

**13<sup>a</sup> RIUNIONE PLENARIA  
DEGLI UFFICIALI ESPERTI E DI COLLEGAMENTO  
DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA**

# **Lotta al finanziamento del terrorismo e al riciclaggio internazionale**

**Intervento del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria  
per l'Italia**

**Claudio Clemente**

**Roma, 28 marzo 2019**

Autorità, Signor Comandante Generale, Signori Ufficiali, Signore, Signori,

ringrazio il Comandante Generale per l'invito a intervenire a questo incontro istituzionale in occasione dell'annuale Riunione plenaria degli Ufficiali distaccati all'estero ed esprimo il mio personale apprezzamento per la scelta di trattare, in tale sede, la materia della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che, attraverso l'analisi finanziaria e l'approfondimento investigativo delle operazioni sospette, va assumendo un ruolo sempre più importante nel contrasto alle diverse forme di criminalità.

La scelta del tema non stupisce, avendo presente sia il crescente impegno che la Guardia di Finanza dedica in questi anni, con risultati di rilevantissima portata, all'approfondimento investigativo delle segnalazioni sia l'attenzione e la sensibilità sempre dimostrate dal Gen. Toschi per l'efficiente funzionamento di questo comparto, che ebbe modo di apprezzare e valorizzare anche nella sua passata esperienza di Comandante del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria.

La lotta al finanziamento del terrorismo e quella al riciclaggio internazionale condividono la peculiarità di associare all'azione di repressione penale, comune a tutti i reati, un'attività di prevenzione fondata principalmente sul coinvolgimento e la collaborazione di una larga platea di intermediari e operatori economici. Essi sono chiamati a effettuare un'adeguata verifica dei clienti e della loro operatività e a segnalare le operazioni sospette all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia affinché ne curi l'analisi, propedeutica all'eventuale approfondimento da parte del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e della Direzione Investigativa Antimafia.

L'efficacia del sistema antiriciclaggio ha come presupposto, oltre alla partecipazione attenta e consapevole dei soggetti obbligati, un efficiente esame dei profili finanziari delle segnalazioni, un'idonea attività investigativa, un'effettiva capacità di collaborare con le autorità estere per fronteggiare la dimensione sovranazionale del fenomeno.

L'esperienza di questi anni ha mostrato come l'azione congiunta delle Autorità sia riuscita ad attivare la componente privata del sistema al di là delle aspettative e a valorizzarne il contributo con analisi di elevata qualità ed efficienti processi operativi che si avvantaggiano di avanzate tecniche informatiche. Lo attesta il continuo incremento delle segnalazioni di operazioni sospette (quasi centomila pervenute in ciascuno degli ultimi anni), la maggiore rapidità degli scambi informativi tra le autorità, il crescente rilievo dei successi ottenuti nel contrastare il crimine. Lo certificano i lusinghieri giudizi riportati nella valutazione condotta nel 2015 dal Fondo monetario internazionale per conto del GAFI, confermati e

ulteriormente migliorati sotto taluni aspetti appena il mese scorso, che qualificano il nostro sistema antiriciclaggio come una eccellenza nel confronto internazionale.

Una parte importante dei risultati conseguiti è sicuramente legata alle caratteristiche del nostro sistema che prevede una *Financial Intelligence Unit* (FIU) con spiccata specializzazione di carattere finanziario - assicurata dalla collocazione, con un rigoroso statuto di autonomia, presso la Banca d'Italia - e la stretta necessaria interrelazione dell'Unità con gli organi investigativi. Questo modello, adottato nel 2007 dopo una iniziale assegnazione del ruolo di destinatario delle segnalazioni di operazioni sospette a un organo di polizia e una sua successiva attribuzione all'Ufficio Italiano dei Cambi, è stato confermato e rafforzato dalle recenti modifiche normative.

Esso punta sulla collaborazione tra istituzioni caratterizzate da differenti specializzazioni e visioni di fenomeni criminali ma accomunate da un elevatissimo senso dello Stato e una massima dedizione alla difesa della legalità. In un apparato così articolato si evita il rischio, che affligge altri sistemi di prevenzione del riciclaggio, di perdere i benefici della multidisciplinarietà, concentrando l'enfasi delle azioni di contrasto sul solo profilo investigativo ovvero su quello meramente finanziario.

La volontà e la capacità della componente privata del sistema di collaborare in maniera sempre più efficace e intensa, nonostante il permanere di zone d'ombra, è messa in evidenza dal fatto che, in base agli ultimi dati, quasi la metà delle segnalazioni di operazioni sospette, dopo aver superato il vaglio finanziario della UIF, è ritenuta meritevole, a vario titolo, di approfondimenti investigativi da parte del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, di altri reparti della Guardia di Finanza o della Direzione Investigativa Antimafia.

La crescita delle dimensioni e dell'efficacia della collaborazione consegue anche alla visibilità dei risultati conseguiti in questi anni che hanno rafforzato la fiducia degli operatori e in generale dell'opinione pubblica nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Dalle stesse cronache di stampa, che pure riportano solo una piccola parte degli esiti investigativi delle segnalazioni, emerge quanto siano numerosi i casi in cui esse hanno consentito l'avvio o dato un contributo di grande rilevanza a importanti indagini penali.

Si tratta di risultati che in larga misura derivano dalla capacità delle autorità di sviluppare un'intensa collaborazione, oltre che in ambito domestico, anche a livello internazionale. Sotto questo profilo sia la Guardia di Finanza che la UIF esprimono una forte vocazione all'interazione con i propri omologhi esteri e con gli organismi

internazionali, sviluppando sinergicamente circuiti di scambi informativi distinti ma che si integrano a vicenda.

La Guardia di Finanza, oltre a vantare una profonda esperienza maturata nelle numerose missioni estere e nella tradizionale attività di presidio delle frontiere del Paese, ha da tempo inserito nel percorso professionale di diversi dei suoi Ufficiali periodi di distacco presso le nostre ambasciate o presso organismi internazionali dove essi hanno anche occasione di collaborare con i nostri diplomatici alla promozione internazionale del sistema italiano. In tal modo, si è realizzata una vera e propria rete di insostituibili sensori delle diverse realtà nazionali che rappresenta una chiave di volta per intessere proficue relazioni di collaborazione estera.

La UIF, dal canto suo, rappresenta il nodo nazionale di una rete di *Financial Intelligence Unit* di dimensioni globali: il solo Gruppo Egmont ne associa oltre 150, diffuse su tutto il pianeta. Collaborazioni sono intrattenute, talora, sulla base di appositi protocolli di intesa anche con Unità, come quella cinese, che non aderiscono al Gruppo Egmont. La circolazione dell'informazione nell'ambito di questo sistema è improntata a sicurezza, velocità e informalità: le FIU condividono il proprio patrimonio di conoscenza con scambi bilaterali o anche multilaterali; fra le Unità europee è stata sviluppata anche un'apposita rete informatica (FIU.net) che accresce le possibilità di condivisione e consente, mediante avanzati sistemi, l'immediata conoscenza dell'esistenza, presso le controparti estere, di informazioni sui soggetti d'interesse (ambiente MA<sup>3</sup>TCH). Nell'ambito della Piattaforma Europea delle FIU si è sviluppata la prassi di condurre analisi in comune (*Joint analysis*) fra le Unità di tutti i paesi coinvolti. Sono opportunità di cui la UIF si è fatta da tempo promotrice anche nella convinzione che in tal modo si pongono correttamente le basi per definire le connotazioni di una possibile "FIU europea", auspicata dal Parlamento dell'Unione, con compiti di potenziamento della collaborazione, della condivisione e degli scambi informativi sovranazionali preservando però le funzioni delle unità nazionali che devono restare ancorate alle esigenze, alle caratteristiche e ai rischi dei singoli paesi.

In Europa si prospetta anche la necessità di ampliare i rapporti di collaborazione con organismi sovranazionali: la manifestazione di rilevanti rischi di riciclaggio non adeguatamente mitigati in taluni stati membri e il conferimento all'Autorità Bancaria Europea di compiti di supervisione anche in materia antiriciclaggio sugli operatori finanziari comporterà la necessità di nuove modalità di interlocuzione.

Queste molteplici attività di scambio contribuiscono a creare un patrimonio informativo che viene messo a disposizione delle autorità investigative italiane impegnate nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, contribuendo

ad arricchire la conoscenza dei contesti e indirizzando ulteriori iniziative sul piano investigativo e giudiziario.

L'attivazione di canali di comunicazione con l'estero da parte della UIF e degli organi investigativi si rivela spesso di importanza fondamentale per condurre indagini su crimini transnazionali. Particolarmente significativo è stato lo sviluppo della collaborazione in tema di contrasto al terrorismo islamico: il "Progetto *ISIL*", promosso dal Gruppo Egmont, ha portato in questi anni allo scambio di oltre 50.000 nominativi con presunti collegamenti con terroristi. In più casi queste informazioni hanno consentito anche di tracciarne gli spostamenti e ricostruirne le reti relazionali.

La collaborazione fra le FIU permette anche di individuare e bloccare all'estero fondi illeciti nella fase della loro iniziale movimentazione; il tempestivo raccordo con gli organi investigativi e giudiziari consente l'avvio di procedure di sequestro o di confisca.

Un sistema efficace di prevenzione richiede che il patrimonio informativo acquisito con le segnalazioni di operazioni sospette e con gli scambi con l'estero venga posto a servizio della comune azione di contrasto del crimine. È per questo che la UIF condivide le proprie fonti di conoscenze con la Guardia di Finanza e la DIA anche oltre gli stretti obblighi normativi. Sempre più frequentemente è la stessa Guardia di Finanza che propone l'attivazione del canale delle FIU in relazione a proprie evidenze investigative o sulla base di indicazioni acquisite all'estero. Lo sviluppo di queste forme di collaborazione costituisce una ulteriore via per affiancare all'approccio reattivo, rispetto alla ricezione di segnalazioni, quell'approccio proattivo volto a sfruttare e attivare ogni indice di attività sospetta che ormai da tempo la UIF, anche sulla scorta di prassi internazionali, è impegnata ad adottare.

Il quadro cui ho fatto riferimento è senz'altro molto positivo ma non dobbiamo considerarlo come un punto di arrivo. Lo spazio per possibili miglioramenti resta infatti ampio; se saremo capaci di sfruttarlo, avremo l'opportunità di rendere un servizio ancor più prezioso al nostro Paese.

Penso per esempio alle possibilità dischiuse dal nuovo contesto normativo che si è aperto con la riforma operata dal d.lgs. 90/2017.

La possibilità di una più stretta collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia, il cui ruolo nel sistema di prevenzione è stato notevolmente ampliato, consente di avvantaggiarsi di nuovi scambi informativi di grandi potenzialità per l'impulso che possono dare alle analisi sia finanziarie che investigative e per il più rapido coinvolgimento dell'Autorità Giudiziaria.

L'introduzione delle comunicazioni oggettive, già utilizzate in molti Paesi, sarà particolarmente utile per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette e per l'individuazione di attività potenzialmente criminali non segnalate. La UIF, nelle istruzioni in corso di pubblicazione, ha individuato come prioritario il censimento delle operatività in contanti superiori a 10.000 euro con banche, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica. Un utilizzo coordinato, nel rispetto dei principi fissati dalla legge, da parte dell'Unità e degli organi investigativi aprirà ulteriori spazi di collaborazione e di integrazione capaci di potenziare sensibilmente l'azione di prevenzione.

Anche l'utilizzo delle opportunità offerte dalla piattaforma MA<sup>3</sup>TCH con riferimento a soggetti di interesse investigativo per potenziali attività di terrorismo o riciclaggio potrebbe facilitare la pronta individuazione dell'esistenza di notizie su tali nominativi presso le FIU estere. È una possibilità ancora non utilizzata in Italia che fornisce anche le funzionalità per proteggere la riservatezza di informazioni particolarmente sensibili.

Le opportunità di sviluppo dunque non mancano. Sono però convinto che in questi anni l'apparato di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo abbia rappresentato anche sul piano sociale un vero e proprio laboratorio di tutela e promozione della legalità dando prova che è possibile coinvolgere nell'attività di prevenzione un numero relevantissimo di cittadini impegnati nelle più diverse attività economiche. Penso che sia la migliore dimostrazione che la "zona grigia" fra sistema economico legale e criminalità può essere contrastata con successo quando si riesce ad attivare una collaborazione efficace fra le autorità e fra autorità e popolazione.