

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

**Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia:
attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità
finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19**

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

Roma, Palazzo San Macuto

16 luglio 2020

Signor Presidente, onorevoli Senatori e Deputati,

ringrazio la Commissione Antimafia per l'invito a svolgere questa audizione in un momento così delicato per il nostro Paese.

La società civile e le attività economiche sono state profondamente colpite dall'impatto della pandemia da Covid-19. Le perdite umane sono state ingenti ed è purtroppo impossibile trovare a esse rimedio; quelle economiche, estremamente significative, hanno richiesto lo stanziamento di rilevanti risorse pubbliche per il rilancio degli investimenti, il sostegno dei fattori di produzione e dei consumi.

Ogni evento, specie tragico, da cui originano interventi finanziari di straordinaria entità, apre spazi che possono essere cinicamente sfruttati per realizzare attività illecite. Sappiamo bene che quello attuale è un contesto che può offrire alla criminalità nuove opportunità di guadagno e di controllo del territorio. Per impedire che ciò avvenga occorre un'azione congiunta degli operatori e delle istituzioni ancora più decisa a protezione della legalità.

Pochi giorni fa in occasione della presentazione del Rapporto annuale dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) ho avuto modo di sottolineare che, per fronteggiare i rischi che si prospettano è essenziale che tutti, attori privati e pubblici, operino per calibrare e affinare i presidi antiriciclaggio per renderli ancora più efficaci, senza pregiudicare rapidità ed efficienza degli interventi di sostegno. L'apparato di prevenzione che coinvolge in maniera capillare tutti i soggetti in grado di rilevare le anomalie collegate all'attuale fase, può dare un apporto significativo perché il contributo dello Stato arrivi alle persone e alle imprese a cui è rivolto e non finisca invece per alimentare le finanze dell'economia illegale o sia oggetto di appropriazione da parte di operatori più spregiudicati a discapito di quelli onesti.

Sono lieto oggi di poter riferire sul ruolo che la UIF ha svolto fin dall'inizio dell'emergenza sanitaria. Posso affermare che abbiamo conseguito risultati positivi su diversi aspetti connessi alle funzioni che ci sono assegnate dalla legge: aumentare la capacità di collaborazione dei soggetti obbligati sensibilizzandoli sui nuovi rischi derivanti dall'emergenza, individuare possibili comportamenti funzionali al riciclaggio, accrescere lo

scambio con le altre autorità del sistema e in particolare con quelle attive nel contrasto alla criminalità organizzata.

Lo sviluppo di efficaci sinergie istituzionali si sta confermando un'arma vincente e prova ancora una volta quanto sia importante instaurare adeguati meccanismi di collaborazione tra autorità.

1. Emergenza, tutela della legalità, aree di rischio

Il 2019 si era chiuso con le prime avvisaglie dell'emergenza sanitaria che, fino ad allora, si riteneva circoscritta alla sola Cina. Il primo semestre del 2020 è stato caratterizzato dall'incalzare di eventi gravi e inaspettati. Per contenere gli effetti della pandemia, in tutto il mondo sono state assunte iniziative sempre più drastiche, fino al blocco delle attività economiche e della circolazione delle persone. L'impatto sulle famiglie e sulle imprese è stato immediato in termini di crisi di liquidità e di peggioramento delle prospettive occupazionali, di forti spinte alla recessione e di aumento delle diseguaglianze e delle tensioni sociali.

Le istituzioni hanno progressivamente acquisito la consapevolezza di dover fronteggiare con decisione e, soprattutto, senza appesantimenti burocratici, la situazione eccezionale. In ogni paese si è fatto ricorso a provvedimenti d'emergenza per introdurre, in rapida sequenza, misure di contrasto delle conseguenze negative della diffusione dell'epidemia.

Procedure semplificate, interventi economici rapidi e straordinari, pur se necessari, hanno indotto preoccupazioni per i rischi di distorsione a fini illeciti, nonché per l'esposizione del sistema a rilevanti rischi criminali. Rispetto a tali preoccupazioni è stata unanimemente riconosciuta la rilevanza dei presidi antiriciclaggio quale strumento per preservare l'integrità dell'economia legale.

In tale contesto la UIF ha mantenuto un atteggiamento proattivo: come in altre occasioni straordinarie (penso agli interventi dopo il terremoto in Abruzzo, che pure comportavano la messa in gioco di elevate risorse finanziarie, o ai periodi di recrudescenza della minaccia terroristica), l'Unità ha agito affinché il sistema delle segnalazioni di operazioni sospette si orientasse consapevolmente verso i nuovi rischi, fosse in grado di intercettare prontamente

situazioni di improprio utilizzo di fondi o di odioso approfittamento delle difficoltà che il rallentamento dell'economia causava a imprese e famiglie.

Nella fase più acuta dell'emergenza è apparso particolarmente rilevante il rischio di frodi e corruzione, principalmente nel comparto della sanità pubblica e privata in relazione all'acquisizione delle forniture legate all'emergenza. Sono state rilevate anche sollecitazioni di donazioni per falsi interventi di beneficenza.

Particolarmente esposta a rischi è apparsa fin dal primo momento anche la gestione della fase successiva al picco emergenziale nella quale si sarebbero concentrate forme di intervento pubblico di rilevante entità, aprendo lo spazio per manovre corruttive o frodi a danno dello Stato.

Soprattutto negli affidamenti per l'approvvigionamento delle forniture e dei servizi necessari all'attività di assistenza e ricerca possono verificarsi casi di collusione di funzionari pubblici, di persone politicamente esposte o di imprese a questi collegate, volte a favorire l'accesso ai fondi anche in assenza dei requisiti richiesti.

Inoltre, gli interventi pubblici a sostegno della liquidità si prestano ad abusi sia nella fase di accesso al credito quanto in quella di utilizzo delle risorse. Si pensi al caso di impiego di false attestazioni di possesso dei requisiti previsti per l'erogazione degli aiuti o all'eventualità che, una volta ottenuto il finanziamento, si realizzino attività distrattive.

Le condizioni di crisi economica in cui versano imprese e cittadini, specie in situazioni in cui l'intervento dello Stato può tardare ad arrivare, favoriscono la penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto sociale, attraverso offerte di sostegno finanziario e protezione in cambio di supporto o partecipazione ad attività illegali e comportamenti omertosi. Cresce il pericolo che le famiglie e gli imprenditori più vulnerabili finiscano nella rete dell'usura e che, anche per tale via, la criminalità acquisisca il controllo delle aziende in difficoltà.

Infine, il distanziamento fisico consolida l'abitudine a operare a distanza, accentua la propensione dei singoli all'utilizzo dei *social media* e di piattaforme online per trasferire fondi. Si accrescono in tal modo anche i rischi di truffe telematiche, di reati informatici e di utilizzo di strumenti di pagamento elettronici in contesti illegali.

2. Iniziative a livello internazionale

L'emergenza sanitaria, con le sue ricadute sull'organizzazione della vita sociale e sull'economia, ha rapidamente modificato il quadro dei rischi sul quale si basava l'apparato di prevenzione. Si è reso necessario un altrettanto repentino aggiustamento delle valutazioni e dei presidi, favorito dalle analisi nazionali e dal coordinamento internazionale.

Al fine di adeguare lo strumentario antiriciclaggio ai nuovi rischi di infiltrazione criminale, il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ha effettuato una ricognizione delle minacce, ha richiamato istituzioni nazionali e operatori privati alla puntuale osservanza delle misure di prevenzione e ha sottolineato l'importanza di adottare idonee misure di mitigazione.

Nello *Statement* del 1° aprile il GAFI ha indicato la necessità di applicare, nonostante le difficoltà, presidi antiriciclaggio efficaci e proporzionati rispetto all'evoluzione dei rischi. È stata sollecitata una risposta coordinata e tempestiva da parte di autorità di supervisione, FIU, autorità investigative anche attraverso l'indicazione di nuovi rischi e priorità per consentire ai soggetti obbligati di presidiare i canali di accesso al sistema economico con adeguate misure di mitigazione e segnalando le operazioni sospette.

Il GAFI ha eseguito una rilevazione delle principali minacce e vulnerabilità¹. Le più rilevanti fanno riferimento: alla possibile elusione delle misure di adeguata verifica, in un contesto di rarefazione dei rapporti con la clientela; al crescente utilizzo di servizi finanziari online e di valute virtuali per trasferire fondi illeciti; al maggiore ricorso a operatori finanziari abusivi; alla distrazione di fondi pubblici e all'aumento di attività corruttive.

Le tipologie di operatività illegale connesse con l'emergenza sanitaria sono state confermate anche dalle prime esperienze investigative raccolte e condivise dall'Interpol e da Europol.

Nuove attività criminali favorite dall'emergenza riguardano la vendita di prodotti sanitari contraffatti o di cattiva qualità, anche attraverso piattaforme online *ad hoc*; [i pagamenti sono effettuati con carte di credito, valute virtuali e anche contanti alla consegna²]. Aumenta il traffico di materiale pedopornografico e si diffondono casi di *cybercrime*, dal semplice *phishing* a frodi sofisticate. Dopo la fase di emergenza,

¹ [COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing Risks and Policy Responses](#), 4 maggio, 2020.

² [Viral marketing. Counterfeits in the time of pandemic](#), 17 aprile 2020.

l'esposizione alla criminalità economica potrà riguardare il settore immobiliare e quello delle imprese *cash intensive*³.

In linea con le osservazioni del GAFI, molte FIU hanno fornito indicazioni per agevolare l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio, anche elaborando linee guida per i soggetti obbligati. Sono stati pubblicati *warning* sui rischi emergenti e si è agito sul fronte della cooperazione internazionale con scambi informativi che hanno condotto all'individuazione di casi, anche significativi, di rilevanza transfrontaliera.

La Piattaforma delle FIU dell'Unione europea ha costituito una sede importante di confronto e coordinamento delle iniziative: sono state condivise esperienze di analisi e ipotesi di schemi e indicatori di ausilio ad autorità e soggetti obbligati.

La collaborazione bilaterale si è intensificata anche con la condivisione di casi di attività finanziaria *cross-border* connessa all'emergenza. Numerose sono state le informative riguardanti attività di commercio di prodotti sanitari e dispositivi di protezione individuale (DPI) praticate speculando sull'elevata domanda ovvero attraverso comportamenti fraudolenti (ad es. "*non delivery scam*").

Per il settore privato, le difficoltà operative e l'inatteso mutamento del quadro dei rischi e del comportamento della clientela hanno generato pressioni e tensioni sulle misure di adeguata verifica e di monitoraggio e sull'efficacia dei relativi presidi. L'Autorità Bancaria Europea⁴ ha ribadito la necessità che banche e intermediari mantengano adeguati presidi antiriciclaggio, anche adottando misure "*risk-sensitive*" per stabilire la legittima origine di flussi finanziari "inattesi" specie in settori che hanno maggiormente subito l'impatto della crisi economica e delle misure di mitigazione.

L'esigenza di fronteggiare anche le nuove forme di criminalità economica indotte dalla pandemia ha impresso un'accelerazione al programma di riforme già avviato per la revisione del sistema antiriciclaggio europeo. Il 7 maggio 2020 la Commissione europea ha pubblicato un *action plan* volto a favorire l'efficace recepimento della disciplina antiriciclaggio negli Stati membri e adottare un quadro normativo più armonizzato, fondato tra l'altro sulla supervisione unica dei destinatari degli obblighi di prevenzione e su un meccanismo di coordinamento e supporto per rafforzare la collaborazione tra le FIU istituite in ciascun Paese.

³ [Beyond the pandemic how COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU](#), 30 aprile 2020.

⁴ [Statement on actions to mitigate financial crime risks in the Covid-19 pandemic](#), 31 marzo 2020.

Il documento presenta opzioni di intervento e linee di policy e avvia una consultazione pubblica i cui risultati informeranno apposite proposte regolamentari. Le aree di intervento sono quelle già individuate nei Rapporti della Commissione del luglio 2019, confermati e rilanciati dal Parlamento e dal Consiglio. In particolare, si richiama la necessità di un “*rulebook*” antiriciclaggio più armonizzato e di un assetto più efficace per la supervisione basato su organismi europei anche di nuova istituzione.

3. Iniziative normative a livello nazionale (e contributo della UIF)

L’Italia ha reagito alla pandemia ricorrendo alla legislazione d’urgenza per introdurre in rapida sequenza misure di contrasto degli effetti negativi anche e soprattutto in termini economici: “cura Italia”, “decreto liquidità”, “decreto rilancio” e “decreto semplificazioni” sono denominazioni emblematiche degli obiettivi perseguiti a beneficio del Paese.

Il decreto legge n. 23/2020⁵ (cd. “liquidità”) è intervenuto per favorire il sostegno delle imprese, con la concessione, tra l’altro, di garanzie pubbliche alle banche e agli intermediari per i finanziamenti erogati.

La garanzia della SACE SpA per il sostegno alle imprese di più elevate dimensioni è rilasciata a condizione che il finanziamento sia orientato a specifiche finalità, documentate e attestate dall’impresa beneficiaria.

Sono state rafforzate le misure per l’accesso al credito delle PMI ampliando e facilitando il ricorso al relativo Fondo di Garanzia anche con un ampio ricorso all’autocertificazione.

Più di recente il cd. “decreto rilancio”⁶ è intervenuto a sostegno del sistema economico e produttivo italiano anche mediante il rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni.

Nell’ulteriore decreto, denominato “semplificazioni”⁷, talune misure riguardano la materia dell’identificazione e della verifica dei clienti e sono volte a introdurre agevolazioni basate sui meccanismi digitali.

L’Unità ha seguito l’evoluzione dei provvedimenti normativi richiamando l’attenzione sulle misure che potrebbero essere oggetto di abuso da parte della criminalità finanziaria e, in particolare, su quelle dirette a sostenere la liquidità mediante forme di credito assistite da

⁵ Decreto legge convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40.

⁶ Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni nella L.17 luglio 2020, n. 77.

⁷ Decreto legge 16 luglio 2020, n. 76.

garanzia pubblica. A tutela dell'integrità dell'economia legale, la UIF ha in particolare suggerito una serie di accorgimenti e modifiche di tipo normativo.

Con riguardo ai finanziamenti assistiti dalla garanzia concessa dalla SACE o dal Fondo centrale di garanzia PMI, al fine di agevolare la tracciabilità dei flussi finanziari ottenuti in conseguenza dell'accesso al credito, l'Unità ha proposto l'utilizzo del "conto dedicato", tra l'altro già sperimentato in occasione del piano straordinario contro le mafie (art. 3 della legge 136/2010).

Lo strumento del conto dedicato è stato introdotto in sede di conversione in legge del decreto liquidità limitatamente ai finanziamenti garantiti dalla SACE; sarebbe stato opportuno estenderne la previsione anche ai crediti coperti dal Fondo centrale di garanzia PMI superiori alla soglia di 30.000 euro.

La UIF ha anche richiamato la necessità di fugare ogni dubbio circa l'ottemperanza agli obblighi antiriciclaggio nella fase di concessione dei finanziamenti garantiti. Sempre in sede di conversione del decreto liquidità è stato stabilito che per le richieste di nuovi finanziamenti connessi con l'emergenza da Covid-19 restano fermi gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette.

Non sono citati espressamente gli obblighi in materia di adeguata verifica e conservazione sebbene la Vigilanza della Banca d'Italia, nella propria raccomandazione dello scorso 10 aprile, abbia chiarito la necessità di applicare tutti gli obblighi antiriciclaggio, calibrando l'intensità dei controlli in funzione del rischio.

Nella fase di predisposizione dei provvedimenti la UIF ha fornito ulteriori spunti utili a migliorare e integrare le misure adottate, affinché il sostegno alla liquidità e le esigenze di semplificazione fossero coniugate con gli obiettivi di tutela della legalità.

Per i finanziamenti garantiti da SACE Spa – considerata anche la natura di detto ente – era stata proposta la previsione di un flusso informativo alla UIF sui dati attinenti alle garanzie rilasciate, in modo da favorire l'individuazione di eventuali operazioni rilevanti a fini di prevenzione del riciclaggio e con minori oneri valutativi a carico della stessa SACE. Tale proposta non è stata presa in esame in occasione dei lavori di conversione in legge del decreto

liquidità, ma l'Unità sta lavorando con il predetto ente per realizzare comunque comunicazioni utili a limitare utilizzi distorti dei finanziamenti garantiti.

Nella conversione del “decreto rilancio” era stato poi ipotizzato di ampliare l'attuale perimetro di attività rispetto alle quali è richiesto alle Pubbliche amministrazioni di inviare alla UIF comunicazioni di dati e informazioni attinenti ad operazioni sospette, prendendo in considerazione l'attività degli uffici pubblici che intervengono sia *ex ante* sia *ex post* (nei casi di regime semplificato) per vagliare le operazioni di avvio di attività commerciali e di trasferimento della proprietà o gestione delle stesse. Tuttavia anche questa proposta, che avrebbe consentito di riaffermare ancora una volta l'importanza che le Pubbliche amministrazioni possono svolgere a fini di prevenzione, non si è tradotta in una specifica disposizione di legge. Si è persa così l'occasione di presidiare meglio un settore che è esposto al rischio di infiltrazioni criminali, come ha ricordato anche il Procuratore nazionale antimafia nella recente audizione che si è svolta innanzi a codesta Commissione.

4. L'UIF di fronte alla pandemia

Di fronte alla pandemia la UIF ha proseguito la propria attività istituzionale senza soluzione di continuità. Tutto il personale ha fatto generalizzato ricorso allo *smart working* già sperimentato in precedenza e reso possibile grazie alle risorse informatiche e all'assistenza tecnica della Banca d'Italia.

Massimo è stato l'impegno nel supporto dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio. L'Unità ha emanato due Comunicazioni; la prima, del 27 marzo 2020, ha stabilito il differimento degli obblighi di segnalazione dei dati aggregati e delle comunicazioni oggettive per evitare che gli operatori, durante l'emergenza, fossero tenuti ad adempimenti eccessivamente gravosi; con la seconda Comunicazione, pubblicata il 16 aprile, è stata richiamata l'attenzione su fenomeni criminali emergenti connessi alla pandemia.

Sono stati indicati i rischi inerenti a possibili truffe nei settori delle forniture e dei servizi più direttamente collegati al contrasto del Covid-19 in particolare attraverso l'offerta o la commercializzazione di prodotti, quali dispositivi di protezione individuale, igienizzanti, apparecchi elettromedicali in realtà non esistenti, contraffatti o di qualità inferiore agli standard richiesti.

Sono anche richiamate possibili ipotesi corruttive negli affidamenti per l'approvvigionamento delle forniture e dei servizi necessari all'attività di assistenza e ricerca, nonché indicati meccanismi fraudolenti connessi con la raccolta di fondi, anche online mediante piattaforme di *crowdfunding*, a favore di fittizie organizzazioni non profit.

È stato poi sottolineato come il prolungato periodo di *lockdown* determini situazioni di difficoltà finanziaria che acquisiscono il rischio di infiltrazione di organizzazioni radicate nel territorio e dotate di ampia disponibilità di capitali illeciti, con il possibile incremento di fenomeni usurari e delle acquisizioni della proprietà o del controllo di aziende in crisi.

Gli interventi pubblici a favore di imprese in difficoltà prestano il fianco a possibili abusi anche penalmente rilevanti sia nella fase di accesso al credito garantito, sia in quella di utilizzo delle risorse messe a disposizione.

La Comunicazione richiama l'attenzione sul monitoraggio dei nuovi strumenti di pagamento elettronici e delle attività a distanza, il cui maggior utilizzo, determinato dalle esigenze di distanziamento, accresce l'esposizione al rischio di reati informatici in danno di singoli utenti ovvero di imprese o enti.

La UIF, fin dall'inizio del mese di marzo, ha definito un set di criteri per la ricerca, l'estrazione e la marcatura delle segnalazioni giustificate dall'emergenza sanitaria, nonché un sistema di classificazione delle segnalazioni stesse in base ai rischi sottostanti.

Gli approfondimenti finanziari delle segnalazioni concernenti l'emergenza sanitaria sono stati volti a rilevare prontamente le anomalie specifiche, i reati presupposto ovvero la presenza di soggetti già coinvolti in indagini o procedimenti, in modo da realizzare un coordinamento efficace e celere con gli Organi investigativi attraverso l'immediata trasmissione al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e alla Direzione Investigativa Antimafia delle analisi relative alle segnalazioni connesse all'emergenza "Covid-19".

Il coordinamento con gli Organi investigativi e con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA) è stato reso più efficace attraverso la realizzazione, in tempi rapidissimi, di una procedura per lo scambio delle anagrafiche e delle conseguenti informazioni con la DNA, come previsto dall'art. 8 del d.lgs. 231/2007, con specifico riferimento alle segnalazioni di operazioni sospette e alle informative estere collegate alle problematiche Covid; gli eventuali incroci con informazioni relative a indagini in corso sono poi sviluppati grazie allo scambio di ulteriori elementi sulle attività segnalate e su quella di indagine.

Nel primo semestre del 2020 la UIF ha ricevuto 663 segnalazioni di operazioni sospette collegate all'emergenza da Covid-19. Il 59% ha riguardato sospetti di truffe, legate alla fornitura di DPI, nonché difficoltà riscontrate dai segnalanti nell'adeguata verifica di clienti la cui operatività risultava in qualche modo legata all'emergenza; il 75% di queste segnalazioni sono caratterizzate da un *rating* alto, hanno cioè ricevuto un giudizio di credibilità e rilevanza dell'informazione fornita ai fini dell'approfondimento finanziario e investigativo.

Il restante 41% riguarda operatività in contanti comunque collegate alla fase di *lockdown*; in parte possono riflettere timori legati alla sicurezza della disponibilità di fondi presso il sistema bancario nella situazione di emergenza, ma in diversi casi appaiono intercettare attività potenzialmente volte a perseguire finalità illecite.

In generale, le manifestazioni di possibili illeciti connessi al Covid-19 hanno assunto aspetti diversi che possono essere ricondotti a due fasi: nella prima sono emerse soprattutto anomalie, irregolarità e frodi nella fornitura di apparecchiature sanitarie deliberate con procedure d'urgenza, non di rado rivelando contiguità con ambienti di criminalità organizzata; nella seconda fase, caratterizzata dagli interventi pubblici di supporto delle famiglie e del sistema produttivo, è emersa una casistica riguardante i finanziamenti garantiti da SACE Spa e dal Fondo PMI, con sospetti di dichiarazioni non veritiere in sede di autocertificazione dei requisiti per l'accesso al credito, di utilizzi incongrui dei fondi ricevuti con distrazioni a favore di soggetti collegati e conti anche esteri, nonché di "regie unitarie" nelle richieste di accesso al finanziamento ad opera di professionisti.

I sospetti in questione sono stati rilevati perlopiù da intermediari bancari e finanziari (più del 90%) e, talvolta, da Pubbliche amministrazioni.

È auspicabile una maggiore collaborazione degli enti del comparto sanitario, anche a livello locale, specie con riguardo alla rilevazione di eventuali sospetti connessi con le procedure di appalto e la gestione dei flussi di cassa. Fanno comunque ben sperare i segnali di attenzione che provengono da alcuni organi di controllo interno e altrettanto importanti sono i contributi che possono derivare da enti territoriali di rilevanti dimensioni, anche attraverso l'utilizzo delle ampie e significative basi dati disponibili (es. sulle cessioni di licenze commerciali).

I fenomeni intercettati dal sistema bancario rispecchiano le aree di rischio già evidenziate, riguardando forniture sanitarie a enti pubblici e stazioni appaltanti, flussi finanziari corrisposti prima di queste forniture, collegamenti con persone politicamente esposte, società sottocapitalizzate senza esperienze nel settore del contrasto della pandemia e aggiudicatarie di appalti, frettolose riconversioni aziendali, merci non conformi, garanzie concesse da enti non autorizzati e dirottamenti di fondi pubblici verso determinati Paesi.

Le segnalazioni *cross-border* provenienti dall'estero (più di 30 da aprile a luglio 2020) riguardano soprattutto pagamenti o trasferimenti di fondi effettuati in favore di soggetti italiani, attraverso intermediari o “piattaforme” online insediati in altri Paesi europei, per la fornitura di dispositivi di protezione individuale o di materiale sanitario con alterazione dei prezzi, illecita speculazione ovvero vere e proprie truffe (mancata consegna, fornitura di materiale difettoso o contraffatto).

Sono emersi profili di anomalia soggettiva e oggettiva: i soggetti coinvolti operavano, prima dell'emergenza, in contesti merceologici del tutto diversi; i prezzi di vendita degli articoli sanitari oscillano tra il 200 e il 500% in più rispetto al valore di mercato. La collaborazione internazionale tra FIU ha anche consentito operazioni di blocco dei fondi all'estero strumentali agli interventi di sequestro della Magistratura italiana.

5. La collaborazione con le altre Autorità

L'esigenza di arginare i rischi di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza sanitaria ha confermato il ruolo cruciale che la collaborazione tra Autorità riveste nel sistema antiriciclaggio. A livello domestico e transnazionale essa è determinante per il successo dell'apparato di prevenzione, tenuto conto della numerosità degli attori coinvolti, preposti anche a settori collegati con l'antiriciclaggio (quali la lotta all'evasione fiscale e alla corruzione), e della necessità di contrastare l'operatività criminale a rilevanza *cross-border*.

Alla materia della collaborazione dedicano specifica attenzione gli *standard* del GAFI, le direttive europee e, di conseguenza, la normativa nazionale contenuta nel d.lgs. 231/2007 (decreto antiriciclaggio).

In questi mesi di gestione della pandemia, come ho già detto, si sono intensificate e sono state opportunamente valorizzate le collaborazioni della UIF con gli Organi investigativi, con

la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e con la Magistratura. Quest'approccio, adottato senza riserve e in modo corale, ha dato ottimi risultati.

Sono state adottate misure per verificare immediatamente e sistematicamente la presenza, nelle basi dati della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, dei nominativi contenuti nelle segnalazioni relative al Covid-19 e per condividere con gli Organi investigativi i flussi di ritorno. Sono stati realizzati momenti di confronto e di collaborazione con le Procure maggiormente coinvolte.

La Procura Nazionale si è fatta promotrice di un tavolo tecnico dedicato, al quale hanno preso parte la UIF, la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, quest'ultima particolarmente attiva nella gestione dell'emergenza in relazione all'importazione di materiale sanitario. Nel rispetto delle reciproche prerogative istituzionali, sono state messe a fattor comune le esperienze maturate nel periodo della pandemia.

In diversi casi, gli scambi di informazioni e di documentazione realizzati nell'ambito del tavolo hanno consentito al Procuratore Nazionale di indirizzare specifici atti d'impulso alle Direzioni Distrettuali Antimafia competenti per territorio.

Tali iniziative rispondono alla logica di ampia collaborazione che deve improntare i sistemi nazionali antiriciclaggio e, in particolare, l'attività delle *Financial Intelligence Unit*. Questa logica non appare tuttavia adeguatamente valorizzata dalla normativa antiriciclaggio nazionale. Da un lato, nel 2017, è stata operata la scelta del legislatore di introdurre la DNA quale ulteriore attore del sistema di prevenzione, ma dall'altro non sono state accolte le indicazioni formulate dal GAFI all'esito della *Mutual evaluation* del sistema italiano, al fine di ampliare il novero dei soggetti legittimati all'accesso delle informazioni in possesso della UIF. Anzi, in contrasto con i principi internazionali, la successiva riforma del 2019 ha ristretto l'ambito dello scambio informativo fra autorità, consentendo di derogare al segreto d'ufficio soltanto nei rapporti tra UIF, MEF, Autorità di vigilanza di settore, NSPV e DIA, nonché con l'Autorità giudiziaria e gli organi delegati. Restano pertanto esclusi gli scambi informativi non solo con le altre forze di polizia, ma anche con attori istituzionali interessati come l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, l'Agenzia delle Entrate e l'Autorità nazionale anticorruzione. Anche sul fronte dell'acquisizione da parte dell'UIF di informazioni

investigative, indispensabili sia per le analisi interne che per corrispondere alle richieste estere, la riforma ha introdotto una procedura lunga e farraginoso con pesanti ricadute sull'effettività dello scambio.

Si tratta di incoerenze del sistema che evidentemente non reggono alla prova dei fatti quando, per fronteggiare situazioni di emergenza, si rende necessario attivare tutte le possibili sinergie istituzionali, imprimendo slancio alle potenzialità della prevenzione dei fenomeni illeciti.

Da questo punto di vista tengo a evidenziare che il tema delle collaborazioni istituzionali che coinvolgono la UIF è tornato all'attenzione del Parlamento nell'ambito dei lavori per l'emanazione della legge di delegazione europea 2019. Il legislatore è chiamato a formulare principi e criteri direttivi per il recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva (UE) 2019/1153 recante disposizioni per agevolare l'accesso alle informazioni finanziarie e di altro tipo per finalità di prevenzione e contrasto di reati gravi. Si tratta di una direttiva che offre l'opportunità di realizzare più ampie forme di collaborazione sul presupposto dell'utilità delle informazioni in possesso delle FIU. In particolare, muovendo dalla constatazione che il diritto dell'Unione non definisce un quadro chiaro e omogeneo per consentire un'agevole condivisione delle informazioni tra le FIU e tra queste e le altre autorità, il legislatore europeo è intervenuto per rafforzare la capacità delle FIU di condividere con le autorità nazionali competenti le informazioni e le analisi finanziarie su tutti i reati gravi anche diversi dal riciclaggio. È inoltre stabilito che le FIU accedano alle informazioni investigative (precisamente "di contrasto") in possesso delle medesime autorità, purché nel rispetto delle garanzie procedurali nazionali e al fine di rafforzare la propria azione e rendere più efficace la cooperazione reciproca.

In primo piano vi è quindi la centralità dell'informazione finanziaria e investigativa e il valore che la stessa assume se condivisa e utilizzata a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati gravi. Tra detti reati non rientrano solo quelli economici, ma anche diverse altre tipologie, come i crimini contro la persona e i traffici illeciti ambientali⁸.

⁸ Allegato I del Regolamento (UE) 2016/794 (cd. Regolamento Europol).

Il recepimento della direttiva (UE) 2019/1153 rappresenta quindi, per il nostro Paese, un'occasione preziosa per ampliare la condivisione di informazioni rilevanti tra le autorità interessate, anche ulteriori rispetto a quelle indicate dalla normativa antiriciclaggio nazionale e in linea con quanto indicato dal GAFI.

Tengo a precisare come, più di recente, sollecitazioni nella medesima direzione siano state formulate anche dal Consiglio⁹ e dalla Commissione europea¹⁰ in occasione di posizioni espresse in materia antiriciclaggio.

Nell'ambito della legge di delegazione europea 2019 occorrerebbe pertanto inserire un criterio direttivo che, senza alterare il vigente assetto istituzionale e di competenze in materia antiriciclaggio, consenta al Governo di designare un ampio novero di autorità con cui la UIF potrebbe instaurare proficui scambi informativi, in aderenza agli obiettivi sanciti dalla direttiva (UE) 2019/1153. In detto novero dovrebbero in particolare rientrare anche l'Ufficio nazionale per il recupero dei beni, le agenzie fiscali di cui al d.lgs. 300/1999 e l'Autorità Nazionale anticorruzione¹¹.

Tale previsione consentirebbe di realizzare più ampie ed efficaci forme di collaborazione utili alle attività di prevenzione e contrasto, rispettando le scelte operate dal vigente assetto antiriciclaggio, che elegge il NSPV della Guardia di Finanza e la DIA quali

⁹ Si fa riferimento alle "Conclusioni" adottate dal Consiglio dell'Unione Europea (ovvero dai Governi nazionali) del 17 giugno 2020 per la corretta attuazione della Direttiva (UE) 2019/1153, laddove si afferma che gli Stati membri sono chiamati a *"enhance cooperation and synergy in conducting financial investigations and exchanging financial information between FIUs, Asset Recovery Offices, Customs authorities, tax authorities and law enforcement authorities"*.

¹⁰ Cfr. Rapporto della Commissione europea del 24 luglio 2019 sulla cooperazione tra FIU disponibile alla pagina https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_assessing_the_framework_for_financial_intelligence_units_fiuc_cooperation_with_third_countries_and_obstacles_and_opportunities_to_enhance_cooperation_between_financial_intelligence_units_with.pdf, p. 3. In particolare, le FIU *"have to cooperate and exchange information with other public authorities, including law enforcement authorities, customs and tax authorities, Anti-Fraud Office, and Asset Recovery Offices"*. Più di recente, nell'Action Plan del 7 maggio 2020, la stessa Commissione ha osservato che *"Inadequate cooperation among competent authorities (FIUs, supervisors, law enforcement and customs and tax authorities), both domestically and across borders, creates potential loopholes that can be exploited by criminals"*. *"The EU-level coordination and support mechanism should also enhance cooperation among competent authorities (FIUs, supervisors, law enforcement and customs and tax authorities), both domestically and across borders"* (https://ec.europa.eu/finance/docs/law/200507-anti-money-laundering-terrorist-financing-action-plan_en.pdf, p. 5 e 11).

¹¹ Il considerando (10) della direttiva (UE) 2019/1153 indica che è *"opportuno che gli uffici per il recupero dei beni figurino tra le autorità competenti designate [...] al fine di prevenire, accertare o indagare un determinato reato grave o di sostenere una determinata indagine penale, inclusi l'identificazione, il reperimento e il congelamento dei beni"*. Il successivo considerando (11) recita che, nella misura in cui le autorità fiscali e le agenzie anticorruzione sono competenti in materia di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati ai sensi del diritto nazionale, anch'esse dovrebbero essere considerate autorità atte ad essere designate ai fini della presente direttiva.

destinatari unici del flusso di segnalazioni di operazioni sospette inviato dalla UIF. Gli scambi informativi con le altre autorità sarebbero motivati esclusivamente dall'esistenza di specifiche attività già in corso per prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati gravi.

6. Presidio delle attività telematiche

Come ho già accennato, l'emergenza sanitaria ha posto in luce anche l'esigenza di un efficace presidio dei rischi connessi con le attività telematiche. Gli effetti della tecnologia applicata alla finanza (Fintech) e le innovazioni che conseguentemente caratterizzano il sistema dei pagamenti e l'intermediazione bancaria e finanziaria consentono a operatori esteri di offrire in Italia servizi attraverso internet o per mezzo della mera installazione di macchine sul nostro territorio. Nel caso in cui detti operatori abbiano sede in altri Paesi europei sono frequenti i casi di arbitraggi normativi in cui il principio della libera prestazione di servizi viene strumentalizzato per sfuggire all'applicazione delle regole più rigorose vigenti nello Stato *host*.

La riforma antiriciclaggio del 2017 ha stabilito che per la prestazione di servizi di pagamento e la distribuzione di moneta elettronica gli intermediari con il "passaporto europeo", che si avvalgono di una rete di soggetti convenzionati e agenti, sono tenuti in Italia all'osservanza degli obblighi antiriciclaggio per il tramite del "punto di contatto centrale". Simili meccanismi di prevenzione non sono previsti per le attività telematiche nonostante il riferimento a queste ultime contenuto nella delega conferita dal Parlamento nel 2016 per la realizzazione della predetta riforma.

La UIF segue attentamente tali sviluppi e sta svolgendo approfondimenti, anche ispettivi, nella consapevolezza che l'innovazione, pur costituendo soprattutto nell'attuale momento storico uno stimolo straordinario alla crescita, richiede risposte adeguate del legislatore, volte a impedire che essa si traduca in falle nel sistema dei controlli, ovvero determini disparità di trattamento tra operatori nazionali ed esteri, gravando i primi con oneri che non sono richiesti ai secondi.

Mi limito, in questa sede, a evidenziare due possibili direttrici di intervento: da una parte occorre rafforzare i controlli sugli operatori già destinatari della normativa antiriciclaggio

italiana, tenuti all'istituzione del punto di contatto centrale; dall'altro, a tutela di esigenze di ordine pubblico, vanno sottoposte ai controlli antiriciclaggio nazionali le attività comunque svolte sul territorio della Repubblica. Si tratta in particolare di estendere gli obblighi di prevenzione a coloro che operano in Italia in libera prestazione di servizi ovvero di adottare un'interpretazione evolutiva della nozione di «stabilimento senza succursale» che consenta di assoggettare alla vigente normativa, per esempio, la mera installazione di apparecchiature automatiche sul territorio nazionale.

Per altri versi, come ho già avuto modo di osservare in occasione della recente riforma antiriciclaggio del 2019 e dell'audizione che ho svolto innanzi a codesta Commissione nel dicembre scorso con particolare riguardo al settore dei giochi e delle scommesse, andrebbero altresì definiti “adeguati meccanismi di *enforcement* in caso di violazioni che, nei casi più gravi, dovrebbero condurre a provvedimenti inibitori anche sull'utilizzo delle reti telematiche. Un sistema così congegnato consentirebbe di reperire prontamente le informazioni utili all'approfondimento di casi di interesse nazionale sotto il profilo finanziario e investigativo”.

In conclusione, le esigenze di prevenzione rispetto a fenomeni di criminalità finanziaria, resi ancora più aggressivi e diffusi dopo l'emergenza sanitaria, impongono di mantenere elevata la qualità della collaborazione attiva dei segnalanti e di sviluppare quanto più possibile efficaci sinergie tra le istituzioni nazionali ed estere.

L'emergenza ha accresciuto la sensibilità dei segnalanti rispetto ai rischi connessi alla crisi sanitaria; le segnalazioni ricevute dalla UIF attestano la capacità del sistema antiriciclaggio di intercettare e portare ad evidenza, con prontezza, anche casi innovativi.

Le autorità, dal canto loro, hanno saputo sfruttare le opportunità offerte dalla normativa vigente per rinforzare gli argini della prevenzione potenziando le occasioni di cooperazione e coordinamento, lo scambio di informazioni, la reazione congiunta.

L'attuale contesto conferma che la collaborazione, in tutte le sue forme, rappresenta il vero fattore di successo dell'apparato di prevenzione, sia per la pluralità degli attori pubblici

e privati coinvolti, con ruoli, competenze e professionalità distinti, ma convergenti verso gli stessi interessi generali (si pensi ai legami con i temi del contrasto dell'evasione fiscale e della corruzione), sia per le straordinarie opportunità offerte dalle reti internazionali di scambio di informazioni, essenziali per combattere le infiltrazioni criminali a livello transnazionale.

La realizzazione di sinergie efficaci e lo sfruttamento di ogni potenzialità da esse offerta sono peraltro strettamente correlati alla possibilità giuridica e alla capacità concreta di instaurare forme di dialogo aperto, costante, non limitato, in linea con i principi internazionali, con la normativa europea, con le raccomandazioni pure formulate dall'ultima *Mutual evaluation* sull'Italia.

Occorre tuttavia chiedersi se il legislatore, al di là delle affermazioni di principio, stia valorizzando adeguatamente la collaborazione. La sensazione, confermata dalle ultime riforme del 2017 e del 2019, è che stia prevalendo un approccio limitativo che tocca sia l'ambito delle deroghe al segreto d'ufficio, non consentendo alla UIF scambi informativi con un più ampio novero di soggetti coinvolti nell'azione di prevenzione, sia la possibilità per la UIF di corrispondere efficacemente agli obblighi di collaborazione internazionale anche con informazioni investigative acquisite dalle autorità domestiche.

Attualmente i lavori per il recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva (UE) 2019/1153 offrono l'opportunità – coerente con lo spirito degli standard internazionali e delle disposizioni europee – di realizzare più ampie ed efficaci forme di collaborazione fra la UIF e le altre autorità coinvolte nelle attività di prevenzione e repressione di reati gravi anche diversi dal riciclaggio.

Occorre sfruttare tali opportunità, nella consapevolezza che ogni azione tesa a valorizzare la collaborazione inter-istituzionale, nel rispetto dei poteri e delle peculiarità di ciascuna autorità, aggiunge efficacia sostanziale al sistema italiano, accrescendone la percezione di vera e propria *best practice* a livello mondiale.

Ringrazio ancora la Commissione per l'attenzione dimostrata nei confronti della UIF. Nel descrivere l'attività svolta dall'Unità in questi mesi di stato d'emergenza, spero di aver fornito spunti utili per calibrare e affinare i presidi antiriciclaggio, perché siano ancor più efficaci senza pregiudicare rapidità ed efficienza dell'intervento di sostegno.