



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2021

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

Roma, 24 giugno 2022



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2021

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

Roma, 24 giugno 2022

Autorità, Signore, Signori,

sono molto lieto di incontrarvi, finalmente in presenza dopo due anni, in occasione della presentazione del Rapporto dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia relativo al 2021. È stato un anno di ulteriore significativa crescita della nostra attività in un contesto particolarmente complesso. Condividere in un evento pubblico risultati e strategie è per noi un momento importante nel quale trova piena espressione la nostra responsabilità verso lo Stato e verso i cittadini.

Il 2022 è il quindicesimo anno di vita della UIF, che ha iniziato a operare il 1° gennaio 2008, sotto la direzione di Giovanni Castaldi, subentrando all'Ufficio Italiano dei Cambi nel ruolo di Financial Intelligence Unit. L'incontro di oggi offre l'opportunità di ripercorrere la strada fino a qui compiuta e riflettere sui nuovi impegni che ci attendono.

L'attività della UIF nei suoi primi 15 anni

Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, di attuazione della terza direttiva europea antiriciclaggio, non soltanto ha portato alla nascita della UIF, ma ha anche impresso un forte e rinnovato impulso al sistema di prevenzione nazionale in vigore dal 1991. In linea con i principi internazionali sono stati rivisitati i doveri dei soggetti obbligati e ridefiniti i ruoli e le competenze delle autorità coinvolte.

La nuova configurazione ha posto il sistema italiano nelle condizioni di corrispondere adeguatamente, anche in momenti di emergenza, alla crescente sofisticazione delle minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, alle esigenze di estensione degli ambiti di intervento, ai rapidi mutamenti di contesto, come da ultimo testimoniato dal contributo all'attuazione delle sanzioni finanziarie internazionali a seguito dell'invasione dell'Ucraina.

In questi quindici anni sono aumentati le categorie di operatori assoggettati a obblighi antiriciclaggio, le autorità coinvolte, i volumi e le tipologie di informazioni trattate. Tutti gli attori del sistema antiriciclaggio hanno giocato un ruolo fondamentale nel potenziamento della sua efficacia.

La soluzione istituzionale adottata dal legislatore italiano per la UIF, con la collocazione presso la Banca d'Italia, ha dato enfasi alla natura amministrativa e all'indipendenza dell'Unità, garantendo nel tempo disponibilità di risorse, adeguate

professionalità, autonomia operativa e gestionale, specializzazione nelle funzioni di analisi finanziaria distinte da quelle investigative, capacità di scambiare informazioni in modo diretto e autonomo.

La UIF, in considerazione del particolare ruolo di raccordo tra componente pubblica e privata assegnatole dal sistema, si è data come linea strategica fondamentale quella di diffondere la cultura antiriciclaggio tra tutte le tipologie di operatori, di affinare le proprie capacità di analisi, di migliorare i livelli di efficienza produttiva, di diversificare le fonti informative, di aumentare le forme e le modalità degli scambi con le autorità, di accrescere la qualità e l'efficacia dell'intelligence sviluppata a supporto di indagini, di rafforzare la riservatezza delle informazioni a tutela dei segnalanti e dei segnalati e a garanzia del funzionamento del sistema.

Obiettivo primario è stato il costante miglioramento della qualità delle segnalazioni nella consapevolezza che l'individuazione e la corretta rappresentazione delle operazioni sospette, oltre che orientare le successive analisi della UIF, consentono all'operatore di focalizzare i rischi a cui è esposto. In questa prospettiva l'Unità ha elaborato e messo a disposizione degli operatori modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali riferiti a una molteplicità di illeciti, indicatori di anomalia per le diverse categorie di soggetti obbligati e comunicazioni tematiche; ha avviato la pubblicazione di quaderni di casistiche di riciclaggio, ormai giunti alla quinta uscita, e la diffusione di newsletter. La capacità degli operatori di valutare il grado e la qualità della propria collaborazione attiva è stata favorita dal rilascio di un feedback aggregato sull'apporto fornito e sulle singole segnalazioni prive di rilevanza. Sono state sempre assicurate l'interlocuzione, l'assistenza diretta e la promozione di momenti di confronto e di iniziative formative.

La risposta non è mancata: mentre nei primi sedici anni di funzionamento del sistema erano pervenute complessivamente poco meno di 78.000 segnalazioni, nel periodo successivo ne sono arrivate più di un milione, con valori annui che sono aumentati di oltre dieci volte fra il 2007 e il 2021. Sono stati fortemente ridotti i tempi di invio delle segnalazioni, è cresciuto il livello di complessità delle informazioni in esse contenute, si è affinata la capacità di una buona parte dei soggetti obbligati di intercettare fenomeni nuovi e articolati. Specie nell'ultimo triennio si è osservato un notevole incremento della ricchezza informativa delle sospette: nel 2019 i soggetti segnalati erano 500 mila circa (presenti in 106 mila segnalazioni), mentre nel 2021 si sono attestati a oltre 1 milione e 300 mila (in 140 mila segnalazioni) facendo segnare un progresso del 170 per cento a fronte di un aumento delle sospette del 32 per cento. Analogo andamento si è osservato per le operazioni e i rapporti segnalati (rispettivamente +216 e +137 per cento).

La UIF ha fronteggiato l'eccezionale aumento del flusso di segnalazioni con un continuo rinnovamento tecnologico, metodologico e organizzativo, nel quadro di un

attento controllo di gestione. Sostanziali avanzamenti nella quantità e nella qualità degli approfondimenti e dell'attività di collaborazione sono stati ottenuti con l'introduzione nel 2011 di una innovativa piattaforma per la raccolta e la gestione delle segnalazioni (RADAR), il completamento nel 2015 del data warehouse che integra le basi dati utilizzate per le analisi e la realizzazione nel 2013 di un sistema dedicato alla gestione informatica degli scambi con gli Organi investigativi, che è stato poi esteso, nel 2017, all'Autorità giudiziaria e alle FIU estere.

Nell'esame delle segnalazioni l'approccio dell'Unità si è fatto sempre più mirato, grazie all'adozione di metodologie orientate a specifici fenomeni criminali e all'esame aggregato di particolari tipologie di operazioni; sono state sviluppate modalità di approfondimento delle reti di soggetti collegati e definite tecniche di classificazione e di valutazione della rilevanza delle segnalazioni che consentono un più rapido e uniforme trattamento di contesti simili.

Due riforme dell'organizzazione interna hanno puntato a valorizzare tali profili di specializzazione. Dalle sei divisioni originarie si è passati a dieci divisioni distribuite in due Servizi, per introdurre nuovi poli tematici per le segnalazioni, per sviluppare competenze specifiche nel campo dell'informatica e dell'analisi dei dati e per rafforzare il coordinamento ispettivo.

Il rilievo delle transazioni in contante e i connessi rischi di riciclaggio hanno indotto a prevedere, dal 2019, l'acquisizione di comunicazioni oggettive su prelevamenti e versamenti effettuati presso banche, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica. L'innovazione ha consentito di migliorare l'analisi delle operazioni sospette e di identificare anomali utilizzi di contante, da parte di singoli soggetti o in particolari aree del paese, collegati anche a fenomeni di criminalità organizzata e di finanziamento del terrorismo.

Sono state poste solide basi alla collaborazione con tutte le autorità competenti, investigative, giudiziarie, di supervisione, anche attraverso un'estesa rete di protocolli volti a definire le specifiche aree di sinergia istituzionale e di possibili scambi informativi. Con gli Organi investigativi la cooperazione è sempre stata intensa e si è arricchita nelle forme e negli strumenti. Nel 2017 sono state estese le possibilità di collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, con cui sono stati avviati incroci sistematici delle rispettive basi dati, che hanno dato un contributo determinante alla valorizzazione delle segnalazioni di operazioni sospette collegate alla criminalità organizzata e hanno supportato l'attività di impulso della DNA.

L'Unità ha sviluppato i rapporti di collaborazione con le altre FIU sfruttando tutte le potenzialità offerte dal sistema, dagli scambi multilaterali alle funzionalità di incrocio anonimo di intere basi dati per individuare collegamenti cross-border tra attività illecite. La convergenza metodologica e operativa fra le FIU europee è stata

perseguita anche promuovendo analisi congiunte su articolati schemi di riciclaggio internazionale o di finanziamento del terrorismo.

L'efficacia dell'attività della UIF è stata confermata nell'ultima valutazione del GAFI. Le analisi operative e strategiche dell'Unità sono state giudicate di elevata qualità e in grado di fornire valore aggiunto alle segnalazioni di operazioni sospette e di supportare validamente gli Organi investigativi nell'avvio di indagini per riciclaggio, reati presupposto e finanziamento del terrorismo. Riscontri positivi sono stati espressi anche sull'assetto istituzionale della UIF e sulla sua piena autonomia e indipendenza.

L'attività di analisi

Nel 2021 le segnalazioni di operazioni sospette hanno superato le 139.000 unità, con un incremento di oltre 26.000 segnalazioni rispetto all'anno precedente (+23,3 per cento), il più alto in valore assoluto registrato dall'Unità. I primi cinque mesi di quest'anno hanno continuato a evidenziare una crescita, anche se più contenuta, del flusso segnaletico (61.412 segnalazioni, +4,9 per cento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno).

Il marcato aumento registrato nel 2021 è dovuto in larga parte al contributo degli istituti di moneta elettronica e degli istituti di pagamento; vi hanno concorso anche altri operatori, in particolare notai, prestatori di servizi di gioco e società di trasporto e custodia di valori. Risulta in ascesa anche il numero di segnalazioni prodotte dalle banche, segmento che più di altri e da più tempo partecipa in maniera attiva al sistema.

L'Unità è riuscita ad accrescere la propria capacità di analisi, mantenendo anche nel 2021 molto contenuto il livello delle giacenze in lavorazione, nonostante il notevole incremento dei volumi.

Per le segnalazioni inviate nel biennio 2020-21, i ritorni positivi rilevati fino all'inizio di marzo di quest'anno sono stati circa 45.000 da parte del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e 4.500 dalla Direzione Investigativa Antimafia; in entrambi i casi riguardavano, per circa il 90 per cento, segnalazioni già valutate dalla UIF come a rischio alto o medio-alto.

Nel 2021 sono state avviate 227 istruttorie per la sospensione di operazioni sospette, per un valore delle transazioni esaminate pari a 99 milioni di euro; in 67 casi l'istruttoria è stata avviata d'ufficio.

Le comunicazioni oggettive, che nell'anno hanno riguardato 43 milioni di operazioni in contante per un importo complessivo di 225 miliardi di euro, stanno confermando la loro particolare utilità per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette che, in oltre la metà dei casi, trovano raccordi e quindi possibilità di ampliamento del quadro di analisi nella base dati delle comunicazioni. È stata avviata la

condivisione con gli Organi investigativi delle oggettive che presentano collegamenti con soggetti segnalati.

Gli illeciti fiscali si confermano una delle tipologie operative prevalenti nell'ambito della collaborazione attiva (16,8 per cento sul totale delle segnalazioni). Oltre a fattispecie ampiamente ricorrenti, come le frodi nelle fatturazioni che da sole incidono per oltre il 25 per cento di questa categoria di segnalazioni, si fanno spazio nuove operatività che confermano la versatilità delle condotte illecite nel campo fiscale, a cui la UIF ha dedicato appositi schemi di anomalia.

Le segnalazioni potenzialmente riconducibili a contesti di criminalità organizzata si sono mantenute intorno al 16 per cento di quelle complessive. Il ricorso a forme tecniche, strutture imprenditoriali e istituti giuridici comuni a qualsiasi tipo di attività illecita continua a rendere non agevole, sotto il profilo oggettivo, l'individuazione del riciclaggio realizzato per conto delle organizzazioni mafiose. Dall'analisi delle segnalazioni emerge come le consorterie abbiano calibrato le proprie modalità d'azione anche per sfruttare al meglio le opportunità di guadagno emerse con l'avvento della pandemia (commercio di dispositivi di protezione individuale, usura, acquisizione di società in crisi).

Sono risultate in notevole crescita le segnalazioni connesse all'utilizzo di valute virtuali che hanno formato oggetto di circa 3.500 segnalazioni, di cui 326 inoltrate da operatori specializzati del comparto.

In un significativo numero di segnalazioni (quasi 4.200) è emersa la presenza di persone politicamente esposte; in questi casi l'approccio basato sul rischio richiede una particolare attenzione nell'analisi e nello sviluppo di tutti gli elementi disponibili.

I sospetti di fenomeni corruttivi e di appropriazione di fondi pubblici continuano a rappresentare una componente di rilievo delle operazioni segnalate, ancor più in seguito all'attuazione delle misure emergenziali di contrasto alla pandemia. Nell'ambito dei lavori del Gruppo Egmont che riunisce le FIU a livello mondiale, la UIF ha concorso a coordinare i lavori per uno studio dedicato ai rischi correlati a condotte corruttive durante il primo anno dell'epidemia da Covid-19.

L'incremento degli illeciti particolarmente odiosi connessi alla pandemia e l'opportunità di consentire un rapido intervento dell'Autorità competente hanno indotto l'Unità ad adottare, d'intesa con gli Organi investigativi, modalità specifiche per la tempestiva intercettazione, tracciamento e censimento delle relative segnalazioni che, nell'anno, sono state 5.365 (contro le 2.197 dell'anno precedente). È emersa un'elevata capacità degli autori di questi illeciti di modificare i comportamenti per sfruttare le opportunità che nascevano dalle diverse misure governative di contrasto alla pandemia sul piano sanitario ed economico-finanziario. In modo graduale sono diminuite le anomalie nelle operatività in contanti e in quelle collegate con l'approvvigionamento di

dispositivi di protezione individuale, mentre sono aumentate le condotte di potenziale abuso degli interventi a sostegno dell'economia previsti dalla normativa emergenziale.

L'operatività anomala connessa ai finanziamenti garantiti dallo Stato e alle altre misure di sostegno alle imprese si è manifestata sia con condotte fraudolente in fase di richiesta sia con utilizzi impropri delle provvidenze, non rispettosi dei vincoli di destinazione previsti ovvero diversi dalle finalità di impiego dichiarate dai beneficiari.

Con riferimento alla cessione dei crediti fiscali collegati alle misure di rilancio, sono state individuate anomalie ricorrenti riguardanti soprattutto l'incoerenza del profilo soggettivo o economico-finanziario del cedente rispetto ai presupposti e all'importo del credito ceduto nonché alla destinazione dei fondi trasferiti, elementi che avrebbero dovuto anche indurre a dubitare della stessa esistenza dei crediti. In diversi casi l'analisi delle segnalazioni ha portato a rilevare possibili regie unitarie dietro le richieste di un'apparente molteplicità di soggetti.

Le prime segnalazioni relative agli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) hanno riguardato per lo più richieste di finanziamenti a tasso agevolato funzionali all'attuazione dei programmi. In alcuni casi, i segnalanti hanno evidenziato anomalie nel profilo economico-patrimoniale delle società richiedenti o variazioni rilevanti nella proprietà, nella *governance* o nel giro d'affari proprio in prossimità della richiesta dei finanziamenti, nonché eventi pregiudizievoli, anche di natura penale, in capo agli esponenti.

In un quadro europeo in cui la minaccia terroristica si mantiene immanente, le segnalazioni di sospetto finanziamento del terrorismo (580) sono rimaste sostanzialmente stabili rispetto al 2020 (513) e sono risultate, in quasi la metà dei casi, di interesse investigativo. Metodi e risultati delle analisi della UIF in materia di rapporto fra terrorismo e traffico di migranti hanno trovato riconoscimento e accoglimento nel rapporto dedicato a tale tema dal GAFI.

L'allentamento delle restrizioni imposte dalla pandemia ha consentito una graduale ripresa delle analisi ispettive, realizzate anche mediante un maggior ricorso ad attività a distanza. L'Unità ha orientato gli accertamenti su segmenti operativi ritenuti particolarmente a rischio, come recupero crediti, finanziamenti assistiti da garanzia pubblica collegati agli interventi di sostegno alla ripresa economica, cartolarizzazioni di crediti, dove la presenza di una pluralità di soggetti, anche non finanziari, che concorrono alla realizzazione delle operazioni, può determinare una deresponsabilizzazione a livello segnaletico.

Sul fronte dell'analisi dei flussi finanziari è proseguita l'attività di studio sulla diffusione del contante, al fine di individuarne l'incidenza rispetto alle dimensioni

dell'economia sommersa. È stata inoltre portata a termine una ricerca volta a identificare gli elementi caratteristici della gestione e dell'operatività delle imprese infiltrate dalla criminalità organizzata e a individuarne le possibili strategie di infiltrazione. A partire dai risultati raggiunti e avvalendosi di tecniche di *machine learning*, è stato sviluppato un indicatore, basato su modelli di apprendimento guidato, che fornisce una misura del rischio di potenziale infiltrazione e che potrà essere impiegato nell'analisi operativa delle segnalazioni e nella pianificazione ispettiva.

In linea con la ripresa economica che ha caratterizzato il 2021, l'ammontare dei bonifici esteri in entrata e in uscita si è attestato su livelli superiori al 2019. Il numero delle transazioni con i paesi considerati a rischio è tornato a espandersi, seppure in misura inferiore rispetto alla tendenza generale.

Le collaborazioni istituzionali

Il perdurare dell'emergenza sanitaria e la crescente diffusione dei fenomeni illeciti a essa collegati hanno contribuito a mantenere elevati, anche nel 2021, il numero e la complessità delle collaborazioni prestate dalla UIF all'Autorità giudiziaria e agli Organi investigativi delegati alle indagini; nell'anno trascorso sono pervenute 510 richieste di collaborazione. Per corrispondere alle esigenze della Magistratura sono state avviate 364 interlocuzioni con le FIU estere principalmente in relazione a ipotesi di reati fiscali, corruzione internazionale, frode, abusivismo finanziario e terrorismo. Frequente è stata l'attività di consulenza che elementi dell'Unità hanno svolto per le Autorità inquirenti nel corso di indagini articolate fornendo, quando richiesto, contributi anche in sede dibattimentale.

L'interlocuzione con l'Autorità giudiziaria si è ulteriormente ampliata con l'avvio dell'attività della Procura europea (European Public Prosecutor's Office - EPPO), competente a perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Proprio questo mese è stato firmato un protocollo con la Procura, il primo concluso tra l'Autorità e una FIU, per agevolare lo svolgimento degli scambi informativi e valorizzare i contributi che possono derivare dalle segnalazioni di operazioni sospette, dalle analisi finanziarie e dalla cooperazione internazionale, nel rispetto del vigente quadro normativo e della confidenzialità delle informazioni trattate.

Nel corso del 2021 è stato aggiornato il protocollo d'intesa con la DNA che amplia ulteriormente le forme di collaborazione reciproca, rendendole più intense e tempestive anche con la destinazione di una risorsa dell'Unità a funzioni di raccordo. Per i casi di maggiore rilevanza la Procura Nazionale ha richiesto l'ausilio della UIF per la ricostruzione dei flussi finanziari, a beneficio delle sue successive attività.

Nel quadro europeo di collaborazione tra autorità di supervisione antiriciclaggio, la UIF ha partecipato come osservatore permanente nei Collegi in cui la Banca d'Italia è autorità capofila.

Nell'ottobre del 2021 è stato rinnovato il protocollo d'intesa tra la UIF e l'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli per delineare ulteriori aree di collaborazione e scambio di informazioni, in particolare nel comparto dei giochi e dei movimenti transfrontalieri. Sono previsti un più immediato utilizzo delle basi dati a disposizione dell'Agenzia, forme di raccordo anche nelle attività di controllo di rispettiva competenza e iniziative congiunte di formazione.

Con la stessa Agenzia, il Comando Generale della Guardia di Finanza, la Banca d'Italia e l'Organismo Agenti e Mediatori (OAM), con il coordinamento del Ministero dell'Economia e delle finanze, sono in fase di conclusione i lavori per dare attuazione alle nuove disposizioni europee sulle dichiarazioni relative al trasporto al seguito di contante (regolamento europeo UE/2018/1672) e per la riforma complessiva della disciplina in materia di oro.

Nel 2021 la UIF ha trasmesso nel complesso 834 richieste di informazioni alle FIU estere; si tratta di un dato in diminuzione rispetto al 2020 (1.050) quando si era rilevato un forte incremento delle richieste effettuate a supporto di indagini dell'Autorità giudiziaria. Sono aumentate invece del 10 per cento rispetto al 2020 le richieste e le informative spontanee ricevute da altre FIU, risultate pari a 1.697. Complessivamente gli scambi hanno interessato 120 controparti estere.

Le operatività sospette trattate negli scambi riguardano principalmente l'utilizzo di conti esteri per il trasferimento di fondi non dichiarati al fisco, le triangolazioni nelle movimentazioni, l'impiego di valute virtuali. Restano numerosi i casi di ricorso a società o trust per l'interposizione di rapporti o beni con finalità di interposizione e dissimulazione. Scambi significativi sono stati realizzati su articolati schemi di truffa e attività di corruzione cui è seguito il trasferimento, in Italia o all'estero, dei proventi.

Nell'anno trascorso l'Unità ha inviato circa 6.900 segnalazioni cross-border alle altre FIU europee e ne ha da esse ricevute quasi 26.000; queste ultime riguardano principalmente attività effettuate in Italia per il tramite di intermediari esteri in libera prestazione di servizi. Si tratta di un flusso imponente, non ancora del tutto coordinato a livello europeo anche per la sua recente istituzione, che si aggiunge a quello delle segnalazioni nazionali e che presenta nuove opportunità ma anche rilevanti complessità operative. Considerata l'ampiezza e la potenziale ricchezza di tali segnalazioni, sono state avviate iniziative sul piano dei metodi e degli strumenti per l'analisi nonché su quello organizzativo per corrispondere adeguatamente ai nuovi obblighi attraverso una piena valorizzazione di tale patrimonio informativo, per il quale sono allo studio con la Guardia di Finanza anche nuove procedure di scambio e condivisione.

Le segnalazioni delle FIU hanno spesso riguardato pagamenti online connessi al commercio di materiale pedopornografico, a truffe riconducibili al fenomeno Covid-19, al traffico di sostanze stupefacenti realizzato attraverso siti di *e-commerce* o *social network*. Alcuni casi riguardano il possibile supporto finanziario a cellule terroristiche e il commercio di materiali pericolosi; numerosi sono anche i casi che coinvolgono il trasferimento di valute virtuali da e verso indirizzi IP correlati al *dark web* e l'utilizzo di carte di pagamento per la dissimulazione della provenienza dei fondi.

Le modifiche alla normativa e le comunicazioni ai soggetti obbligati

Alcune significative modifiche normative hanno ampliato il raggio della collaborazione nazionale e rafforzato il regime di riservatezza delle segnalazioni di operazioni sospette, profilo quest'ultimo sul quale la UIF ha più volte richiamato l'attenzione, avvertendo anche il rischio che un utilizzo strumentale di informazioni riservate potesse nuocere alla tenuta stessa dell'apparato preventivo.

Sono stati disciplinati nuovi canali di collaborazione domestica e internazionale prevedendo i casi in cui, a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di specifici reati gravi, le Autorità competenti (fra cui rientra ora anche Europol) possono richiedere informazioni e analisi finanziarie alla UIF (decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 186, attuativo della direttiva UE/2019/1153).

È stata poi ammessa la condivisione delle informazioni in possesso dell'Unità anche con i servizi centrali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza nei casi in cui, anche a prescindere dallo svolgimento di un procedimento penale, essi ne abbiano necessità, con assoluta urgenza, per prevenire reati che attengono al terrorismo o alla criminalità organizzata associata al terrorismo (legge 28 marzo 2022, n. 25).

È stata ampliata in sede processuale la tutela della riservatezza, limitata finora all'identità dei segnalanti, prevedendo che sia mantenuto riservato anche l'invio della segnalazione di operazioni sospette e delle informazioni trasmesse dalle FIU estere nonché il loro contenuto. Una tutela rafforzata è prevista per i dati identificativi dei segnalanti, che non possono essere inseriti nel fascicolo del Pubblico Ministero né in quello per il dibattimento, né possono essere in altro modo rivelati, salvo che ciò risulti indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede; una pena specifica è prevista per la rivelazione indebita di notizie che consentono l'identificazione del segnalante (legge 25 febbraio 2022, n. 15).

Nell'ambito della costante attività di supporto ai soggetti obbligati, l'Unità ha intensificato in questi ultimi anni l'elaborazione e la diffusione di comunicazioni

focalizzate sui rischi emergenti con l'obiettivo di prevenire il diffondersi di possibili illeciti anche attraverso l'individuazione dei comportamenti finanziari ad essi collegati.

Sui profili di rischio più strettamente connessi alla pandemia e ora anche all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la UIF ha sensibilizzato i segnalanti con tre distinte Comunicazioni – la prima emanata ad aprile 2020, la seconda a febbraio 2021 e la terza ad aprile 2022 – al fine di agevolare il riconoscimento di nuove tipologie di comportamenti sospetti. Sono stati sottolineati i rischi derivanti da illeciti utilizzi dei vantaggi fiscali riconosciuti dalla legislazione d'urgenza e dall'eventuale natura fittizia dei relativi crediti dichiarati e ceduti, fenomeno che risulta particolarmente rilevante anche per gli elevati importi coinvolti.

Il quadro normativo in materia è stato oggetto a più riprese di modifiche volte a impedire il protrarsi di meccanismi fraudolenti e l'inserimento di flussi di capitale di origine illecita nell'attività di cessione dei crediti. Tali interventi hanno valorizzato, in funzione di contrasto alle frodi, i presidi antiriciclaggio prevedendo che i soggetti obbligati non possano comunque procedere all'acquisizione del credito in tutti i casi in cui ricorrono i presupposti per la segnalazione di operazioni sospette e quando è impossibile effettuare l'adeguata verifica del cliente.

Ad aprile di quest'anno la UIF si è rivolta in particolare al comparto pubblico, che riveste un ruolo chiave nella gestione dei fondi rivenienti dal Piano di ripresa. L'Unità ha fornito indicazioni e spunti utili per accrescere la capacità degli uffici pubblici di intercettare sospetti; ha inoltre evidenziato l'importanza di valorizzare tutti i dati acquisiti, le informazioni sul titolare effettivo, nonché la necessità di garantire controlli tempestivi ed efficaci sulla documentazione antimafia e la tracciabilità della movimentazione finanziaria.

Lo scorso mese è stato pubblicato il regolamento ministeriale che disciplina l'obbligo di comunicazione al registro delle imprese dei dati sulla titolarità effettiva di società e trust per l'iscrizione in una sezione autonoma (Registro dei titolari effettivi). Si tratta di un ulteriore tassello nella costruzione di un efficace presidio di prevenzione del riciclaggio, da tempo atteso anche per allineare il nostro Paese agli standard internazionali. Appare necessario assicurare un'applicazione non meccanicistica, evitando che i destinatari degli obblighi di adeguata verifica finiscano per appiattirsi sulle indicazioni contenute nel Registro. Andrebbe anzi stimolata la prevista segnalazione delle difformità rilevate rispetto alle dichiarazioni ricevute dalle società e dai trust e strutturato un efficace processo di verifica delle stesse.

La conoscibilità della titolarità effettiva da parte delle Pubbliche amministrazioni dovrebbe essere garantita nella generalità dei procedimenti che contemplano valutazioni a fini antiriciclaggio, sia consentendo alle stesse l'accesso al Registro sia prevedendo l'obbligo di comunicazione della titolarità effettiva da parte dei soggetti con cui esse vengono in contatto, in particolare dei partecipanti alle gare pubbliche. Un analogo

obbligo è già previsto dalla disciplina europea che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza (regolamento UE/2021/241) con riferimento ai destinatari di fondi e agli appaltatori interessati dall'attuazione di riforme e progetti nell'ambito dei piani nazionali.

Le prospettive

Quelli passati sono stati quindici anni intensi e sfidanti ma non abbiamo ragione di ritenere che il prossimo futuro sia meno impegnativo perché le minacce all'integrità del sistema sono perduranti e in continua evoluzione. Ciò richiede una costante azione di adeguamento del quadro normativo e una conseguente evoluzione delle prassi e delle tecniche operative che sorreggono l'azione delle Autorità. Particolarmente sfidante sarà intercettare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo insiti nello sviluppo tecnologico di comparti caratterizzati da un alto tasso di innovazione, quali i sistemi di pagamento e, più ancora, i fenomeni di finanza e crypto-attività basati su tecnologie decentralizzate.

La definizione delle nuove regole europee ora oggetto di negoziato rappresenta un momento fondamentale da cui dipendono i futuri livelli di efficacia dei sistemi nazionali e di quello dell'Unione per la prevenzione del riciclaggio. L'affiancamento a una direttiva, sottoposta a margini di interpretazione da parte dei singoli paesi, di regolamenti direttamente applicabili in tutti gli Stati membri offre la concreta opportunità di realizzare in Europa un sistema più armonizzato di obblighi preventivi, di trasparenza, di capacità di analisi e intervento.

È un contesto ricco anche di insidie: occorre contrastare con convinzione il rischio che prevalgano obiettivi di regolamentazione al ribasso in presenza di giurisdizioni finora connotate da controlli scarsamente penetranti e poco efficaci che, anche in anni recenti, hanno evidenziato una forte permeabilità a flussi finanziari illegali.

L'Unità è impegnata da anni a promuovere una collaborazione sempre più intensa tra le FIU europee. Dopo aver coordinato un'ampia ricognizione delle loro caratteristiche e poteri, che ha portato anche alla previsione nella quinta direttiva del Meccanismo di supporto e coordinamento tra Financial Intelligence Units, la UIF è ora determinata a dare ogni possibile contributo perché le nuove regole portino realmente a un sistema antiriciclaggio più efficace, efficiente, coordinato, capace di mettere a frutto tutte le possibilità di collaborazione fra le FIU e tra esse e i diversi attori del sistema di prevenzione.

La prevista istituzione dell'Autorità europea antiriciclaggio (AMLA), che contiamo possa trovare sede in Italia, rappresenta indubbiamente uno snodo cruciale nell'evoluzione del sistema antiriciclaggio europeo. Essa riunirà in sé, mantenendole rigidamente separate, le attività di supervisione antiriciclaggio e quelle di meccanismo

di coordinamento. Nel primo ruolo, essa agirà con funzioni sovranazionali, assumendo anche responsabilità dirette nei confronti dei soggetti considerati maggiormente rischiosi; nella veste di Meccanismo non avrà, invece, funzioni autonome di intelligence, che resteranno radicate a livello nazionale, ma definirà formati, contenuti e indicatori uniformi per le segnalazioni (in particolare quelle cross-border), elaborerà metodi per favorire la convergenza degli approcci nazionali all'analisi, svilupperà strumenti avanzati per la collaborazione internazionale.

È essenziale che il Meccanismo eserciti un ruolo di supporto effettivo e non comporti inutili appesantimenti burocratici. Decisiva sarà la capacità di impulso e organizzazione degli esercizi di analisi congiunta: il Meccanismo, per fornire valore aggiunto, deve divenire parte integrante dei processi di analisi sovranazionali, accedendo alle informazioni e partecipando direttamente, con le FIU, alle relative elaborazioni. È perciò auspicabile che il Parlamento Europeo confermi il proprio orientamento favorevole all'attribuzione all'Autorità di compiti più incisivi di organizzazione, pianificazione e impulso di esercizi di analisi congiunta, prevedendo anche doveri più estesi per le FIU di condividere le informazioni necessarie.

Mentre ci confrontiamo con questi importanti cambiamenti del quadro delle regole, nuove e drammatiche vicende chiamano le FIU a inediti sforzi operativi. In seguito alla gravissima violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina, l'Unione europea ha fortemente inasprito le sanzioni economiche contro la Federazione Russa e la Repubblica di Bielorussia, ampliandone, a più riprese, la portata.

Autorità e operatori hanno prodotto il massimo sforzo per garantire un'efficace attuazione delle misure restrittive. Sul fronte dei congelamenti, l'Unità ha richiamato i soggetti obbligati al rispetto delle sanzioni, raccomandando di comunicare tempestivamente le misure restrittive applicate, e ha svolto verifiche sistematiche, sulla base dei dati disponibili, per individuare e monitorare fondi riconducibili a soggetti designati, anche attraverso società e veicoli nazionali ed esteri, sollecitando quando opportuno gli operatori interessati. Dalle comunicazioni ricevute al 20 giugno 2022 risultano congelati 129 rapporti finanziari riferibili, direttamente o mediante interposizione, a 25 soggetti designati, per complessivi 287 milioni di euro in fondi e garanzie. Il congelamento sta colpendo anche risorse economiche, ulteriori rispetto a quelle finanziarie comunicate alla UIF, per ingenti valori.

Su delega del Comitato di Sicurezza Finanziaria, l'Unità ha realizzato la rilevazione, prevista dai regolamenti europei, dei depositi superiori ai 100.000 euro detenuti da cittadini russi e bielorussi e ha reso disponibile uno strumento informatico per la comunicazione dei dati in forma strutturata.

Con il perdurare delle sanzioni è verosimile che si moltiplichino i tentativi di eluderle o aggirarle. L'entità degli asset e i volumi dei flussi di matrice russa generano reti di interessi e di rapporti, articolate attraverso molteplici interposizioni e con

nodi collocati in diverse giurisdizioni; limiti alla trasparenza della titolarità effettiva continuano a consentire forme di arbitraggio. I presidi, gli strumenti e i poteri disponibili per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si prestano al tracciamento di beni e interessi di soggetti designati; manca tuttavia una specifica base legale comune che sostenga una simile estensione. In sua assenza le possibilità di azione possono risultare limitate. L'eterogeneità delle previsioni nazionali renderebbe opportuno un intervento di armonizzazione volto a estendere i poteri e la capacità delle FIU di scambiare informazioni e di collaborare per l'efficace attuazione delle misure restrittive.

Il conflitto in Ucraina e il connesso regime europeo di sanzioni, anche con il suo portato di ricadute sul comparto dell'energia, influiscono sui rapporti e sulla collaborazione internazionale. Questa si sviluppa in nuove forme per contribuire all'efficace applicazione delle sanzioni e all'individuazione delle risorse coinvolte: la UIF partecipa attivamente al gruppo di lavoro istituito lo scorso marzo (nel quadro della Transatlantic Task Force) con FIU europee ed extra-europee, allo scopo di favorire l'individuazione di beni riconducibili a soggetti vicini al regime russo. Vengono anche rafforzati i canali di collaborazione con controparti che acquisiscono importanza specifica nel nuovo contesto geopolitico. Nel quadro di un complessivo rilancio dei rapporti intergovernativi tra l'Italia e la Repubblica di Algeria, sancito da recenti visite di Stato reciproche, la UIF e altre istituzioni nazionali hanno siglato lo scorso mese apposite intese con le rispettive controparti algerine.

Sul fronte operativo le sfide continueranno a essere rappresentate dalle fenomenologie criminali individuate dal National Risk Assessment: criminalità organizzata, corruzione, evasione fiscale, sempre più intrecciate fra loro fino a divenire talvolta indistinguibili. L'esperienza recente del periodo pandemico ha confermato l'aggressività di tali forme illegali e la loro capacità di evolversi e adattarsi repentinamente per cogliere ogni opportunità offerta dai mutamenti del contesto economico e sociale.

Il clima emergenziale e l'esigenza che le risorse stanziare per il sostegno dell'economia giungano celermente ai destinatari possono influire sui necessari controlli. Si accresce il rischio, segnalato anche nell'ultima Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza, che i cospicui flussi finanziari nazionali ed europei, messi in campo dal Piano di ripresa, divengano bersaglio di ingerenze affaristico-criminali, che possono avere finalità sia di riciclaggio dei proventi illeciti, sia di condizionamento della sfera decisionale pubblica, anche a livello locale.

L'esperienza, compresa quella dei bonus fiscali, ha mostrato come il sistema di prevenzione rappresenti un sensore immediato per cogliere rischi insiti anche nelle nuove forme di sostegno all'economia e consenta di alzare per tempo ulteriori

difese. Sono stati avviati contatti per definire, nei limiti consentiti, più stretti canali di comunicazione fra la UIF e i vari soggetti regolatori e attuatori affinché i segnali percepiti dal sistema di prevenzione possano essere immediatamente colti e utilizzati per definire, aggiornare o applicare le necessarie iniziative.

La crescita delle segnalazioni non sembra destinata ad arrestarsi, specie se si considerano le potenzialità ancora inespresse di diverse categorie di segnalanti da tempo destinatari degli obblighi ma ancora lontani da una genuina consapevolezza del ruolo loro attribuito dall'ordinamento. Incertezze e lacune della regolamentazione, oggi ancora presenti in alcuni settori, non agevolano l'adempimento degli obblighi, spesso vissuti come un onere scarsamente giustificato (o addirittura poco giustificabile) più che come un'opportunità per una migliore conoscenza della clientela e, quindi, per una riduzione dei rischi di coinvolgimento in vicende illecite. È necessario rafforzare nel sistema la consapevolezza che la mancata adozione o attivazione dei presidi antiriciclaggio rappresenta un danno non solo per l'interesse pubblico, ma anche per gli stessi soggetti obbligati.

L'aumento delle segnalazioni costituisce, in linea generale, un segnale positivo ma incorpora anche notevoli rischi di comportamenti opportunistici da presidiare. Permane (e, per qualche intermediario pure di grandi dimensioni, cresce) una quota non marginale di segnalazioni che presentano una scarsa utilità perché dovute ad atteggiamenti meramente cautelativi, ad approcci burocratici o all'adozione di strumenti automatici di individuazione delle sospette non correttamente accompagnati da una effettiva valutazione professionale. Si tratta di problemi non facilmente risolvibili, talvolta anche indotti da un apparato sanzionatorio tutt'altro che perfetto; strumenti utili sono il contatto e il confronto con i segnalanti, la condivisione di metodi, informazioni e strumenti di autovalutazione, l'adozione di un approccio nei confronti delle omissioni segnalatiche non indiscriminatamente punitivo, ma volto ad apprezzare l'effettiva gravità e consapevolezza.

Nell'ottica di pervenire a comportamenti omogenei tra le diverse Autorità coinvolte nel processo sanzionatorio, nel 2021 l'Unità ha promosso l'istituzione di un Tavolo tecnico in materia di controlli e sanzioni al quale partecipano la Vigilanza della Banca d'Italia, la Guardia di Finanza, il Ministero dell'Economia e delle finanze nonché le altre autorità competenti di volta in volta interessate.

L'azione per il miglioramento della qualità segnaletica rappresenta una direttrice strategica per la UIF. Stiamo procedendo a una revisione integrale degli indicatori di anomalia facendo confluire in un atto normativo organico le casistiche rappresentate nel corso del tempo in provvedimenti indirizzati alle diverse categorie di destinatari, in alcuni schemi o modelli di comportamento anomalo e in varie comunicazioni. L'intento è quello di qualificare in maniera appropriata le tipologie di attività da esaminare,

evitando indiscriminate assimilazioni tra operazioni anomale e operazioni sospette mediante la valorizzazione della correlazione tra aspetti soggettivi e oggettivi e la puntuale, sebbene non esaustiva, individuazione degli elementi necessari per definire sospetta una determinata operatività.

Sono anche in via di completamento interventi sugli strumenti per l'autovalutazione della collaborazione attiva finora trasmessi annualmente ai segnalanti di maggiori dimensioni, da destinare a una platea più ampia di soggetti obbligati, basati su un numero di variabili più elevato e su indicatori più sofisticati.

Una particolare attenzione continuerà a essere dedicata al contributo, finora troppo esiguo, delle Pubbliche Amministrazioni. L'Unità ha realizzato numerose iniziative di formazione a vantaggio di uffici pubblici, anche nell'ambito della Scuola nazionale dell'Amministrazione e ha partecipato ad alcuni progetti volti a rafforzare le strategie di prevenzione e di tutela dell'integrità nell'apparato pubblico. Questa azione, che ha dato frutto in termini di apparente sensibilità e interesse degli enti, ha tuttavia prodotto finora ridotti risultati (le comunicazioni pervenute nel 2021 sono 128). Un nuovo progetto, avviato in questi giorni, coinvolgerà alcune amministrazioni, dimostrate più sensibili, nella definizione di interventi di adattamento o semplificazione dello schema delle comunicazioni al fine di renderlo più adeguato a raccogliere e rappresentare le specificità dei dati e delle informazioni in possesso delle amministrazioni.

Il patrimonio conoscitivo a disposizione della UIF è di rilievo straordinario. Mantenere una gestione efficace ed efficiente di un capitale informativo così ricco, ma anche sempre più complesso e vario, rappresenta forse la principale sfida che l'Unità si trova ora ad affrontare. Gli interventi in corso si sviluppano lungo tre principali direttrici già avviate: l'aumento della qualità dei dati utilizzati per l'analisi nonché il miglioramento della loro rappresentazione nella piattaforma RADAR anche con una revisione del tracciato segnaletico, dei controlli e dei formati utilizzati per la trasmissione; la riduzione delle aree di manualità nel processo di analisi anche mediante un più deciso ricorso a sistemi di intelligenza artificiale; il miglioramento degli strumenti di controllo di gestione e di audit.

Molti sono i cantieri aperti e i progetti già in avanzato stato di realizzazione: stiamo introducendo nuove tecniche di risoluzione delle identità e sistemi di database a grafo, che potenzieranno drasticamente l'analisi delle reti; è in corso l'aggiornamento e l'affinamento del sistema di rating; stiamo implementando motori di pre-analisi delle segnalazioni, mediante l'adozione di indicatori di rischio e algoritmi di classificazione basati anche su tecniche di *machine learning* e analisi semantica, finalizzate a focalizzare l'analisi sulle situazioni a maggior rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Un ambito a cui dedicare particolare attenzione è quello relativo ai crypto-asset: dopo la recente realizzazione di formati di segnalazione dedicati, l'Unità sta acquisendo

strumenti per l'analisi forense della blockchain, che consentiranno una più efficace esplorazione delle operatività sospette con l'utilizzo di criptovalute; il recente avvio, da parte dell'OAM, del registro degli operatori in valute virtuali favorirà un più stretto contatto e una più efficace collaborazione con le imprese del settore.

Con l'obiettivo di consentire valutazioni di tipo gestionale e migliorare l'*accountability* verso l'esterno è stato condotto, con il Servizio Pianificazione e controllo della Banca d'Italia, uno studio per l'elaborazione di un sistema di indicatori di efficienza dell'attività della UIF, che vengono costantemente aggiornati.

Perché l'innovazione tecnologica possa raggiungere tutti i suoi obiettivi e consentire un vero cambio di passo dovrà essere accompagnata da un'ulteriore rivisitazione organizzativa, già disegnata, con la configurazione di una nuova struttura volta a sfruttare al meglio gli investimenti in tecnologia, le radicate competenze statistiche, econometriche e informatiche dell'Unità, l'esperienza nell'utilizzo di metodi quantitativi, valorizzando le figure professionali di *data scientist*, in buona misura già presenti e formate nell'Unità.

Si tratta di un'evoluzione ambiziosa, non dilazionabile che richiederà un intenso impegno. Sappiamo però di poter contare non solo sulle nostre forze ma anche sul pieno supporto della Banca d'Italia, che in questi 15 anni ha sempre fornito sostegno e incoraggiamento verso un'azione mirata a raggiungere risultati concreti nell'interesse generale.

Conclusioni

Quindici anni fa il sistema di prevenzione del riciclaggio e, in particolare, le segnalazioni di operazioni sospette, non erano oggetto di generale apprezzamento. Anche da parte di molti addetti ai lavori le critiche erano severe: a fronte dell'impegno richiesto ai soggetti obbligati, sembravano scarsi i risultati in termini sia di tutela dell'integrità e della correttezza degli operatori, sia di effettivi spunti investigativi.

L'impulso fornito dalla riforma del 2007 ha consentito di raggiungere risultati solidi e indiscutibili. Ne sono testimonianza l'accresciuto livello di consapevolezza e sensibilità degli operatori e la capacità di intercettare comportamenti illeciti; innumerevoli sono le vicende, anche di eccezionale rilievo, venute alla luce grazie alle informazioni contenute nelle segnalazioni.

Il sistema antiriciclaggio ha pertanto conquistato la fiducia dei cittadini e delle istituzioni ed è ora riconosciuto a livello internazionale come un'eccellenza italiana. Noi della UIF siamo orgogliosi di farne parte.

Ancora molto, però, può e deve essere fatto. L'Unità continuerà a fornire contributi di proposte e di azione secondo le linee che ho appena indicato.

Nel prendere questo impegno so di poter contare, come sempre, su una compagine di colleghi di straordinaria competenza professionale e passione civica, motivati e orgogliosi di avere una insostituibile occasione per dare un contributo, anche personale, all'affermazione dei valori di legalità e giustizia.

*Grafica e stampa a cura
della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia*

Stampato su carta certificata Ecolabel UE
(numero di registrazione: FI/011/001)