



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2022

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

Roma, 4 luglio 2023



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2022

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

Roma, 4 luglio 2023

Autorità, Signore, Signori,

sono grato della vostra presenza in occasione della presentazione del Rapporto dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia relativo al 2022, trasmesso al Ministero dell'Economia e delle finanze per il successivo inoltro al Parlamento.

È per noi un appuntamento di grande rilievo nel quale diamo conto del nostro impegno, ulteriormente cresciuto nell'anno trascorso in un contesto esterno particolarmente dinamico, e riflettiamo sulle sfide che ci attendono, con l'intento di consolidare il rapporto di fiducia con lo Stato e i cittadini. Ci rivolgiamo a tutti i soggetti coinvolti nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo: segnalanti, amministrazioni, magistrati, Organi investigativi e altre autorità che, con il loro costante e convinto contributo, rendono efficace l'apparato di prevenzione. Ci rivolgiamo anche ai cittadini e alle imprese che hanno fatto una scelta di campo contro l'infiltrazione del crimine nell'economia e che con la loro collaborazione contribuiscono al sistema antiriciclaggio e alla tutela della legalità.

Un sistema di prevenzione e contrasto della criminalità può funzionare efficacemente solo quando i valori a cui si ispira sono diffusi e condivisi nell'intero tessuto sociale. Vogliamo contribuire a rafforzare il senso di unitarietà, rigore e cooperazione necessario perché la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo dispieghi i migliori effetti.

All'inizio di quest'anno ho sostituito alla guida dell'UIF Claudio Clemente, che aveva ricoperto questo ruolo dal 2013 e con cui ho avuto il privilegio di collaborare a lungo nella Vigilanza della Banca d'Italia. Il suo contributo è stato fondamentale per accrescere la capacità e l'efficienza dell'Unità. Sono certo di interpretare il sentimento di tutti nel ringraziarlo per l'opera compiuta al servizio del Paese.

L'attività di analisi

Nel 2022 l'Unità ha ricevuto oltre 155.000 segnalazioni di operazioni sospette (SOS), circa l'11 per cento in più dell'anno precedente, gran parte delle quali inoltrate dal sistema bancario e finanziario. Un importante contributo è giunto dagli operatori non finanziari e dai prestatori di servizi di gioco, mentre l'apporto dei professionisti ha registrato variazioni più contenute. Le comunicazioni trasmesse dalle Pubbliche amministrazioni si sono mantenute su livelli esigui, a testimonianza della loro insufficiente percezione dell'antiriciclaggio come snodo cruciale per rafforzare i presidi di legalità. Il poderoso intervento pubblico nell'economia che caratterizza l'attuale momento storico rende auspicabile un ruolo più attivo e consapevole degli uffici pubblici.

L'andamento crescente del flusso segnaletico, confermato anche per il primo semestre del 2023 (intorno al 5 per cento su base annua), è da leggersi positivamente nella misura in cui rispecchia una maggiore consapevolezza del ruolo della collaborazione attiva. Negli ultimi tempi tuttavia si è riscontrato un tendenziale decadimento qualitativo delle segnalazioni. Sono frequenti quelle basate esclusivamente su anomalie formali o sulla mera riproposizione di informazioni già poste all'attenzione dell'Unità senza che vengano evidenziati i motivi di sospetto ovvero in assenza di ulteriori elementi di rilievo che ne giustificano la reiterazione.

Non di rado segnalazioni della specie discendono dall'impiego acritico da parte dei soggetti obbligati di strumenti automatici di individuazione delle anomalie, i cui risultati non vengono successivamente sottoposti a valutazioni volte a verificare se le anomalie rilevate possono ingenerare un effettivo sospetto, mettendo a frutto e valorizzando le professionalità acquisite. Il progressivo incremento dell'operatività online e l'utilizzo di reti esterne, con la conseguente rarefazione del rapporto tra i segnalanti e la clientela, hanno ulteriormente favorito questo approccio. Nel 2022 circa il 30 per cento delle SOS è stato valutato dall'UIF come privo di sufficienti profili di rischio o connotato da deboli elementi a supporto del sospetto.

In tale quadro, resta ferma la convinzione dell'Unità che la qualità dei dati in ingresso costituisca condizione essenziale per garantire un ottimale funzionamento dei processi di analisi e una conseguente elevata qualità dell'output, a beneficio delle controparti istituzionali. Il valore aggiunto del flusso segnaletico si sostanzia nella capacità di far emergere fenomeni e forme di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e di rappresentarli in modo efficace, completo e tempestivo. La UIF ha intensificato gli sforzi per incentivare il miglioramento dei contenuti informativi delle SOS. Sono stati introdotti e condivisi con i soggetti obbligati nuovi criteri di valutazione delle segnalazioni

connotate da un basso livello di rischio o da non sufficienti elementi di sospetto e il dettaglio dei relativi esiti. La granularità dei riscontri forniti ai segnalanti consente loro di affinare i processi di selezione e di valutazione dell'operatività sospetta.

È stato altresì potenziato il confronto diretto con i segnalanti, anche mediante specifici incontri. L'intento è, da un lato, favorire un innalzamento dell'apporto informativo delle segnalazioni in termini di chiarezza e completezza; dall'altro, promuovere un'applicazione responsabile degli strumenti automatici di selezione che sia di supporto alla valutazione umana, in via preliminare e complementare.

Sulla base delle esperienze maturate dall'UIF e di un ampio confronto con la Guardia di Finanza, con le autorità e gli altri attori del sistema di prevenzione, a maggio di quest'anno sono stati emanati nuovi indicatori di anomalia finalizzati anche a elevare la qualità delle segnalazioni. Gli indicatori, compendati in un testo unitario per tutti i destinatari degli obblighi di collaborazione, sistematizzano e aggiornano le operatività anomale rilevanti, in sostituzione di numerosi provvedimenti e comunicazioni, spesso risalenti nel tempo.

Il Provvedimento rimarca l'esigenza della coesistenza di elementi di anomalia soggettivi e oggettivi perché si configuri un'operazione sospetta; valorizza l'autovalutazione dei destinatari nell'individuazione degli indicatori a loro riferibili, attribuendo specifico rilievo alle indicazioni degli organismi di autoregolamentazione dei professionisti; esclude l'obbligo di segnalare un comportamento astrattamente anomalo in presenza di valide giustificazioni; scoraggia comportamenti meramente cautelativi. Esso guida inoltre i soggetti obbligati nell'identificazione degli elementi informativi essenziali per la configurazione e la rappresentazione dei sospetti. Si tratta di aspetti centrali per assicurare l'efficacia della collaborazione attiva che, unitamente ad altri temi, formeranno anche oggetto di apposite istruzioni in corso di elaborazione.

I principali tratti di novità dei nuovi indicatori riguardano le anomalie collegate, tra l'altro, al coinvolgimento di persone politicamente esposte e di rappresentanti degli enti pubblici o con finalità pubbliche, all'utilizzo di *crypto-assets*, al trasferimento di crediti o altre attività anche nell'ambito di procedure concorsuali, al ricorso a conti di corrispondenza o a rapporti assimilabili. Specifici sub-indici si incentrano sugli schemi di *crowdfunding* e *peer-to-peer lending*. Hanno formato oggetto di aggiornamento gli indicatori riferibili a particolari comparti o materie (ad esempio money transfer, trust, giochi, finanziamento del terrorismo, programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa).

L'aumento del flusso segnaletico ha indotto l'UIF a rafforzare l'impegno sulle innovazioni di processo, per far fronte alla crescente pressione operativa

senza pregiudicare tempestività e accuratezza delle analisi. Confermando la centralità del ruolo dell'analista e dell'esperienza professionale sviluppata nella valutazione dei contesti a maggior rischio, il nuovo assetto metodologico prevede l'adozione di algoritmi *rule based* mutuati dalle prassi operative, che consentono di selezionare specifiche tipologie e di individuare i casi più rischiosi. Anche grazie a questi nuovi approcci metodologici è stato possibile fronteggiare il forte incremento delle segnalazioni ricevute e dare priorità ai contesti più delicati, contenendo entro limiti fisiologici le giacenze, peraltro in via di progressiva riduzione.

Nel 2022 sono stati avviati 212 procedimenti amministrativi finalizzati all'adozione di un provvedimento di sospensione di operazioni sospette, di cui 90 su iniziativa della stessa Unità, per un valore complessivo delle transazioni esaminate pari a 154 milioni di euro. I provvedimenti adottati, previa consultazione degli Organi investigativi, sono stati 32.

Per le segnalazioni inoltrate nel biennio 2021-22, a metà marzo 2023 il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria aveva inviato oltre 53.400 feedback positivi, di cui oltre l'80 per cento riferito a segnalazioni classificate a rischio alto e medio-alto. Nel complesso, per circa un quinto delle segnalazioni valutate la Guardia di Finanza e la DIA hanno evidenziato un interesse investigativo, dato apprezzabile anche nel confronto internazionale.

Gli accertamenti condotti dall'UIF nel corso del 2022 nei settori ad alto tasso di innovazione digitale hanno rilevato carenze nelle procedure di valutazione di potenziali operazioni sospette e processi non adeguati a sopperire alla rarefazione dei contatti con la clientela caratteristica di questi settori. L'evoluzione degli strumenti finanziari in atto comporta rilevanti sfide per la ricostruzione dei flussi; il coinvolgimento di una pluralità di soggetti e segnalanti nelle nuove forme operative determina anche rischi di deresponsabilizzazione nella segnalazione di operazioni sospette.

Gli approfondimenti finanziari e le attività ispettive hanno messo in luce i possibili ostacoli alla prevenzione del riciclaggio generati dall'improprio utilizzo dell'IBAN c.d. "virtuale", servizio accessorio che associa all'IBAN "reale" del contratto di conto corrente o del conto di pagamento uno o più codici IBAN virtuali, al fine di agevolare la gestione di cassa delle imprese clienti; in particolare, le anomalie emergono quando un prestatore di servizi di pagamento o un *Virtual Asset Service Provider*, titolare del conto principale, ricorre a questo strumento per gestire i flussi finanziari dei clienti con modalità tali da oscurare la provenienza o la destinazione effettiva dei flussi finanziari.

Per alcune categorie di operatori è stata riscontrata la difficoltà di applicare gli obblighi antiriciclaggio in assenza di disposizioni secondarie o indicazioni in materia organizzativa e di adeguata verifica, non essendo previsti un'Autorità

ovvero un organismo associativo di riferimento. È il caso, ad esempio, delle imprese attive nella compravendita di opere d'arte, preziosi e oggetti antichi. L'Unità ha rappresentato tale aspetto critico nelle sedi competenti, rendendosi disponibile a contribuire alla definizione di disposizioni attuative. A novembre 2022 l'UIF ha organizzato un seminario sulla disciplina antiriciclaggio applicabile a case d'asta, gallerie d'arte e antiquari per offrire agli operatori del settore un'occasione di confronto in merito alla concreta applicazione degli adempimenti.

Le operazioni in contanti rilevate nelle comunicazioni oggettive si sono confermate particolarmente utili per integrare le informazioni presenti nelle segnalazioni di operazioni sospette. Le analisi effettuate utilizzando tali informazioni – relative a specifici territori, punti operativi o categorie di soggetti – hanno fatto inoltre emergere contesti anomali non altrimenti evidenziabili.

Sulla base delle comunicazioni oggettive è stato anche avviato un progetto innovativo di collaborazione con un primario istituto bancario. L'obiettivo è di elaborare congiuntamente metodi per l'individuazione di flussi anomali di contante, applicati in via sperimentale presso punti operativi dislocati in aree territoriali a rischio. È una iniziativa che apre nuovi percorsi di collaborazione con i segnalanti, nella prospettiva di favorire la collaborazione attiva e di rafforzare la compliance interna.

I risultati degli studi empirici hanno continuato a rappresentare la base per l'individuazione di casi di interesse da approfondire internamente e da segnalare, ove del caso, alle autorità competenti. Le analisi sui flussi finanziari – condotte principalmente sulle segnalazioni aggregate SARA richieste agli intermediari e sulle dichiarazioni ORO – sono state fra l'altro orientate a verificare la possibilità di aggiramento delle sanzioni imposte alla Russia mediante triangolazioni commerciali che abbiano avuto l'Italia come paese di origine o di destinazione; le anomalie sui flussi sono state condivise con gli Organi investigativi. È continuato il monitoraggio dei bonifici da e verso l'estero, utilizzando le segnalazioni SARA. I dati hanno evidenziato un aumento di oltre il 50 per cento dei flussi con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi; anche se la dinamica riflette l'inserimento di nuovi paesi nelle liste ufficiali, è un'indicazione di rischio a cui prestare attenzione.

Sono proseguiti i lavori di affinamento di un algoritmo di *machine learning* per l'identificazione di imprese potenzialmente funzionali agli interessi della criminalità organizzata basato su indicatori di bilancio. L'algoritmo è stato sottoposto a una valutazione congiunta con gli organi investigativi e di polizia, in relazione al suo possibile utilizzo per il monitoraggio dell'impiego di fondi pubblici.

Le caratteristiche delle strutture proprietarie e di governance delle imprese sono state oggetto di uno specifico studio al fine di individuare elementi indicativi di anomalie. Gli approfondimenti hanno condotto alla definizione di un indicatore di opacità che potrebbe fornire un'informazione addizionale ai fini della valutazione del rischio dei contesti analizzati.

Gli studi statistici svolti confermano la possibilità di individuare situazioni anomale sfruttando informazioni provenienti da molteplici fonti e l'utilizzo di metodiche avanzate. L'Unità sta promuovendo in misura crescente il confronto con l'accademia da un lato, con gli Organi investigativi e l'Autorità giudiziaria dall'altro, su alcuni temi attinenti alle modalità e alle conseguenze dell'infiltrazione criminale nell'economia. Il rafforzamento della collaborazione interistituzionale in tale ambito sarà prezioso per affinare gli strumenti di analisi e per individuare eventuali prospettive di un loro utilizzo a fini operativi.

I profili di rischio

Il mutevole contesto nazionale e internazionale ha avuto impatti limitati sui fenomeni emersi dalla collaborazione attiva, che continuano a replicare in prevalenza tipologie consolidate.

Parallelamente all'entrata a regime del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), sono pervenute prime informative a esso collegate, delle quali oltre la metà rientra nel ristretto numero di comunicazioni della Pubblica amministrazione, peraltro in buona parte proveniente da un unico segnalante. Le relative casistiche hanno spesso evidenziato la presenza di reti di imprese che hanno indebitamente beneficiato di finanziamenti agevolati o che hanno utilizzato in modo distorto le risorse erogate, frequentemente trasferite all'estero. È ricorrente la presenza di figure professionali che, assistendo le imprese nelle fasi di accesso alle agevolazioni, svolgono un ruolo nevralgico nella rete, facilitando condotte illecite per conto di titolari effettivi comuni.

Ad aprile 2022 l'UIF ha dato indicazioni al sistema per la prevenzione dei rischi connessi con l'attuazione del Piano. Con il Comunicato del 29 maggio scorso e la recente pubblicazione di una newsletter l'Unità ha rinnovato l'invito a tutti i soggetti responsabili degli adempimenti antiriciclaggio, in particolar modo agli uffici della Pubblica amministrazione, a monitorare attentamente le operazioni riconducibili alle misure del Piano e a segnalare tempestivamente quelle sospette. Per accompagnare la rilevazione e agevolare l'analisi finanziaria e investigativa, il Comunicato richiama la necessità di ricondurre le operazioni alle diverse "missioni" previste dal Piano, da classificare con apposite codifiche.

L'UIF e la Guardia di Finanza stanno inoltre collaborando attivamente con la "Rete dei referenti antifrode", costituita presso la Ragioneria Generale dello

Stato, per sensibilizzare le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Piano. È in corso di definizione un documento che fornisce indicazioni operative in materia di titolarità effettiva e di rispetto dei doveri di comunicazione all'UIF, richiamando l'attenzione su specifici comportamenti a rischio.

Le fattispecie di matrice fiscale continuano a rappresentare circa un quinto del flusso segnalatico complessivo, con operatività variegata sul piano soggettivo e oggettivo. Nell'ambito della categoria in esame si conferma primario il peso di sospette frodi nelle fatturazioni (oltre il 25 per cento); rimane significativa anche la percentuale di segnalazioni relative alle cessioni di crediti di imposta ai sensi del c.d. decreto Rilancio.

Anche le segnalazioni potenzialmente riconducibili a contesti di criminalità organizzata si sono mantenute sostanzialmente in linea, in termini quantitativi e tipologici, con quelle dell'anno precedente. Degno di nota è il legame emerso con l'impiego dei fondi pubblici, che conferma la propensione delle consorterie mafiose a sfruttare le occasioni di profitto discendenti dalle situazioni di crisi e dalle conseguenti misure pubbliche di supporto.

Resta alta l'attenzione dell'Unità sui fenomeni corruttivi, le cui dinamiche occulte continuano a renderne difficoltosa sia l'individuazione da parte dei soggetti obbligati sia la piena ricostruzione da parte dell'UIF. Talune condotte della specie, anche di rilevante portata, sono emerse nell'ambito di segnalazioni che traevano spunto da informative di *whistleblowing* rese nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia.

Di particolare interesse sul piano tipologico si sono rivelate alcune segnalazioni di operatività sospette legate all'anomalo utilizzo di opere d'arte e preziosi per riciclare proventi illeciti o come strumento di corruzione. Gli spesso arbitrari meccanismi di fissazione dei prezzi, i molteplici passaggi di proprietà, il ricorso a prestanome per il perfezionamento delle compravendite e le manovre eseguite per finalità illecite di matrice fiscale sono solo alcuni degli elementi alla base dell'attivazione dell'iter segnalatico in questo settore, a cui si accompagnano talvolta le notizie pregiudizievoli sui soggetti coinvolti a vario titolo negli scambi.

Ampio e variegato si conferma il novero delle casistiche riferite alle truffe, tra le quali si menzionano quelle perpetrate tramite il ricorso ai citati IBAN virtuali; e ancora i comportamenti ingannevoli nel settore del *lending crowdfunding* e del *trading online* su valute virtuali, nonché le truffe compiute ai danni di privati nel comparto *automotive* e di istituti bancari nell'ambito della concessione di mutui ipotecari.

Anche le condotte distrattive, spesso eseguite a valere su fondi di natura pubblica, si sono sviluppate su casistiche molteplici e diversificate, come pure i comportamenti fraudolenti messi in luce dagli operatori di giochi e scommesse,

il cui accresciuto contributo in termini segnalatici conferma il potenziale utilizzo illecito delle attività del comparto a fini di riciclaggio. L'utilizzo dell'analisi aggregata ha permesso di individuare condotte concertate per trasferire flussi finanziari significativi attraverso una moltitudine di giocate di piccolo importo realizzate su conti riconducibili a singoli centri di interesse.

Il conflitto russo-ucraino si è riflesso sulla collaborazione attiva evidenziando principalmente schemi operativi connessi al potenziale aggiramento delle sanzioni imposte alla Russia dall'Unione europea e dalla comunità internazionale. Le segnalazioni riferite a sospetto finanziamento del terrorismo permangono in larga misura associate alla minaccia jihadista, perlopiù confinata al pericolo di azioni violente da parte di "cellule" o "lupi solitari".

Le collaborazioni istituzionali e l'evoluzione del quadro normativo

L'UIF continua a contribuire alla prevenzione e al contrasto delle attività illecite corrispondendo alle esigenze informative dell'Autorità giudiziaria e degli Organi investigativi delegati alle indagini. Nel 2022, dopo due anni di significativa crescita, il numero delle interlocuzioni è tornato ai livelli precedenti la pandemia, mantenendosi comunque elevato nel confronto storico: nell'anno sono pervenute 313 richieste di collaborazione a fronte delle oltre 500 ricevute nel 2020 e nel 2021. Nei casi più articolati e complessi, a supporto di indagini su reati gravi, l'Unità ha svolto un'attività mirata di ricostruzione di flussi finanziari in Italia e all'estero. Anche in tale ambito emerge l'utilità delle informazioni tratte dalle comunicazioni oggettive sulle movimentazioni di contante.

Sono intercorsi significativi scambi con la Procura europea, in attuazione del Protocollo stipulato nel giugno 2022, per la condivisione di elementi informativi utili a contrastare fattispecie lesive degli interessi finanziari dell'Unione. Sulla base delle nuove previsioni introdotte dal c.d. decreto Sostegni-ter, sono state sperimentate prime collaborazioni, anche al di fuori di procedimenti penali, con i servizi centrali delle forze di polizia per approfondimenti sul finanziamento di cellule terroristiche.

In relazione alle limitazioni concernenti lo sfruttamento delle informazioni antiriciclaggio in ambito processuale previste dall'art. 38, comma 3, del D.lgs. 231/2007, occorre conciliare le più ampie tutele di riservatezza delle segnalazioni di operazioni sospette e dell'identità dei segnalanti introdotte dalla legge 15/2022 con l'esigenza di garantire il diritto di difesa dell'indagato. L'UIF si è perciò resa promotrice di un confronto con rappresentanti della Magistratura e degli Organi investigativi sulle misure più opportune da adottare. Sono in corso valutazioni con il Ministero della Giustizia sulle ricadute applicative della disciplina vigente.

A dicembre 2022 è stato stipulato un nuovo Protocollo d'intesa con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo per affinare i meccanismi di condivisione delle informazioni rilevanti, secondo una logica di maggiore ampiezza ed efficienza. È inoltre in corso di rinnovo il Protocollo d'intesa tra la UIF e l'ANAC, al fine di rendere più estesa la collaborazione reciproca. Proficua è stata la collaborazione con l'Agenzia delle Accise, delle dogane e dei monopoli, le cui basi dati sono state utilizzate per approfondimenti sul settore del gioco, in accordo con il Protocollo stipulato nel 2021.

La costituzione in Banca d'Italia, nel giugno 2022, dell'Unità di Supervisione e normativa antiriciclaggio, dedicata ai compiti di supervisione antiriciclaggio nei confronti degli intermediari bancari e finanziari, ha rafforzato, in virtù delle forti complementarità con l'attività dell'UIF, le già frequenti occasioni di confronto e condivisione. Sono state svolte riflessioni congiunte, anche in chiave evolutiva, su profili applicativi della normativa vigente ed è stato realizzato uno stretto coordinamento nella conduzione, a supporto del Ministero dell'Economia e delle finanze, del negoziato sul nuovo assetto antiriciclaggio europeo (c.d. AML Package). Altrettanto proficua è stata la collaborazione con la Consob e l'Ivass.

Si sono mantenuti intensi gli scambi informativi con le altre Financial Intelligence Unit. Nel 2022 l'Unità ha trasmesso 790 richieste di informazioni e ne ha ricevute 1.657, dati sostanzialmente in linea con l'anno precedente. Le attività sospette segnalate dalle controparti estere riguardano principalmente casi di utilizzo di conti esteri per il trasferimento di fondi spesso non dichiarati al fisco, di triangolazione di flussi finanziari, di prelevamento di denaro contante.

In ambito europeo, le segnalazioni di operazioni sospette *cross-border* continuano a registrare una notevole crescita: ne sono pervenute oltre 80.000 da 20 FIU (oltre il 200 per cento in più rispetto al 2021). A fronte dell'aumento delle segnalazioni e della diversificazione della loro tipologia e dei contenuti informativi, nella gran parte dei casi scarsamente rilevanti, l'Unità ha adottato specifiche modalità di trattamento, volte a individuare fenomeni diffusi o ricorrenti. Per favorire approcci convergenti ed efficaci proseguono anche i lavori della Piattaforma delle FIU dell'Unione europea.

Continua la crescita degli scambi attraverso la rete informatica FIU.net, a riprova delle elevate potenzialità del sistema europeo nella prevenzione delle condotte illecite di portata transnazionale; è in corso anche il rinnovamento dell'infrastruttura tecnologica mondiale gestita dal Gruppo Egmont, che consente scambi informativi diretti tra le FIU di circa 170 paesi, da completare entro l'anno.

Nel quadro delle iniziative della Piattaforma delle FIU per preparare e accompagnare la transizione verso il nuovo sistema antiriciclaggio europeo, la UIF ha promosso e coordinato la predisposizione di contenuti e formati omogenei per la segnalazione di operazioni sospette anche *cross-border* e per gli scambi informativi; si tratta di materie sulle quali la nuova Autorità Antiriciclaggio europea (AMLA) dovrà formulare appositi standard tecnici.

Nell'ambito dei lavori del GAFI l'Unità ha contribuito all'elaborazione di nuovi standard antiriciclaggio applicabili ad attività e operatori in *crypto-assets*, alla revisione delle regole sulla trasparenza della titolarità effettiva, al rafforzamento dei meccanismi di *asset recovery*; ha inoltre partecipato ad approfondimenti in tema di traffico di esseri umani e di tipologie emergenti di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che sfruttano il commercio di beni d'interesse archeologico e attività di *crowdfunding*.

L'aggressione militare all'Ucraina ha determinato l'adozione di una pluralità di interventi da parte degli organismi internazionali e delle istituzioni europee volti a inasprire il regime sanzionatorio nei confronti della Federazione Russa e della Bielorussia. Nel corso del 2022 l'Unione europea ha ampliato progressivamente la lista delle persone fisiche destinatarie di misure di congelamento e ha significativamente esteso le restrizioni commerciali e finanziarie, nonché i connessi obblighi di reporting.

Gli importi dei congelamenti di fondi e risorse economiche comunicati dagli operatori all'UIF hanno conseguentemente registrato un notevole incremento rispetto alla fine del 2021, interamente imputabile al regime sanzionatorio contro la Federazione Russa. A fine giugno di quest'anno risultavano congelati 170 rapporti finanziari intestati a 80 soggetti, dei quali oltre la metà erano indirettamente posseduti o controllati da nominativi designati, ancorché formalmente intestati a società ed enti non espressamente inclusi nelle liste della UE. L'importo totale dei fondi congelati è superiore ai 330 milioni di euro. Il valore complessivo stimato delle risorse economiche congelate, che consistono prevalentemente in immobili, imbarcazioni e autoveicoli, è di circa 2 miliardi di euro.

Con l'introduzione di nuovi obblighi di comunicazione riferiti alle diverse misure restrittive adottate in ambito europeo nei confronti della Federazione Russa, le competenze delegate all'UIF dal Comitato di Sicurezza Finanziaria si sono progressivamente ampliate e investono ora un ampio novero di informative provenienti da soggetti eterogenei, con un crescente impegno in termini di risorse e professionalità. Gli obblighi, introdotti in un contesto emergenziale e con atti molto ravvicinati e stratificati, sollevano sovente dubbi interpretativi e generano incertezze applicative. L'UIF fornisce assistenza al Comitato di Sicurezza Finanziaria sui quesiti degli operatori, pubblica tempestivamente

gli aggiornamenti della normativa europea, elabora modelli per l'inoltro delle comunicazioni e, ove necessario, assicura un servizio di supporto tecnico.

L'UIF è altresì impegnata in task force internazionali per l'efficace applicazione delle sanzioni e l'individuazione delle risorse da sottoporre a congelamento. Le diverse basi giuridiche nazionali comportano rilevanti disomogeneità nella possibilità di applicare alla materia delle sanzioni economiche gli strumenti e i poteri antiriciclaggio. Le recenti proposte della Commissione europea volte a rendere la violazione delle sanzioni economiche un illecito penale, rilevante anche come presupposto del riciclaggio, consentirebbero di rafforzare, almeno a livello europeo, il ruolo delle FIU e la collaborazione internazionale in tale campo.

L'evoluzione del quadro normativo nazionale conferma la rilevanza dell'applicazione dei presidi antiriciclaggio nei contesti a rischio.

Le norme introdotte negli anni della pandemia sulle cessioni dei crediti derivanti dai c.d. bonus fiscali hanno attribuito rilievo ai presidi antiriciclaggio anche in funzione di contrasto alle frodi. Tali disposizioni sono state oggetto di ripetute modifiche che hanno previsto, da ultimo, il blocco delle cessioni stesse e, per quelle ancora consentite, il rilascio dell'attestazione di avvenuta osservanza degli obblighi antiriciclaggio.

In occasione della riforma del processo civile, le informazioni richieste in materia di adeguata verifica sono state valorizzate nell'ambito delle procedure di espropriazione immobiliare, prevedendo obblighi informativi a carico dell'aggiudicatario.

L'evoluzione della tecnologia applicata alla finanza ha portato, con il c.d. decreto Fintech, alla disciplina dell'emissione e della circolazione degli strumenti finanziari digitali. Al fine di presidiare i rischi di riciclaggio nel settore, i responsabili dei registri per la circolazione digitale sono stati espressamente annoverati tra i destinatari degli obblighi antiriciclaggio.

L'esperienza maturata nel contrasto alle forme di criminalità connesse con l'intervento dello Stato nell'economia, segnatamente per l'emergenza pandemica, come pure nell'attuazione delle sanzioni economiche disposte contro Russia e Bielorussia, dimostra l'importanza di disporre di informazioni accurate e aggiornate sui titolari effettivi di complessi schemi societari, spesso con diramazioni in numerosi paesi esteri.

La pronuncia del novembre 2022 della Corte di Giustizia dell'Unione europea ha stabilito la necessità di limitare l'accesso al registro dei titolari effettivi ai soli portatori di un interesse giuridico rilevante e differenziato. Tale circostanza ha rallentato l'iter di emanazione dei decreti necessari per

dare attuazione al registro. Al momento risulta emanato solo uno dei quattro provvedimenti attesi dopo l'adozione del DM 55/2022, per la comunicazione dei dati e delle informazioni al registro stesso.

Resta fondamentale evitare che nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica i soggetti obbligati si limitino alla mera consultazione del registro; va stimolata l'adozione di un approccio critico e proattivo che contribuisca al costante aggiornamento della base dati e al miglioramento della relativa qualità. Il coinvolgimento delle Autorità sarà fondamentale per la risoluzione dei casi dubbi o di problematiche interpretative.

Le prospettive

L'attuale momento storico richiede di orientare gli strumenti di tutela dell'economia dall'infiltrazione criminale in funzione degli obiettivi di rilancio economico del Paese derivanti dall'attuazione del PNRR. La gestione di ingenti risorse finanziarie e le istanze di semplificazione e accelerazione delle procedure amministrative per la realizzazione degli interventi devono collocarsi nel quadro di efficaci presidi di prevenzione e di salvaguardia dell'integrità pubblica.

Nella governance articolata e diffusa del Piano un ruolo chiave è affidato a tutti i livelli del comparto pubblico. La collaborazione antiriciclaggio delle Pubbliche amministrazioni rimane tuttavia ancora modesta, nonostante l'azione di sensibilizzazione svolta negli ultimi anni. Le misure di prevenzione dei rischi di illecito e di tutela dell'integrità possono rappresentare un'opportunità per il comparto pubblico per prevenire utilizzi distorti dei fondi pubblici a condizione che non siano considerate come un mero appesantimento degli oneri gestionali o un aggravio da gestire secondo una logica meramente burocratica. L'UIF è impegnata con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, il Dipartimento della Funzione pubblica e l'ANAC in iniziative di sensibilizzazione del settore pubblico tese a promuovere la formazione sui rischi e sulla rilevanza degli obblighi di comunicazione di operazioni sospette, anche attraverso lo scambio di esperienze e buone pratiche.

È stato recentemente avviato l'esercizio di aggiornamento dell'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. L'UIF vi contribuisce apportando la propria esperienza e i risultati delle sue analisi. La rilevazione fornirà elementi preziosi per future linee di sviluppo regolamentare e operativo, in un contesto in profonda trasformazione in cui il sistema antiriciclaggio italiano si troverà ad affrontare il prossimo anno una nuova Mutual Evaluation del GAFI. È una sfida quest'ultima per la quale è necessario assicurare la coesione e il rafforzamento della collaborazione tra tutte le autorità.

Le analisi evidenziano una ripresa delle operazioni in contanti, che comunque restano nel complesso su livelli inferiori a quelli pre-pandemia, indicando una possibile modifica strutturale delle abitudini di pagamento. I dati SARA e le comunicazioni oggettive – la cui qualità deve essere migliorata – sono di particolare importanza per continuare a monitorare tale fenomeno.

L'innovazione tecnologica ha registrato ulteriori accelerazioni, con il diffuso utilizzo di strumenti e canali finanziari e di pagamento più sofisticati e un crescente ricorso alle valute virtuali. Anche il loro uso a fini di riciclaggio è aumentato e richiede all'apparato di prevenzione conoscenze sempre più approfondite dei nuovi strumenti e delle loro modalità di impiego. Il sistema informatico per l'analisi forense delle valute virtuali adottato dall'UIF alla fine dello scorso anno consente valutazioni più efficaci delle relative operazioni sospette.

Oltre a innalzare il grado di automazione di alcune attività e a rafforzare ulteriormente i presidi a tutela della riservatezza, la leva tecnologica assume un'importanza fondamentale per sostenere gli scambi informativi, l'attività di intelligence, le analisi statistiche. Sono in corso importanti lavori per dotare l'UIF di soluzioni informatiche di ausilio allo sviluppo di metodiche sofisticate, in grado di migliorare l'analisi del complesso contesto esterno e di valorizzare il crescente patrimonio informativo dell'Unità.

L'aumento delle segnalazioni prive di concreti elementi di sospetto appesantisce il lavoro di analisi. Oltre alle iniziative già intraprese per accrescere la consapevolezza dei segnalanti sulla qualità delle segnalazioni inviate, sono allo studio interventi per l'ampliamento delle informazioni da fornire agli operatori utili a valutare i profili di rilevanza, chiarezza e completezza delle segnalazioni.

Il rapporto con i segnalanti deve essere costante e adeguato alla loro diversa natura. Per l'Unità la sfida è anche rendere più semplici gli adempimenti per la compilazione e la trasmissione delle SOS anche da parte di professionisti e operatori privi di una funzione AML strutturata.

Il tema della revisione dell'impianto sanzionatorio previsto dal D.lgs. 231/2007 rappresenta un fattore di cruciale importanza per migliorare la qualità delle segnalazioni. A questo fine l'Unità si sta facendo promotrice di un confronto con le altre autorità del sistema di prevenzione. La disciplina e l'attività sanzionatoria antiriciclaggio vanno rese maggiormente rispondenti ai principi di proporzionalità ed equità che devono ispirare la materia, anche al fine di ridurre l'invio di SOS a scopo meramente cautelativo.

Nel febbraio scorso è stata data attuazione al ridisegno organizzativo dell'Unità, con l'obiettivo di presidiare meglio i processi di lavoro, fronteggiare l'incremento del flusso segnalativo, dare ulteriore impulso all'innovazione tecnologica e metodologica e al pieno sfruttamento delle informazioni disponibili. È l'ultimo atto di un lungo percorso di rinnovamento organizzativo, metodologico e tecnologico che costituisce il presupposto per la realizzazione degli ambiziosi obiettivi del piano strategico adottato dall'Unità per il 2023-25.

Il nuovo Servizio Valorizzazione delle informazioni e innovazione tecnologica segue le attività informatiche, la gestione delle basi dati, il supporto ai segnalanti e le applicazioni statistiche ed econometriche di ausilio all'analisi operativa e strategica. Nel Servizio Normativa e collaborazioni istituzionali è stata creata una specifica unità deputata agli scambi informativi con le FIU estere, che si affianca alla divisione dedicata a coordinare i rapporti con gli organismi internazionali ed europei, inclusa la futura AMLA. Al fine di rafforzare le attività di analisi in presenza di un numero di SOS in continuo aumento, all'interno del Servizio Operazioni sospette è stata costituita un'ulteriore divisione.

La riorganizzazione interna dell'UIF si accompagna all'ottimizzazione dei processi di lavoro e a stabili e fluide forme di collaborazione e di comunicazione fra le diverse funzioni, assicurando l'unitarietà di indirizzo che ha sempre caratterizzato l'Unità.

Sul fronte internazionale è intenso l'impegno per lo sviluppo del sistema antiriciclaggio europeo. Gli Stati membri hanno completato l'esame dell'AML Package giungendo in Consiglio europeo all'approvazione di testi condivisi, su molti punti in linea con l'impostazione della Commissione e le proposte elaborate dalle FIU europee, con il fattivo contributo dell'UIF. Nell'aprile scorso anche il Parlamento europeo ha approvato proposte di emendamento ai Provvedimenti. Nei triloghi che hanno preso avvio, i colegislatori europei hanno ora il compito non facile di pervenire a un accordo complessivo, con soluzioni regolamentari che concilino spunti di innovazione e considerazioni di fattibilità. Mentre il Consiglio ha mantenuto nel comparto delle FIU un approccio sostanzialmente conservativo, il Parlamento europeo propone soluzioni più ambiziose, molte di indubbio interesse, altre invece non percorribili per impatti a livello nazionale, oneri e complessità.

Vanno nella giusta direzione le proposte del Parlamento di rafforzare i poteri dell'AMLA quale Meccanismo di coordinamento delle FIU, ad esempio per un ruolo più incisivo nel promuovere analisi congiunte su casi significativi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Non condivisibile è invece la proposta di istituire una procedura unificata e centralizzata in capo alla futura autorità europea per le segnalazioni nazionali di operazioni sospette che, oltre a controindicazioni tecniche e di opportunità, implicherebbe inevitabilmente l'appiattimento al ribasso dei contenuti informativi delle SOS, con perdite

informative potenzialmente rilevanti per le FIU più avanzate, come quella italiana. Ne deriverebbe un grave indebolimento complessivo del sistema di prevenzione.

La realizzazione del programma europeo di riforme è resa complessa anche dall'incertezza sulla collocazione geografica dell'AMLA. La Corte di Giustizia europea ha indicato la natura legislativa di tale decisione che dunque, per tutti i casi futuri, deve essere assunta di concerto da Parlamento, Consiglio e Commissione, sulla base di criteri comuni e procedure in fase di elaborazione. Il Governo ha confermato l'intenzione di presentare una candidatura italiana e ha avviato approfondimenti per l'individuazione della soluzione più competitiva.

L'UIF è impegnata su più fronti per contribuire alla definizione e all'avvio del nuovo sistema antiriciclaggio europeo e prepararsi a operarvi efficacemente. Collaboriamo con le altre autorità competenti per definire la posizione italiana nei negoziati sulle regole; ci confrontiamo con le FIU europee per formulare pareri tecnici sulle nuove disposizioni e sottoporre soluzioni organizzative per assicurare l'efficace funzionamento del Meccanismo delle FIU; sosteniamo nella Piattaforma un piano di lavoro che fornisca una base per i contenuti tecnici dei futuri provvedimenti di competenza dell'AMLA; intratteniamo proficui contatti con la Commissione europea. Al contempo, insieme alle altre strutture interessate della Banca d'Italia, ci stiamo preparando per fronteggiare i molteplici impatti organizzativi, informatici e sulle risorse umane.

Conclusioni

In un contesto in continua evoluzione, con nuovi rischi da presidiare e una riforma del quadro istituzionale europeo che avrà considerevoli riflessi sulla nostra attività, siamo determinati a dare il nostro contributo, ponendoci obiettivi ambiziosi ma ineludibili, come testimoniato dalle linee d'azione definite dal Piano strategico dell'UIF per il prossimo triennio.

Puntiamo ad accrescere il valore aggiunto delle nostre analisi, mediante il rafforzamento delle professionalità, il rinnovamento delle infrastrutture tecnologiche, l'affinamento delle metodologie e la valorizzazione del patrimonio informativo di cui disponiamo.

Ci impegneremo per rafforzare la collaborazione tra tutti gli attori del sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo: i segnalanti, con i quali intendiamo intensificare i momenti di confronto e scambio informativo; le altre autorità coinvolte, attraverso il consolidamento dei rapporti di cooperazione; la società civile, mediante più frequenti iniziative di comunicazione esterna.

Sul fronte internazionale, lavoreremo affinché l’Autorità europea antiriciclaggio rappresenti un sostanziale progresso rispetto al quadro di frammentazione oggi esistente, costituendo un altro passo verso un’Unione europea sempre più coesa nelle scelte e nell’azione.

Siamo certi di poter contare anche per il futuro sul supporto fornito dal Direttorio e dalle strutture della Banca d’Italia, all’interno della quale l’UIF opera mantenendo la sua autonomia.

Ringrazio in particolare il Governatore Ignazio Visco, che sta concludendo il suo mandato, per l’impulso che ha garantito allo sviluppo dell’Unità, promuovendone l’innovazione tecnologica e l’adeguamento delle strutture e delle risorse umane alle nuove sfide che dobbiamo affrontare.

Nel guardare con fiducia al futuro so di poter contare sulla dedizione e sulla riconosciuta professionalità del personale dell’UIF, a cui va, anche a nome del Vice Direttore, la nostra sincera gratitudine.

*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)