



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2023

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

Roma, 26 giugno 2024



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2023

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

Roma, 26 giugno 2024

Autorità, Signore, Signori,

ringrazio tutti per la partecipazione a questo incontro di presentazione del Rapporto dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia.

Il 2023 è stato caratterizzato da un rilevante impegno orientato al perseguimento degli obiettivi del Piano strategico dell'Unità per il triennio 2023-25. Sono state avviate iniziative in tutte le aree di lavoro prioritarie. Avanzamenti significativi sono stati conseguiti soprattutto con riferimento alla qualità delle segnalazioni di operazioni sospette e alla collaborazione con le altre autorità nazionali. I risultati ottenuti sono frutto di un lavoro comune svolto con i segnalanti, gli Organi investigativi, i magistrati, le amministrazioni e le altre autorità. A loro e ai cittadini desideriamo dar conto del nostro operato nella tutela della legalità.

Mi sia permesso di indirizzare un particolare saluto al Governatore Fabio Panetta, che nel novembre scorso ha iniziato il suo mandato, e alla nuova Vice Direttrice generale Chiara Scotti. A loro e all'intero Direttorio della Banca d'Italia va la nostra gratitudine per il supporto che continuano a fornire all'Unità. Un sentito ringraziamento anche ai membri del Comitato degli esperti, che ieri hanno concluso il loro incarico, per il sostegno e i preziosi contributi forniti in questi anni di fattiva e stimolante collaborazione.

L'analisi finanziaria della UIF

Lo scorso anno la UIF ha ricevuto oltre 150.000 segnalazioni di operazioni sospette (SOS). La riduzione del 3 per cento rispetto al 2022 è conseguenza del minore afflusso di segnalazioni da parte degli intermediari bancari e finanziari. Di converso è aumentato l'apporto dei soggetti obbligati non finanziari, tra i quali restano prevalenti i prestatori dei servizi di gioco e i notai. Le comunicazioni trasmesse dalle Pubbliche amministrazioni sono più che raddoppiate; tuttavia la loro collaborazione resta, in termini assoluti, ancora marginale e riconducibile a un numero molto ristretto di enti. La diminuzione del contributo proveniente

dal settore finanziario si collega, in parte, all'asestamento di nuove procedure di monitoraggio delle transazioni utilizzate dai segnalanti di maggiore dimensione, nonché alle iniziative intraprese dalla UIF per sensibilizzare i soggetti obbligati a evitare segnalazioni carenti sotto il profilo qualitativo o caratterizzate da finalità meramente cautelative.

A fronte della riduzione dei flussi continua a crescere la complessità delle segnalazioni sia sotto il profilo strutturale, per la numerosità delle informazioni contenute, sia in relazione alle fattispecie rappresentate, sempre più articolate e innovative. Il progressivo adeguamento dell'approccio e dello strumentario di analisi della UIF assicura la pronta elaborazione della rilevante mole di dati e informazioni.

Le modalità operative adottate permettono di mantenere su livelli costanti i tempi medi di analisi e gli stock in lavorazione; la progressiva introduzione di più avanzati sistemi di selezione consente, inoltre, di individuare con sempre maggior precisione i contesti da trattare con priorità. È in corso una revisione del modello di attribuzione del rating delle segnalazioni che si baserà su una valutazione distinta e più articolata delle componenti soggettive, oggettive e di contesto; ne conseguiranno miglioramenti nella capacità di intercettare le segnalazioni a maggiore rischio e più precise indicazioni per gli Organi investigativi e le altre autorità interessate.

Sono stati avviati 183 procedimenti amministrativi per l'adozione di provvedimenti di sospensione di operazioni sospette per un valore complessivo di 105 milioni di euro, di cui 85 su iniziativa della UIF. Tenuto conto delle informazioni assunte presso gli Organi investigativi sono stati adottati 25 provvedimenti per un valore di 8,7 milioni di euro; in ulteriori 26 casi l'Autorità giudiziaria ha comunque manifestato interesse per il contesto descritto.

L'efficacia della collaborazione attiva e dell'analisi finanziaria sono confermate dai riscontri investigativi. Le segnalazioni analizzate dalla UIF nel biennio 2022-23 hanno ricevuto, a metà giugno 2024, oltre 57.000 feedback positivi dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, pari al 19 per cento del totale e riferiti per più dell'80 per cento a segnalazioni valutate a rischio alto e medio-alto. I feedback positivi della Direzione Nazionale Antimafia sono stati quasi 11.000, riferiti per oltre l'86 per cento a segnalazioni valutate a rischio alto e medio-alto e per circa il 20 per cento alle SOS già individuate dalla UIF come potenzialmente riferibili agli interessi della criminalità organizzata.

L'efficacia delle SOS risulta molto più alta se si considera la loro ampia valorizzazione nell'ambito dell'attività operativa posta in essere dalla Guardia di Finanza e ai fini dell'adozione di misure di prevenzione patrimoniale e di repressione da parte della Direzione Investigativa Antimafia. Nel quinquennio 2019-2023 quasi il 50 per cento delle proposte di misure di prevenzione

patrimoniale scaturite da accertamenti condotti dalla DIA, di propria iniziativa o su richiesta dell’Autorità giudiziaria, hanno beneficiato delle segnalazioni e delle analisi finanziarie della UIF, per un importo complessivo di oltre 556 milioni di euro di beni sequestrati, di cui 65 milioni nel 2023. Nello stesso periodo le informazioni del flusso segnaletico e le relative analisi hanno favorito l’avvio o lo sviluppo di 225 procedimenti penali delle competenti Direzioni Distrettuali Antimafia. In considerazione dei molteplici utilizzi operativi delle segnalazioni, la UIF ha avviato interlocuzioni con gli Organi investigativi per ampliare il livello di dettaglio informativo dei feedback, anche ai fini di una maggiore precisione del flusso di ritorno comunicato ai segnalanti sugli esiti delle rispettive segnalazioni.

L’analisi finanziaria delle operazioni sospette spesso contribuisce a importanti azioni di contrasto quale, ad esempio, una recente esecuzione di sequestri preventivi per centinaia di milioni di euro nell’ambito di indagini riguardanti una maxitruffa in parte su fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), per la cui ricostruzione sono state determinanti le segnalazioni e i relativi approfondimenti che, unitamente ad altri elementi di indagine, hanno consentito di individuare i soggetti coinvolti a vario titolo nella frode.

I controlli ispettivi e cartolari dell’Unità – importanti per intercettare fenomeni nuovi, approfondire la conoscenza dei segnalanti e accertare casi di omissione delle SOS – sono raddoppiati rispetto all’anno precedente. Per la prima volta le ispezioni hanno coinvolto una casa da gioco e un operatore attivo nel commercio dell’oro. La UIF ha effettuato inoltre verifiche ispettive che, unitamente ad approfondimenti mirati scaturiti dall’analisi finanziaria di segnalazioni di operazioni sospette, hanno consentito di esaminare l’operatività in settori innovativi e a elevato rischio, quali il *crowdfunding*, la compravendita di crediti fiscali tramite piattaforme digitali e il ricorso a servizi di IBAN virtuali. Nel *crowdfunding* i controlli hanno confermato elevati rischi favoriti dal ridotto coinvolgimento dei gestori delle piattaforme nella collaborazione attiva, dall’utilizzo dei conti di pagamento come meri conti di transito e dalla scarsa attenzione nell’adeguata verifica svolta a distanza.

Dai controlli condotti dalla UIF in collaborazione con l’Unità di Supervisione e normativa antiriciclaggio della Banca d’Italia in merito all’offerta nel settore bancario di IBAN virtuali, sono emersi approcci e prassi non uniformi da parte degli operatori e una non piena consapevolezza dei rischi correlati a questo strumento. Al fine di sensibilizzare il sistema sulla necessità di introdurre misure di mitigazione dei rischi di riciclaggio insiti nei modelli di business basati sulla generazione di *vIBAN*, la Banca d’Italia e la UIF stanno valutando l’emanazione di una comunicazione che tenga conto anche delle raccomandazioni contenute nel report recentemente pubblicato dall’EBA.

I risultati dell'attività di accertamento hanno inoltre posto in luce rischi di riciclaggio associati all'acquisto di voucher per la distribuzione di moneta elettronica, la ricarica di conti di gioco o la prestazione di servizi in attività virtuali senza l'identificazione dei relativi acquirenti; si tratta di strumenti che possono essere emessi e collocati anche da operatori esteri, attraverso reti distributive non esattamente individuate e in assenza di adeguati presìdi.

Nel corso dell'anno l'Unità ha condotto, grazie al sostegno di primari intermediari nazionali, un'analisi dei prelievi effettuati con carte emesse da intermediari russi presso ATM italiani mediante un circuito cinese. Il consistente ammontare complessivo dei prelievi è agevolato da elevati limiti quantitativi per singola operazione e dalla possibilità di reiterare i prelievi presso il medesimo punto fisico. Analogo fenomeno è stato riscontrato con carte emesse da un intermediario di un paese dell'Unione europea. Tali analisi hanno rafforzato l'esigenza di prevedere comunicazioni oggettive dei prelievi effettuati in Italia con carte estere; è stata avviata una consultazione informale finalizzata alla definizione di tale rilevazione.

Con la recente riorganizzazione la gestione del patrimonio informativo della UIF è stata accentrata in un'unica struttura, per favorire l'integrazione delle basi dati e migliorarne lo sfruttamento. Il patrimonio di dati e le altre informazioni acquisite dall'esterno sono utilizzati, oltre che per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, anche per l'analisi strategica, per identificare minacce e vulnerabilità, tendenze e casistiche di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Sia le comunicazioni oggettive sia le Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate – i dati SARA – rilevano una ulteriore crescita delle operazioni in contanti, anche se più contenuta di quella del 2022; inoltre, una quota maggiore di SOS presenta raccordi con le comunicazioni oggettive. Il monitoraggio dei bonifici esteri rilevati nei dati SARA ha portato all'identificazione di flussi potenzialmente illeciti verso la Russia, triangolati con paesi terzi, di cui sono stati informati gli Organi investigativi.

Le basi dati, le casistiche riscontrate e i risultati dell'analisi strategica e dei controlli della UIF contribuiscono all'Analisi nazionale del rischio elaborata dal Comitato di sicurezza finanziaria – in fase di aggiornamento – che offre una valutazione di fenomeni, minacce e vulnerabilità del sistema nazionale, tenuto conto del *Supranational Risk Assessment* della Commissione UE approvato a ottobre 2022. Le casistiche di riciclaggio di maggiore interesse e i principali approfondimenti tematici condotti dall'Unità sono messi a disposizione del sistema e del pubblico nei Quaderni dell'antiriciclaggio.

La minaccia che la criminalità organizzata pone al corretto funzionamento dell'economia è al centro di alcuni studi dell'Unità. È stata condotta una

validazione con dati esterni di un indicatore che, sulla base dei dati di bilancio e con l'utilizzo di tecniche di *machine learning*, individua imprese potenzialmente connesse con la criminalità organizzata. In collaborazione con alcuni accademici è stato condotto uno studio che evidenzia, tra l'altro, come molte aziende – sebbene non direttamente coinvolte in attività illegali – vengano utilizzate dalle organizzazioni criminali per rafforzare la propria rete di relazioni con l'economia legale. È in corso di elaborazione un modello per stimare il rischio di infiltrazione criminale nelle amministrazioni comunali.

La UIF, utilizzando la base informativa pubblica dell'ANAC, ha predisposto un sistema di indicatori per l'individuazione di anomalie nelle procedure di appalto, validandoli con i dati sulle imprese potenzialmente connesse alla criminalità organizzata. Questo strumento potrà essere utilizzato per studi settoriali e territoriali sul rischio corruttivo; potrebbe inoltre fungere da supporto al sistema pubblico, contribuendo alla prevenzione di comportamenti illeciti nei procedimenti di gara, obiettivo rilevante nell'attuazione del PNRR.

Una ricerca di prossima pubblicazione, basata sui dati delle segnalazioni di operazioni sospette di banche e Poste, stima la dimensione del riciclaggio in almeno l'1,5-2,0 per cento del PIL italiano in media nel periodo 2018-2022. È una dimensione rilevante, che ci motiva ad accrescere il nostro impegno nell'attività di prevenzione.

La qualità della collaborazione attiva

La qualità della collaborazione attiva è cruciale per l'efficace svolgimento dell'azione di prevenzione e contrasto da parte di tutta la filiera del sistema antiriciclaggio. L'impegno della UIF su questo fronte è stato formalizzato nel Piano strategico per il 2023-25 con l'Obiettivo 2, che si propone di *“favorire la collaborazione dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio al fine di contribuire al miglioramento della qualità delle segnalazioni”*.

Progressi in questo campo sono funzionali anche al perseguimento degli obiettivi strategici di aumento dell'efficacia dell'analisi finanziaria e di estensione e rafforzamento della cooperazione con le altre autorità competenti. La qualità formale e sostanziale delle segnalazioni è infatti fondamentale per l'efficace funzionamento dei sistemi di selezione e classificazione del patrimonio informativo delle SOS sviluppati dalla UIF e per preservare l'efficienza dei processi di analisi anche a fronte di flussi segnaletici di notevole entità e complessità.

L'Unità sta realizzando un sistema strutturato per il monitoraggio della qualità della collaborazione attiva, denominato QUASAR (QUALità Segnalazioni AntiRiciclaggio), basato su indicatori diretti a evidenziare le

possibili carenze qualitative dei flussi segnalatici, anche mediante il confronto di ciascun segnalante con la rispettiva categoria di appartenenza. Gli indicatori afferiscono a quattro macroaree, attinenti al grado di partecipazione al sistema antiriciclaggio, alla qualità sostanziale, all'accuratezza formale della compilazione delle SOS e alla tempestività della collaborazione. Gli esiti del monitoraggio saranno condivisi con i segnalanti per individuare le criticità e le conseguenti azioni correttive.

Il progetto è stato illustrato nel gennaio scorso in occasione di un workshop a cui sono stati invitati i circa 130 soggetti obbligati che più hanno contribuito ai flussi segnalatici nell'ultimo biennio, per avviare il confronto sugli aspetti di maggiore impatto sulla qualità della collaborazione attiva. A tal fine, è stato sottoposto un questionario finalizzato ad approfondire alcuni argomenti che nell'esperienza operativa sono emersi come particolarmente rilevanti. L'indagine ha confermato un'ampia diffusione dei sistemi automatici di rilevazione delle operatività sospette, sebbene per la maggior parte dei segnalanti tali sistemi non sembrano rappresentare la principale fonte di innesco del processo segnalatico, che risulta accompagnato sistematicamente da ulteriori valutazioni e approfondimenti. Inoltre, dai riscontri ottenuti si evidenzia l'interesse verso l'adozione di strumenti di intelligenza artificiale; nonostante questi siano in uso solo presso il 10 per cento dei segnalanti, oltre un terzo del campione dichiara di averne avviato la sperimentazione o ne sta valutando l'acquisizione. Su questi temi è fondamentale proseguire il confronto costruttivo tra UIF e segnalanti, a cui sarà dedicato anche il pomeriggio di questa giornata.

Al contempo prosegue la comunicazione ai soggetti obbligati dei dati sulle segnalazioni a rischio basso o nullo, che rappresenta un riscontro dell'efficacia degli strumenti di rilevazione e delle valutazioni del sospetto. Questa tipologia di feedback ha iniziato a manifestare primi incoraggianti risultati; la quota stimata di segnalazioni a rischio basso o nullo per l'ultimo anno è infatti scesa al 25,9 per cento a fronte del 28,9 per cento del 2022. Oltre i tre quarti dei segnalanti utilizzano o intendono utilizzare i feedback delle SOS a basso rischio in ottica di affinamento dei processi di selezione e di valutazione delle operatività sospette.

Con l'obiettivo di elevare la qualità del contributo segnalatico, il 1° gennaio di quest'anno sono entrati in vigore i nuovi indicatori di anomalia emanati a maggio 2023. Il provvedimento intende innalzare la capacità dei segnalanti di individuare forme e fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, anche innovativi, e di rappresentarli in modo efficace, completo e tempestivo. La selezione degli indicatori applicabili si fonda sull'attività concretamente svolta dal destinatario degli obblighi, in linea con i principi di autovalutazione. Gli indicatori invitano a tenere conto delle operatività rilevanti, ma anche a circoscrivere le anomalie e a escludere il sospetto se sussistono adeguate

giustificazioni. È richiesta la compresenza di circostanze soggettive e oggettive per la configurazione del sospetto al fine di evitare segnalazioni poco significative; ne risultano irrobustiti gli elementi che devono ricorrere per la contestazione di una omessa segnalazione. In questa prima fase di applicazione la UIF fornisce ampio sostegno ai segnalanti, partecipando a numerose iniziative formative in materia e supportando gli ordini professionali e le associazioni di categoria nella selezione degli indicatori applicabili ai rispettivi iscritti.

È proseguita l'azione di sensibilizzazione della UIF verso le Pubbliche amministrazioni per il rispetto degli obblighi derivanti dalla normativa antiriciclaggio. Oltre a molteplici interventi di formazione sul territorio, la UIF ha preso parte a un gruppo di lavoro nell'ambito della Scuola nazionale dell'amministrazione per individuare buone pratiche negli assetti organizzativi e nelle prassi degli uffici pubblici, da diffondere a tutte le amministrazioni.

I profili di rischio

L'analisi delle segnalazioni conferma la rilevanza delle tradizionali aree di rischio rappresentate dagli illeciti fiscali, dalla corruzione e dalla criminalità organizzata; tali aree presentano ampie intersezioni fra loro ed evidenziano l'esteso ricorso alle più recenti tecnologie, soprattutto quelle che consentono di ostacolare la tracciabilità dei flussi finanziari.

I fenomeni fiscali continuano a caratterizzare una quota significativa del flusso segnaletico (circa un quinto del totale) con la stabile preminenza delle frodi nelle fatturazioni; sono in contrazione le segnalazioni afferenti alle cessioni dei crediti d'imposta ai sensi del c.d. decreto Rilancio, per effetto del mutato quadro normativo. Peraltro, si rilevano segnali di emersione di modalità alternative e sofisticate di circolazione dei crediti, che sembrerebbero elaborate proprio per eludere i sopraggiunti limiti legali, fondate sull'associazione dei crediti d'imposta a *crypto-assets* liberamente trasferibili, con l'effetto di rendere difficile la ricostruzione delle transazioni relative ai *token* in cui i crediti sono incorporati. Nei contesti di frodi fiscali caratterizzati dal trasferimento dei relativi proventi all'estero, in particolare verso la Cina, è stata inoltre riscontrata una diffusa presenza di IBAN virtuali che rendono difficile la tracciabilità dei flussi finanziari.

Il non corretto utilizzo delle risorse pubbliche destinate al sostegno e al rilancio dell'economia dopo la pandemia, soprattutto nell'ambito dell'attuazione del PNRR, è stato oggetto di flussi segnaletici provenienti principalmente da alcune Pubbliche amministrazioni; sono emerse fattispecie di accesso indebito a misure di agevolazione o abuso dei relativi fondi da parte di imprese riconducibili a reti facenti capo a centri di interesse unitari.

Le garanzie pubbliche sui finanziamenti hanno consentito l'accesso al credito di clientela con ridotta capacità finanziaria e con plurime anomalie, anche per effetto della semplificazione delle relative istruttorie e della rapida erogazione dei fondi. Le peculiari procedure per il rilascio delle garanzie, con il coinvolgimento di diversi attori – Pubbliche amministrazioni concedenti l'agevolazione e intermediari eroganti il finanziamento – comportano l'assenza di una visione globale e continuativa dell'intero processo e la non chiara ripartizione delle responsabilità connesse con la valutazione e i controlli antiriciclaggio. Un ulteriore tema meritevole di attenzione è rappresentato dalle garanzie in favore delle Pubbliche amministrazioni; per evitare truffe in danno dello Stato, andrebbero potenziati i controlli sulla validità delle garanzie fornite dalle aziende, talora emesse da soggetti, spesso esteri, non abilitati ovvero operanti in maniera fraudolenta.

Resta elevato il numero di segnalazioni potenzialmente riconducibili alla criminalità organizzata, individuate dalla UIF sulla base di indicatori di rischio – in progressivo affinamento – che prendono in considerazione non solo specifiche informazioni tratte dalla singola segnalazione, ma anche quelle rivenienti dal relativo contesto di riferimento.

Sono in forte aumento negli ultimi anni le frodi agevolate dall'utilizzo di strumenti informatici. Il fenomeno è oggetto di un rapporto del GAFI pubblicato a ottobre 2023, a cui la UIF ha contribuito grazie all'esperienza acquisita nell'analisi delle segnalazioni in materia. L'acquisto di *crypto-assets* continua a rappresentare un utilizzo frequente di fondi derivanti da attività illecite di varia natura. Nelle analisi più recenti relative a truffe nel *trading online* o di tipo piramidale, i flussi finanziari risultano talvolta raccolti tramite trasferimenti diretti di criptoattività, senza il previo transito dei fondi su rapporti tradizionali, rendendo più difficile l'individuazione degli illeciti e della loro estensione.

Da tempo la minaccia terroristica globale è stata prevalentemente associata a possibili azioni violente da parte di singoli individui, privi di solidi legami fra loro, la cui adesione a generici principi jihadisti era frutto della frequentazione di ambienti radicalizzati o di auto-indottrinamento via web. Il tragico attentato di Hamas in Israele del 7 ottobre scorso ha rappresentato un elemento di discontinuità. L'esposizione dell'Europa e dell'Italia alla minaccia di attacchi jihadisti potrebbe acquisire maggiore concretezza, in quanto la questione israelo-palestinese potrebbe favorire più estese attività di reclutamento e l'individuazione di obiettivi in territorio europeo. Tali circostanze si stanno direttamente riflettendo sulla numerosità e complessità delle analisi finanziarie più di recente condotte dall'Unità.

L'evoluzione tecnologica, la sicurezza e la riservatezza delle informazioni

La gestione e lo sfruttamento del patrimonio informativo richiede il continuo sviluppo di soluzioni tecnologiche avanzate. I nuovi progetti informatici della UIF mirano non solo al potenziamento dell'efficienza operativa ma anche all'utilizzo integrato delle informazioni in una prospettiva di miglioramento della qualità delle analisi.

Accanto a una più agevole procedura di registrazione dei segnalanti e all'integrazione nel sistema RADAR di indicatori di sintesi per la selezione delle SOS, continua lo sviluppo di iniziative di *data science*, dirette a massimizzare l'utilità di un patrimonio informativo in costante crescita attraverso l'applicazione di strumenti di *machine learning* e *big data*. Nella stessa direzione vanno i lavori per la risoluzione automatica delle identità dei soggetti segnalati e per il potenziamento dell'analisi dei grafi, volta a intercettare collegamenti che altrimenti resterebbero celati nello sterminato intreccio di relazioni fra soggetti e operazioni.

Le recenti vicende riguardanti accessi abusivi e indebita diffusione di segnalazioni di operazioni sospette hanno posto in luce ancora una volta l'importanza della tutela della riservatezza delle informazioni, fondamentale per consolidare la fiducia dei segnalanti e dei cittadini nel sistema antiriciclaggio e per tutelarne l'efficacia. Negli ultimi anni la UIF, con il supporto del Dipartimento Informatica della Banca d'Italia, ha rafforzato l'impegno per mantenere ai massimi livelli i presidi a tutela della sicurezza dei sistemi informatici e della riservatezza delle informazioni. Tali presidi hanno comprovato la loro efficacia: i controlli posti in essere a valle di tutte le indebite pubblicazioni di notizie tratte dalle SOS hanno, infatti, confermato l'adeguatezza delle procedure e l'assenza di accessi anomali del personale della UIF. Sono state anche aggiornate le disposizioni interne sull'utilizzo del patrimonio informativo dell'Unità, con cautele aggiuntive per il trattamento dei dati più sensibili; sono stati rafforzati i controlli sugli accessi con ulteriori strumenti di monitoraggio.

Alla Commissione parlamentare Antimafia e alle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia della Camera, dopo le audizioni che ho tenuto nell'aprile scorso, sono state inviate proposte normative volte a presidiare più efficacemente, anche sul piano penale, la riservatezza delle informazioni antiriciclaggio garantendo, oltre alla protezione dell'identità del segnalante, una maggiore tutela dei diritti dei soggetti coinvolti.

Le collaborazioni istituzionali

I rapporti con l’Autorità giudiziaria e con gli Organi delle indagini continuano a essere intensi. Nel 2023 la UIF ha ricevuto 411 richieste di collaborazione, oltre un terzo in più di quelle dell’anno precedente. Accanto all’acquisizione di SOS e di altri dati, gli Organi inquirenti hanno spesso richiesto alla UIF ulteriori approfondimenti e complesse ricostruzioni di flussi finanziari connessi con indagini in corso per varie fattispecie di reato.

Nel dicembre 2023 la DNA, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza (per conto della DIA), la GDF e la UIF hanno siglato un nuovo Protocollo di intesa per gli scambi informativi in materia di segnalazioni di operazioni sospette, nel quadro di quanto stabilito dal decreto antiriciclaggio. Il nuovo accordo è volto ad accrescere l’efficacia degli scambi, razionalizzando le attuali procedure e innovando le modalità attuative, nonché assicurando l’adozione di più elevati presidi di sicurezza e di riservatezza. Tutti gli scambi di informazioni fra le Autorità inerenti alle SOS avverranno in modo cifrato tramite il Portale SAFE e con l’adozione di soluzioni volte a sostituire le residue aree di manualità con colloqui diretti fra i server delle Autorità (*application-to-application*), intrinsecamente più sicuri.

È stato definito un Protocollo bilaterale tra la Guardia di Finanza e la UIF che abbraccia tutti gli ambiti della collaborazione tra le due Autorità: dalle attività di controllo alla cooperazione internazionale; dalle SOS e altre informazioni trattate dalla UIF alle analisi e agli studi anche di carattere normativo, per finire con la formazione del personale. Sono previste sedi strutturate di coordinamento a livello strategico e operativo, in modo da preservare nel tempo l’attualità dell’accordo e l’efficacia del coordinamento.

La collaborazione con le Autorità di vigilanza ha riguardato principalmente la condivisione di informazioni su ipotesi di irregolarità; continui sono inoltre i contatti finalizzati alle attività di controllo. Numerose e frequenti sono state, in particolare, le occasioni di confronto e scambio con l’Unità di Supervisione e normativa antiriciclaggio della Banca d’Italia.

Nello specifico ambito del PNRR, l’Unità ha continuato a partecipare alla “Rete dei referenti antifrode”, contribuendo all’elaborazione delle linee guida in materia di titolarità effettiva e comunicazioni di operazioni sospette pubblicate dalla Ragioneria Generale dello Stato; il documento individua specifici “profili comportamentali a rischio” che gli uffici pubblici devono tenere in considerazione nel corso degli approfondimenti sui beneficiari delle misure previste dal PNRR. Inoltre, in base a una recente previsione normativa, la UIF partecipa con un proprio rappresentante al Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione europea (COLAF), istituito

presso il Dipartimento per gli Affari europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le cui funzioni sono state estese anche al PNRR.

L'Unità partecipa alla delegazione italiana presso l'Anti-Corruption Working Group del G20 e del G7 nella prospettiva di portare il punto di vista antiriciclaggio nei lavori anticorruzione e sottolineare la rilevanza del contributo delle FIU in settori nevralgici quali l'*asset recovery* e la collaborazione investigativa e giudiziaria.

Sul fronte internazionale, la prosecuzione del conflitto in Ucraina ha indotto l'Unione europea ad adottare nel 2023 nuovi pacchetti di misure sanzionatorie nei confronti della Federazione Russa. Sono stati designati ulteriori soggetti e introdotti nuovi obblighi di comunicazione, con norme spesso di incerta interpretazione, che determinano rischi di disallineamenti nell'applicazione da parte degli Stati membri e, quindi, di disomogeneità e difficile comparabilità dei dati raccolti. La direttiva UE/2024/1226, che obbliga gli Stati membri a introdurre il reato di elusione delle sanzioni finanziarie, armonizza il quadro normativo di riferimento tra i paesi dell'Unione; tuttavia le competenze in questo ambito sono estremamente frammentate tra diverse autorità nazionali.

L'impegno dedicato dalla UIF alla materia delle sanzioni finanziarie internazionali è notevolmente aumentato. L'Unità è stata incaricata dal Comitato di Sicurezza Finanziaria della ricezione di ulteriori flussi informativi previsti dai regolamenti europei; ha fornito supporto nella valutazione delle richieste sulle movimentazioni di fondi o risorse concernenti soggetti listati e nella predisposizione dei relativi provvedimenti autorizzativi o di diniego; ha altresì contribuito all'elaborazione di risposte ai quesiti posti dagli operatori per il corretto adempimento degli obblighi.

In ambito GAFI l'Unità ha continuato a contribuire alle attività di *Mutual Evaluation* nei confronti di alcuni paesi e ai lavori di revisione delle Raccomandazioni; ha inoltre partecipato ad approfondimenti su rischi e tipologie emergenti in materia di valute virtuali, *crowdfunding* e abuso di schemi di cittadinanza o residenza a fronte di programmi di investimento.

Migliorano la qualità e i contenuti delle informative ricevute dalle FIU estere, che sono divenuti più specifici e dettagliati. Il canale internazionale è stato attivato dall'Unità principalmente per approfondimenti connessi con l'analisi delle SOS riguardanti la distrazione di fondi derivanti da agevolazioni fiscali o contributi statali, anche nell'ambito del PNRR, e prelevamenti di contante di ingente ammontare realizzati con carte di pagamento estere. In casi sempre più numerosi gli scambi con le altre FIU hanno riguardato frodi informatiche e illeciti di natura fiscale, oltre che operazioni connesse con l'acquisto di valute virtuali mediante operatori esteri.

Particolare rilievo rivestono gli scambi internazionali finalizzati al blocco dell'operatività di rapporti finanziari o alla sospensione di operazioni, che nel 2023 hanno subito un consistente aumento rispetto all'anno precedente (+19 per cento). Il rapido coordinamento con i soggetti obbligati e con gli organi delle indagini costituisce un fattore fondamentale per assicurare la tempestiva esecuzione dei provvedimenti di sequestro e la successiva restituzione dei fondi di origine illecita al paese di provenienza.

In ambito europeo il numero di segnalazioni di operazioni sospette *cross-border* ricevute dall'Unità si è confermato particolarmente elevato (oltre 77.000). Il progressivo miglioramento nella selezione dei fenomeni di rilievo e l'affinamento degli strumenti di automazione stanno accrescendo l'utilità di queste comunicazioni, anche se permane l'esigenza di realizzare una maggiore uniformità dei loro contenuti e formati.

L'evoluzione del quadro normativo

Dopo intensi negoziati, a metà giugno sono stati pubblicati i tre atti legislativi che completano il nuovo assetto regolamentare antiriciclaggio dell'Unione europea (l'AML Package): il regolamento istitutivo dell'Autorità europea, l'AMLA; il regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (il c.d. nuovo *rulebook* armonizzato); la sesta direttiva antiriciclaggio.

Il ricorso allo strumento del regolamento per la disciplina di numerosi aspetti riduce gli spazi di manovra concessi ai vari legislatori nazionali che hanno consentito in passato approcci diversificati, alimentando forme di competizione al ribasso tra paesi e tra operatori. Questi fenomeni hanno danneggiato il sistema antiriciclaggio europeo, indebolendo l'azione di prevenzione e contrasto.

Fulcro del quadro normativo armonizzato è la nuova Autorità antiriciclaggio europea, con sede a Francoforte, che agirà nella doppia veste di supervisore sovranazionale e di Meccanismo di supporto e coordinamento delle FIU. L'Autorità, il cui staff a regime supererà le 400 unità, avvierà le proprie funzioni gradualmente a partire da metà 2025; verranno sviluppati dapprima i compiti di supervisione indiretta nel settore finanziario e di sorveglianza nel comparto non finanziario e le attività del Meccanismo di supporto e coordinamento delle FIU. L'inizio della supervisione diretta è previsto non prima del 2028.

Il Meccanismo europeo favorirà la convergenza dei modelli e delle prassi operative delle FIU su un esteso novero di materie attraverso il ricorso a strumenti diversificati (norme tecniche di regolamentazione o implementazione, raccomandazioni, *peer reviews*, linee guida e opinioni) e

promuovendo la condivisione di informazioni e di metodi di analisi. Il ruolo del Meccanismo nell'armonizzare l'attività delle FIU dovrà essere incisivo nel rendere più omogenei i contenuti e i presupposti delle segnalazioni di operazioni sospette, anche avvalendosi del potere allo stesso riconosciuto di adottare e aggiornare linee guida contenenti indicatori di attività o comportamenti sospetti. In questo contesto sarà importante valorizzare il più possibile le esperienze delle FIU più avanzate.

In materia di analisi congiunte vengono riconosciute alla nuova Autorità importanti funzioni di impulso e raccordo, nonché di impostazione delle relative metodologie. Viene inoltre valorizzato il ruolo dell'AMLA come volano di collaborazione con altre agenzie europee (in particolare con EPPO, OLAF, Europol ed Eurojust).

La sesta direttiva antiriciclaggio estende e precisa la definizione di FIU specificando gli standard di professionalità, integrità e riservatezza che devono essere propri del relativo staff. All'AMLA è attribuito il compito di fornire dettagli applicativi su questi requisiti, nonché sui presidi di autonomia e indipendenza che devono garantire l'imparzialità e l'efficacia dell'azione della FIU.

Sul piano nazionale, nel 2023 sono state apportate limitate modifiche alla normativa primaria antiriciclaggio. Sono iniziati i lavori di adeguamento del quadro legislativo ai regolamenti UE sui dati relativi ai trasferimenti di fondi e criptoattività (TFR) e sui mercati delle criptoattività (MICAR).

Nel corso del 2023 sono stati pubblicati gli ultimi decreti attuativi necessari per adottare anche in Italia il registro dei titolari effettivi; l'operatività del registro è tuttavia temporaneamente sospesa a seguito di ricorsi presentati innanzi alle competenti sedi della giustizia amministrativa. La complessa vicenda processuale ritarda l'applicazione di uno strumento essenziale di trasparenza ed espone il Paese a procedure d'infrazione.

Le prospettive

Dopo anni di forte evoluzione il sistema antiriciclaggio italiano si è consolidato e ha conseguito importanti traguardi. Tuttavia il riciclaggio trova sempre nuove strade e sfrutta i punti di debolezza del sistema; la frontiera tecnologica avanza rapidamente. Occorre quindi continuare a evolversi, investire in competenze e tecnologia, esplorare nuovi modelli operativi, garantire forme sempre più agili e intense di collaborazione e coordinamento istituzionale per accrescere l'efficacia della nostra azione.

Il contesto internazionale in cui operiamo è particolarmente complesso. Le tensioni geopolitiche si sono inevitabilmente riflesse anche nei rapporti tra

FIU, in molti casi resi difficoltosi quando non inariditi del tutto. Permangono rilevanti carenze nell'attività antiriciclaggio anche in paesi di primaria importanza sotto il profilo dell'industria finanziaria.

In tale situazione, è a maggior ragione indispensabile presidiare il rischio che il modello europeo non riesca ad allinearsi alle migliori prassi. Va rafforzata l'azione di prevenzione e contrasto affinché la tumultuosa evoluzione dei sistemi di pagamento in corso, sfruttando i nuovi strumenti tecnologici e la libertà di movimenti di capitale in un assetto internazionale frammentato, non sia utilizzata dai criminali per rendere più ardua la ricostruzione dei flussi finanziari illeciti.

Proprio per la loro interazione diretta con la clientela, i segnalanti si collocano in una posizione privilegiata per la conoscenza dei fenomeni e delle minacce di riciclaggio. Lo scambio di informazioni tra la UIF e i soggetti obbligati va oltre il formale adempimento dell'obbligo segnaletico; la cooperazione deve alimentare un circolo virtuoso di condivisione di metodologie, analisi e casistiche per la comprensione dei contesti sospetti e di confronto sulla qualità delle segnalazioni.

I prossimi anni saranno caratterizzati da un impegno considerevole, a livello nazionale ed europeo, per l'avvio e l'entrata a regime del nuovo sistema antiriciclaggio incentrato sull'AMLA. L'impatto sull'organizzazione e le risorse della UIF e della Banca d'Italia, direttamente coinvolta in quanto autorità di supervisione, sarà significativo. La partecipazione alla governance del Meccanismo richiederà l'elaborazione di analisi e proposte; specifiche attività dovranno essere svolte per dare esecuzione alle decisioni assunte; la gestione dei dati dovrà essere affinata per rispondere adeguatamente alle richieste; aumenteranno le esigenze di coordinamento a livello nazionale e con le altre FIU. Al fabbisogno di risorse connesso con queste nuove attività si aggiungerà quello generato dall'impiego presso l'AMLA di personale ora attivo nell'Unità.

A breve prenderà avvio la *Mutual Evaluation* del sistema antiriciclaggio italiano da parte del GAFI. La UIF è chiamata a fornire un contributo rilevante soprattutto per gli aspetti inerenti alla valutazione dell'efficacia dell'azione di prevenzione. È per noi, come per tutti gli attori del sistema nazionale, una tappa importante sia per il riconoscimento dei risultati conseguiti negli ultimi anni sia come stimolo e indirizzo sulle priorità e gli obiettivi su cui lavorare nel prossimo futuro.

Di fronte a queste sfide un nostro punto di forza è sempre rappresentato dalla collocazione presso la Banca d'Italia, grazie alla quale l'Unità può svolgere efficacemente il proprio mandato, utilizzando qualificate risorse

umane e tecnologiche e i più avanzati presìdi di sicurezza e riservatezza delle informazioni, a tutela dei soggetti obbligati e dei cittadini.

Il prossimo futuro ci porrà di fronte a scelte importanti. La UIF è pronta a dare un contributo attivo all'evoluzione del sistema antiriciclaggio nazionale come di quello europeo per orientarli a migliori risultati sul piano della lotta all'illegalità.

Sono certo di condividere questo obiettivo con tutto il personale della UIF, a cui vanno i miei ringraziamenti per la passione, la professionalità e lo spirito di iniziativa con cui svolge quotidianamente compiti delicati e complessi.

*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)