



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2018

Presentazione del Direttore
dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Roma, 11 luglio 2019



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2018

Presentazione del Direttore
dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Roma, 11 luglio 2019

Autorità, Signore, Signori,

la presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia costituisce, ormai da sei anni, l'occasione per esporre al pubblico le linee di sviluppo strategico che intendiamo seguire nell'esercizio delle nostre funzioni, in conformità dei principi di trasparenza, condivisione e coordinamento che rappresentano elementi essenziali di un buon sistema di prevenzione.

In Italia il rischio di riciclaggio, secondo il recente aggiornamento dell'analisi condotta dal Comitato di Sicurezza Finanziaria (National Risk Assessment), continua a essere molto significativo a causa della rilevanza delle minacce e delle criticità nel sistema economico-sociale; al contempo i presidi volti a fronteggiare tale rischio sono giudicati complessivamente adeguati. Sono stati rilevati progressi in alcuni ambiti che la precedente valutazione, condotta nel 2014, segnalava come problematici; emergono tuttavia nuove minacce da fronteggiare con idonee strategie di mitigazione e contrasto.

Un efficace sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo presuppone il coinvolgimento di molti attori, operanti in ambiti differenti, e lo sviluppo di intense sinergie. Gli esponenti delle istituzioni, delle professioni e delle imprese qui presenti, con l'eterogeneità delle loro funzioni, riflettono la complessità dell'apparato, la trasversalità delle competenze necessarie, le diverse sensibilità e tipologie di contributi richiesti.

I dati del 2018 testimoniano la vitalità del sistema: le segnalazioni di operazioni sospette sono ulteriormente aumentate nel numero e mediamente migliorate nella qualità; la rete di collaborazione fra autorità è solida; gli scambi informativi con l'estero si intensificano e diventano più sistematici. I risultati operativi sono visibili e significativi: rilevanti indagini giudiziarie hanno tratto origine o importante supporto dalle segnalazioni.

Permangono carenze nella partecipazione al sistema da parte di alcune categorie di operatori e nella collaborazione offerta da non pochi paesi esteri. Ulteriori miglioramenti sono conseguibili negli scambi tra autorità attraverso il pieno recepimento dei principi e delle norme internazionali. Nuove tipologie di operatori e di prodotti richiedono una rapida riflessione sugli adeguamenti necessari per evitare pericolose incrinature nei presidi antiriciclaggio e disparità concorrenziali.

Il sistema di prevenzione antiriciclaggio è per sua natura strettamente connesso con altri settori; il suo buon funzionamento e la sua efficienza offrono un contributo che va ben oltre l'ambito di specifica competenza, riflettendosi sul contrasto all'evasione fiscale e alla corruzione, sulla efficace allocazione delle risorse, sul corretto dispiegarsi della concorrenza, sulla stessa sicurezza nazionale. La capacità del sistema di sviluppare tutte le sue potenzialità è influenzata dalla possibilità di realizzare adeguate collaborazioni con le autorità preposte a tali aree.

Complessità e interdipendenza sono ulteriormente amplificate dalla dimensione transnazionale dei fenomeni e dalle innovazioni operative; i capitali illeciti continuano a sfruttare le opportunità offerte da paesi con regole meno rigide e controlli meno incisivi, da settori non presidiati.

Occorre che il quadro normativo persegua una dimensione effettivamente globale e trasversale tra i diversi comparti e che l'azione di prevenzione e contrasto non si esaurisca nell'ambito dei singoli paesi, ma si svolga in modo integrato così da risultare sostanzialmente unitaria.

Un sistema che si muove fra queste coordinate deve necessariamente essere dinamico e aperto all'innovazione, sia sul piano operativo che su quello delle regole. Per aderire alle sollecitazioni internazionali, la normativa italiana di prevenzione è interessata da una rapida successione di interventi, di rango primario e secondario, che incidono significativamente sul suo assetto complessivo. Dopo la riforma del 2017, è in corso una nuova revisione della disciplina antiriciclaggio volta a realizzare interventi correttivi del quadro vigente e a recepire le previsioni della quinta direttiva europea in materia.

Ulteriori modifiche conseguiranno dall'evoluzione in atto nel quadro europeo. A seguito del coinvolgimento di banche estere in gravi episodi di riciclaggio sono stati realizzati interventi sull'assetto della vigilanza introducendo anche forme aggiuntive di coordinamento e collaborazione tra supervisori e FIU nell'ambito della revisione del regolamento istitutivo dell'Autorità Bancaria Europea e della nuova direttiva "CRD 5". Si profilano altre iniziative rilevanti per le unità di intelligence finanziaria e per la valorizzazione del loro patrimonio informativo attraverso l'estensione dell'accesso alle informazioni relative al trasporto di contante da e per l'estero e l'ampliamento della collaborazione con le Autorità doganali (regolamento UE/2018/1672) e con gli organi investigativi nazionali ed europei (direttiva in corso di pubblicazione).

Non sfugge che un elevato dinamismo regolamentare comporta anche rischi di incertezza per i destinatari della normativa, chiamati a un continuo sforzo per adeguarsi alle nuove disposizioni, e per le stesse istituzioni. Non giovano le ripetute

modifiche delle norme nazionali sulle competenze delle autorità e sulle loro modalità di interlocuzione, che incidono su assetti che pure hanno dato buona prova; non giova anche l'ampio rinvio, nel nostro ordinamento, oltre che alle disposizioni di attuazione delle diverse autorità competenti, a protocolli di intesa tra istituzioni, resi complessi da indicazioni normative non sempre sufficientemente chiare che quindi non agevolano la composizione delle diverse visioni ed esigenze. In questo momento è dunque richiesto un impegno particolare a tutte le componenti del sistema per far sì che le innovazioni regolamentari siano attuate in modo equilibrato ed efficace e vengano rapidamente metabolizzate in modo da rappresentare effettivamente un fattore di ulteriore slancio nella lotta alla criminalità.

Con questo spirito abbiamo partecipato all'iniziativa del Ministero dell'Economia e delle finanze che ha promosso e coordinato un tavolo tecnico per l'elaborazione di uno schema di provvedimento correttivo e di recepimento della quinta direttiva antiriciclaggio nel quadro di un costruttivo confronto fra i diversi attori del sistema di prevenzione. La UIF ha fornito nell'occasione contributi ad ampio spettro nel convincimento che la presenza di una pluralità di istituzioni, ciascuna dotata di proprie competenze e professionalità, rappresenti un punto di forza del sistema di prevenzione italiano perché consente la specializzazione delle attività, l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse, la creazione di importanti sinergie. Occorre a questi fini un dialogo istituzionale aperto e costante, fondato su regole e prassi chiare, rispettose delle prerogative di ciascuna autorità e, nel contempo, improntate a tempestività ed efficienza degli scambi, a convergenza e tensione verso i comuni obiettivi di interesse generale.

Pur riflettendo i positivi risultati raggiunti, lo schema normativo di recente sottoposto a parere parlamentare si discosta in taluni punti rilevanti dal testo esaminato dal tavolo tecnico e finisce per non accogliere in pieno i dettami e le sollecitazioni internazionali ed europee per una più piena e ampia collaborazione fra autorità, anche non appartenenti alla stretta cerchia dell'apparato antiriciclaggio. È auspicabile che, nel prosieguo del processo di emanazione del provvedimento, questi aspetti vengano rettificati per realizzare una corretta attuazione delle regole europee ed evitare arretramenti su temi essenziali per il buon funzionamento dell'apparato di prevenzione.

La collaborazione attiva

Le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse alla UIF continuano ad aumentare in modo significativo. Nel 2018 sono state complessivamente 98.030, circa 4.200 in più rispetto a quelle del 2017 (+4,5 per cento). L'andamento del primo semestre di quest'anno conferma il perdurare di rilevanti ritmi di crescita. I positivi risultati del sistema anche in termini di qualità della collaborazione appaiono confermati dalle oltre

35.000 segnalazioni oggetto di approfondimento investigativo da parte della Guardia di Finanza e dalle circa 1.500 confluente in indagini della Direzione Investigativa Antimafia.

Banche e Poste hanno prodotto oltre il 72 per cento delle segnalazioni con una riduzione della quota rispetto allo scorso anno dovuta prevalentemente all'incremento dell'apporto di altri operatori e in particolare degli intermediari finanziari diversi dalle banche (+20,9 per cento). Tra essi il contributo più significativo è da ascrivere agli istituti di pagamento, agli istituti di moneta elettronica e ai punti di contatto di intermediari europei.

I prestatori di servizi di gioco, in particolare online, hanno pressoché raddoppiato il proprio contributo (da 2.600 a oltre 5.000 segnalazioni). Anche a causa dell'esaurimento degli effetti della voluntary disclosure, risultano in diminuzione le segnalazioni delle fiduciarie e di tutte le categorie di professionisti, fatta eccezione per i notai che continuano a mantenere la collaborazione su livelli numericamente significativi e in crescita (4.345 segnalazioni). Per i dottori commercialisti, l'impegno del Consiglio Nazionale per realizzare un sistema di tramitazione che garantisca l'anonimato del segnalante non ha finora portato ai risultati sperati (le segnalazioni si sono ridotte da 361 a 319). In diminuzione risulta il già contenuto apporto delle società di revisione (da 26 a 13).

Restano ancora significativi spazi di crescita anche per i soggetti inclusi più di recente nel sistema di prevenzione, come gli operatori in valute virtuali.

Siamo convinti che la progressiva estensione del perimetro degli obblighi antiriciclaggio a soggetti con attività significativamente diversa possa innalzare l'efficacia complessiva del sistema se vengono comprese pienamente le potenzialità e le caratteristiche dell'apporto che ciascuna tipologia di soggetti obbligati può offrire. Per questo motivo fra le priorità della UIF si colloca l'adattamento del modello segnaletico alle peculiarità dei diversi operatori. Un'iniziativa in tal senso è stata realizzata con successo per i money transfer per semplificarne la collaborazione e migliorare la qualità del flusso informativo. Ne è conseguito nel 2018 un forte incremento del numero delle segnalazioni (circa 7.900), specie da parte degli operatori di maggiore dimensione, e una rilevantissima crescita del complesso delle operazioni in esse riportate (oltre 115 mila). Nei prossimi mesi, analoghi adattamenti entreranno in vigore per i settori del gioco e delle carte di pagamento. Sono allo studio, anche sulla base di un confronto con gli operatori del digitale, interventi per realizzare specifiche modalità di segnalazione per il comparto delle valute virtuali.

Alla qualità e alla semplificazione del dialogo con i soggetti obbligati l'Unità ha dedicato un forte impegno anche attraverso il miglioramento degli strumenti tecnici utilizzati: nel corso del 2018 è stato realizzato all'interno della piattaforma Infostat

un canale riservato all'invio automatico ai segnalanti di un flusso di ritorno sull'esito delle segnalazioni trasmesse; sono in fase di completamento i lavori finalizzati a veicolare, nella medesima piattaforma, tutti gli scambi informativi con i segnalanti per l'approfondimento delle attività sospette, in modo da garantirne rapidità e sicurezza. In una fase immediatamente successiva verranno rese possibili forme di interlocuzione maggiormente strutturate che consentiranno ai soggetti obbligati una più elevata automazione dei processi di trattamento e risposta.

La collaborazione delle Pubbliche amministrazioni aveva cominciato a dare segnali positivi successivamente all'emanazione, nel 2015, dei primi indicatori di anomalia da parte del Ministero dell'interno su proposta dell'Unità. Su di esse la riforma legislativa del 2017 è intervenuta radicalmente, escludendole dal novero dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio per assoggettarle, limitatamente ad alcune attività, a doveri di comunicazione nei confronti della UIF.

Nella convinzione della rilevanza del ruolo delle amministrazioni pubbliche, l'Unità ha ritenuto di emanare prontamente nuove istruzioni in materia di comunicazione di operazioni sospette per evitare che la modifica normativa venisse erroneamente intesa come un ridimensionamento del ruolo degli uffici pubblici e per garantire la continuità del loro coinvolgimento. È stata inoltre avviata un'intensa attività di contatto con le amministrazioni locali che hanno dato segnali di maggior attenzione al tema della legalità per esplorare insieme le forme in cui la nuova collaborazione può essere prestata e le esigenze formative da soddisfare perché essa divenga realmente efficace. In Lombardia, sia a livello regionale che in singoli comuni, specie a Milano, si sono sviluppati laboratori di promozione del sistema antiriciclaggio tra gli enti territoriali. Le iniziative sono basate sulla consapevolezza, confermata dall'esperienza maturata, del contributo che le attività di prevenzione e collaborazione possono dare alla salvaguardia dell'integrità del tessuto economico locale e quindi, in ultima analisi, al benessere sociale del territorio. Ci si attende una analoga presa di coscienza da parte anche di altre amministrazioni, in particolare di quelle centrali.

L'attività di analisi

L'Unità nel 2018 ha esaminato 98.117 segnalazioni, con una ulteriore erosione del già contenuto stock in lavorazione. Di queste oltre il 45 per cento è stato ritenuto a rischio medio-alto o alto di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, mentre circa 16.000 sono risultate a rischio nullo o molto basso. Sono stati conseguiti ulteriori miglioramenti in termini di velocità di trattazione e accuratezza degli esiti.

L'Unità si pone l'obiettivo di garantire completezza ed esaustività degli approfondimenti nonché una pronta disseminazione agli Organi investigativi per favorire un tempestivo avvio delle eventuali indagini. Assume pertanto valenza strategica l'individuazione precoce, nell'elevatissimo numero di segnalazioni quotidianamente all'esame degli analisti, dei contesti di maggiore rischiosità e la loro canalizzazione nel più adeguato percorso di analisi. Nel 2019 sono state avviate ulteriori iniziative di carattere metodologico per la definizione di indici e criteri più puntuali e immediati da utilizzare nella prima attività di selezione, con il ricorso ad avanzati strumenti informatici e all'incrocio con basi dati esterne.

Un importante contributo al perseguimento di tale obiettivo deriva dai nuovi scambi con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, che rafforzano, in particolare, la capacità di individuare tempestivamente operazioni e contesti potenzialmente riconducibili alla criminalità organizzata. Il miglior utilizzo delle segnalazioni nel contrasto del crimine mafioso rappresenta da tempo una delle linee portanti della strategia della UIF, perseguita mediante l'integrazione tra elementi informativi di natura economico-finanziaria e dati di diversa estrazione, l'attenzione alle reti relazionali, lo stretto raccordo con gli Organi investigativi. I nuovi metodi di lavoro consentono sempre più di frequente di individuare, anche dietro l'apparenza di altre tipologie di reato, quali quelle a carattere fiscale, il tessuto di attività riferibili alla criminalità organizzata.

Sul fronte dei reati corruttivi e dell'abuso di fondi pubblici l'Unità sta da tempo affinando le proprie capacità di individuazione e approfondimento, grazie anche all'esperienza maturata nell'ambito di diverse importanti collaborazioni con l'Autorità giudiziaria. L'attenzione viene posta, oltre che al riciclaggio dei proventi del reato, alle operazioni finalizzate a creare le disponibilità necessarie a realizzarlo. Nel 2018 alcuni filoni di analisi avviati negli anni precedenti hanno registrato ulteriori rilevanti sviluppi investigativi. Sono venute alla luce nuove reti di relazioni soggettive e finanziarie tra professionisti, imprenditori e nominativi legati, a diverso titolo, alla gestione della cosa pubblica che di fatto avrebbero per anni condizionato il regolare svolgimento di procedimenti amministrativi e, perfino, giudiziari. L'esame di tali fattispecie, se da un lato ha fornito una ulteriore dimostrazione della difficile riconducibilità del fenomeno corruttivo a condotte finanziarie tipiche, dall'altro ha consentito di focalizzare l'attenzione su alcuni fattori ricorrenti, utili a tracciare potenziali percorsi di analisi e a individuare strumenti e profili comportamentali esposti a maggior rischio. È stato osservato il ricorso a prestazioni di consulenza rese da società o professionisti collegati a persone politicamente esposte al solo scopo di fornire giustificazione e copertura a indebite elargizioni di denaro a favore di queste ultime. Frequente è risultato anche

l'utilizzo anomalo di carte di pagamento per l'acquisto di beni e servizi destinati a soggetti, titolari di funzioni pubbliche, diversi dai formali intestatari delle carte stesse.

Proprio con riferimento a un caso italiano di distrazione di fondi pubblici di entità particolarmente significativa, è stato attribuito alla UIF dalla Banca Mondiale e dall'Ufficio delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine (UNODC) un premio per la qualità dell'analisi e della collaborazione con le altre FIU.

Sono proseguite le analisi connesse a talune iniziative di investimento di ingenti risorse di enti previdenziali che hanno posto in luce possibili relazioni corruttive tra esponenti di tali enti e società a cui era affidata la gestione delle risorse o professionisti che svolgevano attività di consulenza.

Anche nel 2018 sono state analizzate numerose segnalazioni relative a violazioni di natura fiscale, a ulteriore conferma della forte esposizione del Paese ai rischi di evasione degli obblighi tributari sottolineata anche nell'aggiornamento del National Risk Assessment. La pericolosità del fenomeno deriva, oltre che dalla sua diffusione, dal fatto che le operazioni elusive ben si prestano a divenire elementi di disegni criminali più articolati, moltiplicando così la portata del danno arrecato alla società. Nel corso del 2018, anche grazie alla stretta collaborazione realizzata con l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli sotto l'egida della DNA, sono stati individuati meccanismi, di grande portata, finalizzati all'evasione delle imposte doganali e dell'IVA intracomunitaria su beni importati dalla Cina.

La UIF ha avviato nel 2018 uno studio che, partendo dalle caratteristiche contabili tipiche delle società utilizzate negli schemi di false fatturazioni, porta all'elaborazione di un indicatore sintetico costruito sui dati di bilancio utile per l'individuazione di strutture societarie a rischio.

Il finanziamento del terrorismo

Nonostante l'arretramento dello Stato Islamico sul piano militare e il ridimensionamento dei suoi obiettivi di controllo territoriale, la percezione della minaccia terroristica nel nostro Paese rimane elevata e si è tradotta in un costante aumento del numero di segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo, che hanno superato per la prima volta le mille unità; di queste, oltre 450 sono state ritenute dalla Guardia di Finanza di interesse investigativo. Le operazioni segnalate sono costituite per circa il 60 per cento da prelievi e versamenti di contante e invii e ricezioni di rimesse tramite circuiti di money transfer.

L'innescò del meccanismo segnalatico per sospetto finanziamento del terrorismo è stato basato, nella maggioranza dei casi, su circostanze connesse con il profilo

soggettivo; numerose segnalazioni sono state originate dalla rilevazione, specie da parte degli intermediari aventi profilo internazionale, di transazioni con soggetti esteri sospettati o accusati di attività terroristica.

Le segnalazioni, anche se tipicamente riferite a operazioni di importo modesto, possono rivelare un elevato potenziale informativo grazie alla presenza di indizi, tracce e collegamenti finanziari utili a interpretare comportamenti, individuare legami soggettivi, ricostruire eventuali reti di sostenitori e di facilitatori.

Anche l'analisi finanziaria di queste segnalazioni privilegia, più che la ricerca di specifiche anomalie operative, l'approfondimento dei flussi per porre in luce le incoerenze rispetto al profilo dell'agente, la sua mobilità territoriale e i suoi contatti con reti relazionali contaminate.

L'Unità ormai da diversi anni si avvale anche di evoluti strumenti di *network analysis* e sviluppa modelli di analisi aggregata in grado di isolare comportamenti ricorrenti caratterizzati da elevata rischiosità.

La frequente dimensione transnazionale dei fenomeni rende di particolare rilievo gli scambi informativi con le altre FIU, che sono divenuti in questo ambito particolarmente fluidi ed intensi. È proprio nel contrasto al finanziamento del terrorismo che la rete internazionale ha mostrato negli ultimi anni il livello più alto delle sue potenzialità: l'impegno è stato rivolto con decisione a condividere ad ampio spettro e con immediatezza la messe di informazioni disponibili per favorire un'attività più ampia di intelligence anche su scala multilaterale. La pressione della minaccia terroristica ha indotto a superare i condizionamenti e i limiti che, nei singoli paesi, possono ostacolare l'adempimento degli obblighi di collaborazione imposti dall'appartenenza delle FIU a un network sovranazionale.

L'analisi strategica

L'elaborazione di adeguate strategie di prevenzione richiede un'accurata interpretazione dello scenario complessivo, supportata da un'attenta attività di studio e di relazione con il mondo accademico e della ricerca.

In questa prospettiva la UIF, nel 2018, anche per contribuire all'aggiornamento della valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio, ha curato uno studio sull'utilizzo del contante che ha consentito di definire nuovi indicatori territoriali di anomalia basati sul ricorso a tale strumento non spiegato da determinanti strutturali e quindi potenzialmente sintomatico di condotte illecite. I risultati si fondano su uno sviluppo del modello di analisi elaborato nel 2014 che, con l'impiego di una nuova metodologia econometrica, tiene conto dell'operatività svolta attraverso i singoli intermediari finanziari all'interno di ciascun comune italiano, fornendo così un più

elevato grado di dettaglio dei dati. Ne è risultata una mappa ben diversa da quella basata sulla sola intensità dell'uso del contante, tipicamente più alta nel Meridione. Al contrario, i risultati del modello mostrano che gli utilizzi inattesi e anomali di contante si concentrano nelle aree del Centro-Nord le cui economie offrono maggiori opportunità per l'infiltrazione di capitali illeciti.

L'Unità sta completando uno studio sui bilanci di un campione di imprese infiltrate dalla criminalità organizzata individuate sulla base dei provvedimenti giudiziari adottati nel decennio 2007-2017. Lo studio mira a definire indicatori tratti dai dati di bilancio delle società campione che permettano di rilevare indizi di una gestione asservita agli interessi criminali. I risultati preliminari evidenziano la possibilità di individuare due tipologie di imprese a rischio. Da un lato quelle che occupano una posizione dominante nel proprio mercato attraverso l'impiego del metodo mafioso a danno dei concorrenti: rispetto alle imprese sane, a fronte di un fatturato maggiore, esse mostrano minori profitti, dovuti a costi più alti che sembrano potersi ricondurre alla remunerazione di manovalanza criminale e di fiancheggiatori esterni nonché alla distribuzione surrettizia degli utili. Dall'altro lato si rilevano le imprese che la mafia gestisce con finalità esclusive di investimento, mimetizzate quasi completamente nell'economia legale.

Al fine di valutare l'impatto dell'attività di controllo ispettivo svolta sul sistema bancario, nel 2018 è stato completato, in collaborazione con il Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia, uno studio che misura l'effetto dell'attività ispettiva delle autorità antiriciclaggio sulla collaborazione attiva.

È proseguito lo sviluppo dell'utilizzo di metodi di gestione e analisi di basi dati complesse e di grandi dimensioni (*big data*) nel monitoraggio delle movimentazioni statisticamente anomale nelle segnalazioni dei dati aggregati antiriciclaggio (SARA).

Lo scorso anno l'Unità, in collaborazione con un importante istituto di ricerca britannico, ha organizzato a Londra un Workshop internazionale sull'utilizzo di metodologie avanzate di analisi antiriciclaggio da parte di autorità e segnalanti (SupTech e RegTech). Un riconoscimento dell'esperienza sviluppata in materia dalla UIF è venuto dalla Banca dei Regolamenti internazionali, che ha di recente chiesto la collaborazione dell'Unità per condurre una ricognizione dell'applicazione delle nuove tecnologie ai controlli antiriciclaggio nei diversi stati.

L'Unità, nell'ottica di una più ampia valorizzazione di tutte le informazioni a disposizione, ha effettuato nel 2018 un approfondimento sui dati delle dichiarazioni di compravendita di oro, fondato sia sull'incrocio con altre basi dati, sia sull'analisi di prassi operative e profili di concentrazione territoriale dell'attività. Le evidenze ottenute hanno permesso di individuare condotte e operatività potenzialmente connesse all'evasione fiscale e all'esercizio abusivo di attività riservate e hanno fornito informazioni utili per l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette. Tali evidenze sono state condivise con gli Organi investigativi.

La collaborazione istituzionale e i controlli

I dati del 2018 mostrano che la collaborazione con l'Autorità giudiziaria e con gli Organi inquirenti è in aumento. Sono pervenute 265 richieste, che segnano un incremento del 17 per cento rispetto all'anno precedente; la UIF ha fornito alle Autorità 488 primi riferimenti e successivi aggiornamenti, trasmettendo circa 1.700 segnalazioni di cui è stata richiesta l'acquisizione. Il contributo ha riguardato, tra l'altro, procedimenti relativi a riciclaggio dei proventi dei reati di criminalità organizzata, traffico di stupefacenti, corruzione, usura, abusivismo finanziario, criminalità informatica e gioco illegale. Sempre più frequentemente l'Autorità giudiziaria si è avvalsa della UIF nell'ambito di indagini su attività criminali a carattere transfrontaliero per acquisire con tempestività informazioni da FIU estere.

Nel 2018 è stato firmato il protocollo tecnico che, dopo una breve fase di sperimentazione di cui avevo già dato notizia lo scorso anno, ha reso operative le innovative e sistematiche forme di interlocuzione tra la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e la UIF introdotte dalla riforma del 2017. Mensilmente i riferimenti anagrafici contenuti in tutte le segnalazioni ricevute sono estratti automaticamente e trasmessi in forma crittografata alla DNA per l'incrocio con i nominativi presenti nelle sue basi dati. In caso di esito positivo, la UIF trasmette ulteriori informazioni in suo possesso e riceve indicatori di rilevanza dell'interesse giudiziario. In tal modo, il Procuratore Nazionale dispone immediatamente, per la sua attività di impulso e coordinamento, di informazioni su operazioni compiute da soggetti coinvolti in procedimenti in corso o in indagini preliminari. Al contempo, lo scambio fornisce alla UIF indicazioni su possibili connessioni delle operazioni in esame con contesti di criminalità o di finanziamento del terrorismo; si tratta di informazioni che consentono una più precisa valutazione della rischiosità delle segnalazioni anche al fine di orientare le decisioni sulle priorità e sulle modalità di lavorazione da parte dell'Unità.

Oltre a quello con la DNA, sono stati firmati protocolli d'intesa con le Procure di Napoli e Firenze, volti a sistematizzare modalità di cooperazione già sperimentate nella prassi.

Anche la collaborazione con le altre autorità si è mantenuta proficua e costante, in particolare nel coordinamento delle rispettive iniziative di controllo e nella condivisione delle relative risultanze. Le autorità di vigilanza hanno portato all'attenzione della UIF le carenze riscontrate in materia di collaborazione attiva da parte dei soggetti vigilati; l'Unità, a sua volta, ha sottoposto alle medesime autorità le anomalie rilevate rientranti nella loro sfera di valutazione, anche alla luce delle competenze sanzionatorie introdotte con la riforma del D.lgs. 231/2007.

Nel nuovo contesto normativo si è fatto sovente ricorso a team ispettivi misti composti da personale della UIF e delle autorità di vigilanza; sono stati intensificati i momenti di raccordo nelle procedure di valutazione degli esiti degli accertamenti e di definizione delle diverse azioni correttive.

Con il Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e con l’Agenzia delle Dogane e dei monopoli sono state realizzate forme di coordinamento tese a valorizzare in chiave multidisciplinare le rispettive competenze.

Nell’individuazione dei soggetti da sottoporre a controllo la UIF tiene conto dei diversi fattori sintomatici di carenze nella collaborazione attiva, quali la scarsa qualità delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute, le anomalie emerse dall’analisi dei dati aggregati, la presenza di notizie pregiudizievoli sull’operatore, sui suoi esponenti o clienti, le informazioni provenienti dagli organi investigativi o giudiziari e dalle autorità di vigilanza di settore. Nel 2018 sono stati intensificati i controlli su succursali italiane di intermediari europei, anche al fine di rilevare anomalie derivanti da asimmetrie tra i diversi quadri normativi nazionali, che possono indurre a comportamenti non conformi alle norme italiane e favorire arbitraggi e condotte elusive.

Nell’ambito di ispezioni presso intermediari che svolgono attività di finanziamento degli scambi con l’estero e di banca corrispondente, è emersa la necessità di adottare, nel comparto delle lettere di credito, processi di valutazione integrati che considerino le specificità dei paesi coinvolti, lo *standing* delle controparti e la congruità dei prezzi delle merci oggetto di compravendita.

Sono proseguiti gli interventi ispettivi presso concessionari del comparto giochi e scommesse, intermediari operanti nel *private banking* e nel risparmio gestito, società fiduciarie sottoposte alla sorveglianza del Ministero dello Sviluppo economico. Un accertamento condotto presso una succursale in Italia di un istituto di pagamento europeo ha permesso di approfondire le modalità operative di un *exchanger* di valute virtuali; le analisi confermano i peculiari rischi di tale attività e l’esigenza di rafforzare i presidi di controllo.

La collaborazione internazionale

La qualità della collaborazione tra FIU registra miglioramenti. Le richieste e le informative pervenute, seppur costanti nel numero, sono state mediamente connotate da una maggiore attenzione alla descrizione del caso e degli elementi di sospetto. Gli effetti di tale maggiore accuratezza si riflettono sull’efficacia delle analisi della UIF e delle eventuali indagini in corso in Italia.

Le esigenze di approfondimento finanziario e investigativo e la migliore qualità delle informazioni hanno indotto l’Unità ad accrescere in maniera significativa il ricorso

alle omologhe autorità estere, sollecitando anche i paesi finora meno collaborativi: nel 2018 le richieste alle FIU per finalità di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette sono aumentate del 21 per cento (da 591 a 715), quelle per corrispondere a richieste dell’Autorità giudiziaria sono più che raddoppiate (da 172 a 367).

La collaborazione ha anche reso possibile l’approfondimento di articolati schemi di riciclaggio internazionale. Gli scambi con FIU di paesi dell’Europa dell’Est hanno contribuito a delineare i contorni finanziari di un esteso meccanismo di frodi fiscali su vasta scala, collegato anche alla criminalità organizzata italiana e realizzato attraverso il trasferimento su conti esteri di fondi poi prelevati in contanti o ulteriormente trasferiti, con l’evidente finalità di ostacolarne la tracciabilità. L’apporto delle FIU si è rivelato prezioso anche nei casi di riciclaggio attraverso transazioni commerciali di importo significativo con sovra o sottofatturazione delle merci scambiate per riciclare proventi del traffico di stupefacenti e di altri reati.

In Europa una significativa evoluzione della collaborazione tra le unità di intelligence finanziaria ha portato alla realizzazione di analisi congiunte su attività sospette di comune rilievo, promosse e stimolate dalla UIF nella convinzione che la condivisione delle esperienze e delle migliori pratiche sia condizione essenziale per una più efficace azione di contrasto su scala internazionale. Le analisi congiunte permettono di condividere non solo il necessario bagaglio informativo, ma il processo stesso di approfondimento delle attività sospette e risultano particolarmente utili per la trattazione di casi che presentano collegamenti con molti paesi e non si prestano a essere valutati efficacemente mediante un approccio puramente nazionale. La UIF ha coordinato due dei tre esercizi di analisi congiunta completati nel 2018: il primo ha avuto ad oggetto attività riconducibili a finanziamento del terrorismo realizzate mediante complesse e stratificate operazioni di rimesse internazionali di denaro; il secondo ha riguardato un articolato fenomeno di “frodi carosello”. L’esperienza ha contribuito allo sviluppo di una metodologia condivisa di approfondimento finanziario rispettosa delle specificità di ciascuna FIU.

Pur in presenza di un quadro incoraggiante e in continuo sviluppo, permangono tuttora ampi margini di ulteriore miglioramento.

Nel corso degli ultimi anni la UIF si è fatta promotrice, nei diversi organismi internazionali ed europei competenti, di iniziative volte a individuare e rimuovere gli elementi che ostacolano una piena condivisione delle informazioni. Sulla base dei risultati di un esercizio di ricognizione delle caratteristiche delle FIU (*Mapping exercise*), promosso e coordinato dalla UIF in seno alla Piattaforma delle FIU europee, è stato possibile identificare le principali aree di criticità: mancanza di un ambito omogeneo di capacità informative, vincoli all’utilizzo delle informazioni per

le successive indagini, non chiara demarcazione tra attività di analisi finanziaria e di accertamento investigativo.

Le aree di criticità individuate nel *Mapping exercise* sono alla base degli approfondimenti in corso da parte della Commissione europea per l'elaborazione di un rapporto sull'attività e la cooperazione delle FIU e di una proposta per l'istituzione del meccanismo unico di coordinamento e supporto previsto dalla quinta direttiva antiriciclaggio. Il meccanismo, nell'impostazione preferibile, dovrebbe acquisire ed estendere le competenze dell'attuale Piattaforma delle FIU europee, con l'attribuzione di compiti incentrati sulla definizione di metodi e prassi di lavoro comuni tra le diverse Unità, sullo sviluppo delle attività di analisi non efficacemente esercitabili a livello solo nazionale, sulla promozione della collaborazione in ambito europeo; resterebbero invece radicati nelle FIU nazionali tutti i compiti di ricezione, esame e disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette prodotte dai soggetti obbligati. Questa impostazione, promossa e sostenuta dalla UIF, è ispirata a logiche di efficacia: essa è diretta a salvaguardare le competenze nazionali per il perseguimento di attività criminali caratterizzate da stretti legami con il territorio e da interdipendenze con il contesto sociale, normativo e istituzionale dei paesi in cui sono state compiute. In considerazione di tale ruolo, è auspicabile che il futuro meccanismo europeo favorisca l'approccio "amministrativo" all'analisi finanziaria, in linea sia con le regole della direttiva, che stabiliscono una netta demarcazione rispetto alle attività di accertamento investigativo, sia con i prevalenti assetti nazionali delle FIU europee, ispirati in maggioranza a modelli organizzativi amministrativi che, d'altronde, sono quelli che hanno riportato in media giudizi migliori nelle ultime verifiche di *Mutual Evaluation* condotte dal GAFI.

Le prospettive

Il sistema finanziario vive anni caratterizzati da una forte spinta all'innovazione. La rivoluzione digitale apre nuovi canali, consente il ricorso a nuovi strumenti, spesso esistenti solo in formato digitale, cambia ancora una volta la struttura dei mercati. Intelligenza artificiale, big data, internet delle cose e applicazioni robotizzate aprono ulteriori frontiere anche sul versante finanziario. Si tratta di modifiche importanti che possono portare alla società benefici irrinunciabili ma che incorporano anche nuove minacce e nuovi rischi.

Aumentano le forme e le possibilità per spostare risorse online, in modo istantaneo operando a distanza, anche con strumenti che agevolano l'anonimato. La struttura del sistema dei pagamenti va rapidamente modificandosi per effetto dell'applicazione della tecnologia alla finanza (Fintech). La recente normativa europea prefigura e disciplina l'accesso al mercato di nuove figure di operatori (Third Party Providers – TPP) che

prestano servizi di informazione sui conti detenuti dall'utente presso gli intermediari (Account Information Services Providers) o che offrono servizi di disposizione di ordini di pagamento (Payment Initiation Services Providers) anche attraverso applicazioni digitali che contengono dati su conti bancari, strumenti di pagamento, moneta elettronica e altre informazioni.

Nel nuovo contesto digitale i dati diventano la fonte principale di creazione di valore. Più soggetti, anche esteri e operanti in via telematica, accedono al patrimonio informativo utile ai fini della collaborazione attiva senza essere necessariamente sottoposti agli stessi controlli e obblighi antiriciclaggio; ne derivano rischi di arbitraggio regolamentare e di pericolose falle nel sistema. Occorre, pertanto, che la disciplina tenga conto della nuova conformazione delle minacce per evitare che possa essere compromessa la capacità di intercettare operatività sospette. Per realizzare tale obiettivo il sistema di prevenzione dovrebbe coinvolgere, secondo criteri di proporzionalità, tutti i soggetti che detengono informazioni utili a individuare sospetti riguardanti l'Italia, valorizzando quanto a suo tempo previsto dalla legge di delegazione europea per il 2015 in tema di applicazione dei principi della quarta direttiva ai soggetti che operano in via telematica.

In questa sede, già nel 2014, ho richiamato, con riferimento alle criptovalute, la necessità di coniugare un atteggiamento aperto all'innovazione con l'attenzione al presidio dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Il panorama in materia diviene via via più complesso e diversificato; dopo un periodo di tumultuosa diffusione degli asset virtuali, frenata poi dalla loro significativa volatilità e dalle incertezze regolamentari, si assiste all'ingresso sul mercato di operatori globali, che dichiarano anche di voler assicurare l'identificazione dei clienti, e al nascere di forme più strutturate di criptovalute orientate a ridurre taluni profili di rischio. Nuove forme di *stablecoin* ambiscono ad assicurare una maggiore stabilità di valore, ancorandolo a quello di altre risorse (tipicamente valute fiat), anche mediante forme di collateralizzazione.

Sulla base delle regole europee e dei recenti nuovi standard adottati dal GAFI, il legislatore nazionale sta affrontando il tema ampliando progressivamente il novero degli operatori del comparto tenuti ad adempimenti antiriciclaggio, al momento limitato agli *exchanger*. Le disposizioni integrative di prossima emanazione prefigurano un'estensione degli obblighi al servizio di portafoglio digitale e ad altre attività rilevanti.

Sul fronte segnalatico la recente inclusione degli *exchanger* fra i soggetti obbligati ha prodotto risultati ancora poco significativi, probabilmente anche a causa del mancato completamento della disciplina di settore. Il dato delle segnalazioni di operazioni sospette connesse a crypto-asset inviate dalle banche e dagli intermediari

finanziari è comunque in netto aumento. All'approccio iniziale, ispirato a una generica diffidenza nei confronti dei nuovi strumenti, è andato via via sostituendosi un processo valutativo più consapevole e circostanziato, in grado di isolare le operazioni connotate da effettivi elementi di anomalia. L'esperienza maturata nell'analisi di queste segnalazioni ha portato la UIF a diffondere una comunicazione sull'utilizzo anomalo di valute virtuali che illustra i più recenti sviluppi normativi in materia e alcuni profili comportamentali a rischio. Per agevolare l'efficace rappresentazione delle anomalie rilevate, sono state anche emanate istruzioni integrative per la compilazione delle segnalazioni che forniscono precisazioni finalizzate ad evitare le inesattezze riscontrate con maggiore frequenza.

Accanto all'attenzione alle nuove minacce occorre accrescere ancora i presidi nei confronti degli altri rischi di non minor rilevanza, che da tempo connotano il sistema italiano. In questo ambito, continua ad assumere uno spessore significativo la diffusione del contante il cui uso, nel nostro Paese, è tuttora particolarmente elevato in rapporto agli altri strumenti di pagamento.

L'introduzione, con la riforma del 2017, del potere della UIF di richiedere ai soggetti obbligati comunicazioni a carattere oggettivo consente di avviare, come prima applicazione del nuovo strumento, una rilevazione su prelevamenti e versamenti di contante per significativo ammontare eseguiti in Italia presso banche, Poste, istituti di pagamento e di moneta elettronica nazionali o europei. Lo schema regolamentare è stato sottoposto a luglio 2018 ad una consultazione pubblica che, seppur non richiesta dalla normativa, è stata ritenuta opportuna al fine di favorire la partecipazione dei destinatari alla definizione del provvedimento e la condivisione delle scelte compiute. Il contributo del settore privato è stato ampio e costruttivo: hanno risposto numerose associazioni di categoria rappresentative di una significativa quota di intermediari finanziari, anche non direttamente interessati dalle nuove disposizioni. Arricchito dagli spunti raccolti nella fase di consultazione, il provvedimento è stato presentato nello scorso mese di novembre al Comitato di Sicurezza Finanziaria per il previsto parere che, dopo una fase di confronto tra le autorità interessate, è stato adottato nel marzo 2019. Il primo invio delle comunicazioni dovrà essere effettuato nel prossimo mese di settembre, con riferimento a tutte le operazioni poste in essere fin da aprile 2019.

La nuova base dati, che si stima sarà alimentata dall'afflusso di alcune decine di milioni di record annui, offrirà all'Unità l'opportunità di potenziare la propria azione istituzionale. In primo luogo l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette beneficerà delle ulteriori informazioni sull'operatività in contanti dei soggetti d'interesse; l'analisi sistematica e massiva dei dati con avanzati strumenti informatici e statistici anche in collaborazione con gli Organi

investigativi e la DNA, consentirà di individuare ulteriori contesti operativi sospetti rilevabili a livello di sistema.

Accrescere il presidio su rischi consolidati, fronteggiare le nuove minacce, adeguarsi ad un quadro normativo in costante mutamento, rispondere alle aspettative sempre più elevate degli interlocutori istituzionali richiede estrema attenzione alla programmazione strategica, alla qualità delle risorse umane e tecnologiche, all'assetto organizzativo.

Il piano strategico 2017-19 della UIF, aggiornato nel 2018 per tener conto dell'impatto della recente riforma normativa, ha posto come prima linea d'azione il miglioramento dell'efficienza e della qualità dell'analisi mediante lo sviluppo di metodologie e di strumenti informatici che favoriscano un approccio realmente basato sul rischio, consentano un penetrante approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, assicurino l'efficacia della collaborazione con i segnalanti, gli organi investigativi e giudiziari, la DNA, le altre autorità competenti e le FIU estere. L'obiettivo organizzativo è stato orientato allo sviluppo di centri di competenza e all'ulteriore rafforzamento dei presidi di sicurezza e riservatezza. Sul piano della comunicazione la priorità è attribuita alla trasparenza e all'*accountability*, da perseguire anche favorendo le occasioni di confronto con i segnalanti, le istituzioni e la società civile.

In coerenza con queste linee è stata orientata l'evoluzione delle diverse coordinate organizzative e gestionali. La Banca d'Italia sta assicurando un costante rafforzamento delle risorse umane sia in termini quantitativi che qualitativi. Nel 2018 la compagine è passata da 142 a 146 addetti e nel corso di quest'anno ha superato le 150 unità; per assicurare una adeguata capacità di fronte alle sfide dell'innovazione e un'efficace gestione dell'ampio patrimonio informativo sono state immesse professionalità diversificate al passo con l'evoluzione dell'attività e che spaziano dal diritto all'economia, dall'informatica all'ingegneria, dalla statistica alla matematica. È proseguito lo sviluppo dell'infrastruttura tecnologica lungo tre direttrici fondamentali: innalzamento dei presidi sia nelle lavorazioni interne che negli scambi con l'esterno, miglior sfruttamento delle informazioni, aumento dell'efficienza mediante l'automazione, la digitalizzazione e l'integrazione dei processi di analisi.

L'incremento delle segnalazioni di operazioni sospette, i nuovi compiti connessi con le comunicazioni oggettive, le accresciute competenze normative, gli obiettivi di potenziamento delle attività di contrasto e di rafforzamento della collaborazione e dei controlli hanno suggerito una significativa riforma dell'organizzazione della UIF che è stata già approvata e che verrà attuata a fine 2019.

Conclusioni

Sappiamo che il futuro riserva un impegno gravoso e connotato da non poche incertezze. Lo affrontiamo con fiducia perché l'esperienza di questi anni ci ha mostrato che l'apparato antiriciclaggio italiano, di cui ci onoriamo di essere parte, è dotato di forze a volte insperate che hanno consentito, nonostante la dimensione delle minacce, di raggiungere risultati di grande rilievo, riconosciuti anche in ambito internazionale.

Il contributo del settore privato, certamente migliorabile per alcune categorie di segnalanti, appare sempre più convinto e fattivo a riprova del fatto che il tessuto economico del nostro Paese, nonostante le zone d'ombra, è sano. Proprio pochi giorni fa, il Capo dello Stato, ricordando Giorgio Ambrosoli, ha sottolineato come la sua figura rappresenti un *“riferimento per tanti nostri concittadini, tanti, che agiscono seguendo la coscienza, il senso del dovere e un'alta tensione morale. Ritirarsi dalle proprie responsabilità, fingere di non vedere non è un comportamento neutrale. Al contrario costituisce un obiettivo e concreto aiuto alla illegalità e a chi la coltiva”*. Siamo convinti che il sistema antiriciclaggio debba rappresentare l'evidenza concreta della moltitudine dei cittadini che non hanno fatto finta di non vedere. Come UIF, nei confronti di questi cittadini siamo debitori di ogni sforzo perché la loro fiducia nello Stato non sia tradita ma porti ai più tangibili risultati.

So che questo è lo spirito che anima le persone che lavorano nell'Unità alle quali va il mio ringraziamento per la dedizione, l'autonomia di giudizio e la professionalità con cui affrontano il loro compito. Un ringraziamento non formale lo debbo alla Banca d'Italia che sostiene costantemente la nostra attività mettendoci a disposizione risorse umane di questo livello e che ci assicura la massima autonomia e indipendenza, valori fondanti per una FIU e prima garanzia di un'azione efficace a tutela della legalità.

Nell'adempimento del nostro dovere sappiamo di avere intorno a noi una rete di autorità, forze di polizia, istituzioni guidate dagli stessi valori e dalla stessa tensione morale. Possiamo contare sul supporto di una società civile impegnata nel difendere i valori di giustizia e di legalità che costituiscono le basi del nostro Stato.

Questo è il patrimonio inestimabile che ci sostiene nell'azione quotidiana e ci dà la certezza dei risultati.

