanziaria, hanno reso possibile l'utilizzo di risorse specializzate e hanno contribuito a garantirne la piena autonomia.

Le manifestazioni più evidenti della crescita della consapevolezza e della collaborazione degli operatori si rintracciano nell'esponenziale incremento del numero delle segnalazioni di operazioni sospette e nel rilievo che esse assumono per le successive fasi investigative e processuali. I dati che si registrano sono tra i più rilevanti in Europa.

In un paese che presenta radicati problemi di legalità, come l'Italia, i risultati finora conseguiti non possono tuttavia essere considerati un traguardo finale, ma una solida base su cui costruire un ulteriore consolidamento del sistema di prevenzione e contrasto.

La strategia sottostante alla collaborazione attiva non è solo quella di fornire alle autorità un robusto flusso informativo su possibili reati. L'obiettivo è soprattutto contrastare una possibile "zona grigia" di operatori disponibili a rendersi strumento del riciclaggio. La collaborazione attiva impone una scelta di campo fra rifiuto del riciclaggio e disponibilità alla connivenza; esclude la possibilità per gli operatori di "preferire non vedere o non sapere".

Il riciclaggio non si traduce soltanto in transazioni finanziarie e bancarie ma richiede un complesso articolato di attività in cui sono spesso cruciali i servizi resi da professionisti e altri operatori. Occorre per questo una maggiore omogeneità nella collaborazione dei soggetti obbligati, che per talune categorie è ancora sporadica e di qualità inadeguata.

Per le segnalazioni vale un principio di effettività: esse rifuggono dai meri automatismi e dagli atteggiamenti puramente cautelativi. Devono essere frutto di processi conoscitivi e valutativi organizzati e coerenti con le dimensioni, la struttura, l'attività e i rischi propri del segnalante. Presuppongono che l'adeguata verifica sia effettiva e finalizzata alla identificazione di operazioni anomale e non limitata alla passiva acquisizione di moduli dichiarativi.

Perché il sistema di prevenzione e contrasto produca i migliori risultati è necessario un impegno fattivo di tutti i soggetti coinvolti. L'esperienza di questi anni di applicazione della normativa antiriciclaggio ne è conferma.

Anche il legislatore è chiamato a intervenire. La razionalizzazione degli obblighi di collaborazione, da collegare maggiormente all'effettività del rischio, e la revisione dell'apparato sanzionatorio, al fine di accrescerne equità ed efficacia, possono costituire un incentivo all'avvio di una più ampia e convinta partecipazione di tutti i soggetti obbligati. Il potenziamento delle fonti informative accessibili alla UIF incrementerebbe l'efficienza e l'efficacia dell'azione dell'Unità e, di riflesso, il contributo alle attività di indagine e alla crescita delle capacità dei segnalanti di intercettare i comportamenti sospetti.

L'imminente valutazione del sistema italiano ad opera del GAFI, i lavori di definizione della quarta direttiva antiriciclaggio, il suo successivo recepimento costituiscono occasioni da non perdere per il superamento delle criticità e il rafforzamento dell'ordinamento nazionale.

