

Senato della Repubblica

Commissione parlamentare di inchiesta
sul sistema bancario, finanziario e assicurativo

Il ruolo della UIF nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

Audizione del dott. Enzo Serata
Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)

Roma, Palazzo Carpegna, 25 giugno 2026

Egregio Presidente, onorevoli Senatori,

ringrazio molto per l'invito a svolgere questa audizione nell'ambito degli approfondimenti in corso da parte della Commissione d'inchiesta sul sistema bancario, finanziario e assicurativo.

È questa una ulteriore, preziosa occasione per dare conto del lavoro svolto dalla Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), con un'attenzione particolare agli intermediari oggetto di analisi da parte della Commissione. Dopo una breve illustrazione del ruolo svolto dall'Unità nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nel prosieguo mi soffermerò sulle recenti dinamiche operative, sui rischi che osserviamo, sulle iniziative intraprese e le prospettive che ci attendono.

La UIF nel sistema di prevenzione

Il sistema di prevenzione del riciclaggio si è affermato all'inizio degli anni '90, in Italia prima che in Europa, ed è stato progressivamente esteso per arginare i rischi di finanziamento del terrorismo e di proliferazione delle armi di distruzione di massa.

L'attività di prevenzione si fonda sulla collaborazione di operatori qualificati, oggi disciplinata dal d.lgs. 231/2007 (*infra* decreto antiriciclaggio): banche e intermediari finanziari, professionisti e numerose altre categorie di soggetti che svolgono professionalmente attività ritenute più esposte al rischio di utilizzo distorto per finalità illecite. Tali operatori sono sottoposti a obblighi di valutazione dei rischi, di adeguata conoscenza della clientela, di tracciabilità dei dati e delle informazioni acquisite e di rilevazione e segnalazione delle operazioni sospette (SOS). Un ruolo peculiare ed ugualmente importante è affidato alle Pubbliche amministrazioni competenti nell'ambito di specifici procedimenti, affinché comunichino eventuali operazioni sospette intercettate nell'esercizio della propria attività.

I sospetti individuati da operatori privati e Pubbliche amministrazioni sono segnalati alla UIF, la *Financial Intelligence Unit* (FIU) italiana, in conformità a quanto stabilito dalla disciplina di prevenzione sovranazionale e nazionale. La UIF è costituita in posizione di indipendenza e autonomia operativa presso la Banca d'Italia, con il compito di raccordare la componente privata e quella pubblica del sistema di prevenzione, supportare gli operatori nella capacità di identificazione dei sospetti e valorizzarne il contributo.

L'Unità analizza le segnalazioni di operazioni sospette (SOS) dal punto di vista finanziario; le SOS sono elaborate per il tramite di sistemi automatici, classificate in base al rischio e alla tipologia di operazioni per selezionare quelle più rilevanti; gli approfondimenti finanziari svolti dagli analisti della UIF sono tesi a identificare soggetti e legami significativi, nonché a ricostruire i relativi flussi finanziari, ai fini della condivisione delle segnalazioni e dei risultati delle analisi, con i competenti Organi investigativi, per il successivo sviluppo delle indagini¹.

Il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e la Direzione Investigativa Antimafia sono gli Organi deputati a effettuare gli approfondimenti investigativi delle segnalazioni; la Guardia di Finanza è altresì titolare di specifici poteri di controllo, in particolare nei confronti dei destinatari degli obblighi di prevenzione del comparto non finanziario. Le Autorità di vigilanza di settore - Banca d'Italia, Consob e IVASS - esercitano poteri normativi e di controllo antiriciclaggio nei confronti dei soggetti sottoposti alla rispettiva supervisione. La Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA) acquisisce specifiche informazioni utili alle attività di impulso e coordinamento delle indagini relative ai reati di competenza. L'Autorità giudiziaria e gli Organi investigativi da questa delegati chiedono la collaborazione della UIF per valorizzare le segnalazioni e le relative analisi nello svolgimento dei procedimenti penali e per ulteriori approfondimenti finanziari.

Ai fini della prevenzione del finanziamento del terrorismo e della proliferazione e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, ai sensi del d.lgs. 109/2007, la UIF riceve le comunicazioni

¹ La UIF trasmette a tali Organi le SOS che presentano un rischio di riciclaggio, di finanziamento del terrorismo o di finanziamento di programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa unitamente ai risultati dell'analisi. L'Unità mette inoltre a disposizione a fini di consultazione le restanti SOS a rischio basso o nullo (articolo 40, comma 1, lettere d) e f), del decreto antiriciclaggio).

dei soggetti obbligati relative alle misure di congelamento e ai divieti di messa a disposizione di fondi e risorse economiche adottati nei confronti di soggetti listati. L'Unità cura, inoltre, la circolazione delle liste dei medesimi soggetti e delle successive modifiche, verifica l'esistenza di fondi a essi riconducibili presso gli intermediari italiani e fornisce supporto al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) per la predisposizione dei provvedimenti autorizzativi o di diniego delle richieste di movimentazione di fondi o risorse economiche riconducibili a soggetti listati.

Si tratta di un sistema ben funzionante, che lo scorso aprile ha ricevuto il giudizio positivo del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), all'esito delle valutazioni condotte per circa un anno e mezzo nell'ambito della *Mutual Evaluation* sull'Italia². Il rapporto riconosce, infatti, l'esistenza di efficaci meccanismi di coordinamento e collaborazione da parte delle autorità competenti nonché la sostanziale efficacia delle fasi in cui si articola il sistema di prevenzione e contrasto dei flussi finanziari illeciti.

Per quanto concerne la UIF, il GAFI ha evidenziato che esercita le proprie funzioni in piena autonomia e indipendenza, con risorse adeguate e una efficace organizzazione, anche per gli interventi apportati negli anni in risposta all'evoluzione del contesto economico-finanziario e dei relativi rischi. È riconosciuto il ruolo centrale dell'analisi finanziaria svolta dalla UIF sulle SOS; sono state apprezzate le diverse iniziative assunte per migliorare la qualità segnaletica, le funzionalità sviluppate per l'analisi e l'ampiezza delle informazioni disponibili. Considerazioni positive sono svolte anche con riferimento all'analisi strategica della UIF, per la capacità di intercettare proattivamente rischi e fenomeni emergenti da considerare anche ai fini dell'Analisi Nazionale dei rischi. L'efficacia dell'azione dell'Unità viene rimarcata anche con riguardo alle attività di collaborazione con gli interlocutori istituzionali a livello nazionale e internazionale, di verifica sui soggetti tenuti all'invio delle SOS e alla tempestività delle azioni svolte in relazione all'applicazione delle sanzioni finanziarie internazionali, in particolare per la diffusione di *listing* e *de-listing* e per i controlli tesi a individuare rapporti e operazioni riconducibili a soggetti designati.

² Il rapporto di valutazione è consultabile al seguente link del sito del GAFI: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/mer-italy-2026.html>.

Il flusso segnalatico: dati, categorie e principali fenomenologie

Nel 2025 la UIF ha ricevuto complessivamente oltre 162.000 SOS, registrando un incremento dell'11,5 per cento rispetto all'anno precedente (cfr. Tavola 1 in Appendice). Il dato segna un'inversione di tendenza rispetto al triennio 2022-2024, durante il quale le SOS ricevute avevano evidenziato flessioni nell'ordine del 3 per cento. I dati relativi ai primi quattro mesi del 2026 confermano la tendenza all'incremento (+14,5 per cento rispetto allo stesso intervallo dell'anno precedente).

Il settore bancario, finanziario e assicurativo si conferma il principale contributore al flusso segnalatico nazionale: nel 2025 ha trasmesso oltre 129.000 SOS, pari all'80 per cento del totale, con un incremento del 10 per cento rispetto all'anno precedente e in leggero aumento anche rispetto al 2023.

La componente più dinamica di tale flusso è rappresentata dalle banche e da Poste Italiane, che hanno registrato nel 2025 una crescita del 27 per cento, con una quota pari al 58 per cento del totale (cfr. Tavola 2). Tale andamento è trainato principalmente dal recente insediamento di alcune succursali di banche digitali europee, prima operanti in libera prestazione di servizi, il cui contributo è quintuplicato, passando dalle 3.700 SOS del 2024 alle 18.700 del 2025.

Di segno opposto risulta l'andamento degli intermediari finanziari, con una contrazione dei flussi provenienti in particolare dagli istituti di moneta elettronica (-36 per cento) e dagli istituti di pagamento (-6 per cento). Il dato dell'ultimo anno risente delle dinamiche segnalatiche che hanno interessato un numero ristretto di intermediari, anche a seguito di interventi della UIF volti a garantire la qualità delle segnalazioni attraverso l'adozione di approcci selettivi e più robusti nell'individuazione degli elementi costitutivi di sospetto.

Il valore complessivo delle operazioni segnalate ha superato 100 miliardi di euro, attestandosi su livelli sostanzialmente stabili rispetto agli anni precedenti; è comunque cresciuto dell'8 per cento il valore delle operazioni strutturate come "bonifici esteri", per un importo che nel 2025 ha raggiunto 15 miliardi, a testimonianza della crescente internazionalizzazione dei flussi di riciclaggio.

La distribuzione regionale delle SOS ha un andamento in linea di massima proporzionato all'entità della popolazione residente, fatta salva

qualche limitata eccezione (Tavola 3). La Lombardia si conferma la regione con la quota più elevata di SOS (19 per cento del totale nazionale), seguita dalla Campania (13 per cento, in marcato aumento rispetto all'11 per cento del 2024) e dal Lazio (10 per cento); in rapporto alla popolazione, la Campania risulta al primo posto, evidenziando una pressione segnaletica pro capite particolarmente intensa, seguita dal Lazio.

Per quanto concerne le fattispecie segnalate alla UIF, si è registrato un notevole aumento delle SOS riferibili a schemi fraudolenti, anche di natura fiscale, in coerenza con l'evoluzione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo individuati nell'Analisi Nazionale dei rischi.

In sensibile incremento risultano i contesti sospetti relativi a ipotesi di frodi informatiche e truffe di varia natura, frequentemente realizzate in connessione con possibili casi di abusivismo finanziario e di reati contro la pubblica amministrazione. Resta inoltre elevata l'attenzione dell'Unità sui flussi riconducibili all'attuale contesto di instabilità e incertezza geopolitica, con segnalazioni afferenti a possibili violazioni delle sanzioni finanziarie internazionali, oltre che a fattispecie di grave pericolosità sociale, quali il traffico di migranti, di stupefacenti e di armi.

Il riciclaggio manifesta in misura sempre più marcata una dimensione transnazionale, caratterizzata da schemi complessi, meccanismi sofisticati di stratificazione e frammentazione dell'operatività, anche nella forma di reti articolate, talvolta composte da entità accomunate dalla medesima nazionalità; tali articolazioni si configurano spesso come vere e proprie organizzazioni specializzate nella prestazione di servizi di occultamento e movimentazione dei proventi illeciti a beneficio di plurime organizzazioni criminali (c.d. *professional money laundering*).

Nell'ambito di tali schemi, da un lato, ricorrono strumenti caratterizzati da elevata opacità, quali il contante o i *crypto-assets*, talora in connessione con circuiti di c.d. *underground banking*; dall'altro, si registra lo sfruttamento sistematico delle opportunità e delle vulnerabilità derivanti dalla trasformazione digitale dei servizi finanziari e dei pagamenti, che ha contribuito in maniera determinante all'aumento esponenziale delle truffe³.

³ Nel 2025 le SOS relative a truffe e frodi informatiche hanno raggiunto le 31.600 unità, con una crescita di quasi l'80 per cento rispetto al 2024 e di oltre il 130 per cento rispetto alla media dei tre anni precedenti.

I meccanismi fraudolenti si basano su un ampio ricorso a canali digitali quali i *social network* (in particolare per l'adescamento delle vittime) nonché sull'utilizzo di applicativi per il controllo remoto dei dispositivi, su furti di identità e acquisizioni fraudolente delle credenziali di accesso. Si affermano modalità operative sofisticate, fondate sulla manipolazione psicologica delle vittime (*social engineering*) e su forme di "legittimazione digitale" che rendono credibili pratiche fraudolente mediante l'uso delle tecnologie, dei loro linguaggi e delle loro interfacce. Particolarmente ricorrenti i casi di truffe connesse con investimenti finanziari fittizi.

In parallelo si registra una crescente diffusione di crimini di natura *cyber*. Frequenti in particolare gli episodi di attacchi ai danni di pubbliche amministrazioni ed enti, anche del settore finanziario che, in chiave geopolitica, potrebbero produrre effetti potenzialmente sistemici sulle infrastrutture critiche, sulla stabilità economica complessiva e sul livello di fiducia nel sistema.

I flussi finanziari generati dalle truffe sono di frequente sottoposti a tecniche di frammentazione mediante il meccanismo dei cosiddetti *money mule*, caratterizzato da un elevato numero di rapporti utilizzati prevalentemente come conti di transito, con la collaborazione più o meno consapevole dei relativi intestatari e secondo logiche di gestione accentrata dei rapporti stessi. I fondi vengono quindi rapidamente dirottati all'estero e sottoposti a ulteriori movimentazioni, anche in cripto-attività, al fine di renderne più difficile la tracciabilità e il recupero.

Molto frequente anche il ricorso ai c.d. IBAN virtuali⁴ per la realizzazione di schemi strutturati di intermediazione finanziaria illecita. Criticità specifiche emergono, in particolare, se tali IBAN sono emessi da un prestatore di servizi di pagamento (PSP) della UE in favore di un altro PSP insediato in una giurisdizione extra UE, specie se non pienamente cooperativa, ovvero a favore di operatori che forniscono servizi in cripto-attività. Spesso il codice paese presente nell'IBAN, in assenza di norme vincolanti, non riflette l'effettivo radicamento del rapporto, determinando una dissociazione tra il paese dell'intermediario presso cui è radicato il conto *master* e quello del

⁴ Si tratta di "un identificativo che fa sì che i pagamenti siano reindirizzati verso un conto di pagamento identificato da un IBAN diverso da tale identificativo" (cfr. art. 2, par. 1, n. 26), del regolamento (UE) 2024/1624). In altri termini, i v-IBAN sono codici IBAN associati a un conto di pagamento principale (dotato di IBAN tradizionale, c.d. *master account*) e generati per offrire alla clientela un servizio finalizzato alla gestione dei flussi finanziari; in argomento cfr. anche *infra*.

conto offerto alla propria clientela dal prestatore di servizi che ne è titolare. Ne conseguono difficoltà nelle attività di adeguata verifica, di monitoraggio delle transazioni e di ricostruzione dei flussi finanziari; riflessi negativi si hanno inoltre sui tempi e sull'efficacia della cooperazione internazionale.

Criticità sono riscontrate anche nell'operatività di piattaforme fintech, sempre più utilizzate per l'offerta di servizi diversificati quali rimesse di denaro, *trading*, *crowdfunding* e *digital lending*; sul territorio nazionale ne sono state individuate alcune che, pur non qualificandosi formalmente come intermediari, offrono alla clientela italiana servizi riconducibili a soggetti autorizzati in altri Stati membri e operanti in Italia in regime di libera prestazione, anche avvantaggiandosi di regimi autorizzativi e assetti di vigilanza meno stringenti.

La UIF esamina l'insieme di queste fattispecie dal punto di vista finanziario, sulla base di tecniche avanzate, incluse analisi aggregate, e l'impiego di *tool* specifici per l'esame delle operazioni in cripto-attività; si ricostruiscono così reti articolate di soggetti e flussi finanziari complessi, non immediatamente rilevabili mediante approcci tradizionali. L'analisi viene arricchita da indicatori tipizzanti, quali l'apertura e la chiusura quasi contestuale dei rapporti, la prossimità geografica o etnica dei soggetti coinvolti, la ricorrenza di determinati codici ATECO per le imprese, l'utilizzo di causali ricorrenti e/o generiche nei trasferimenti, il ricorso a VPN, la presenza degli stessi indirizzi IP e l'accesso dai medesimi dispositivi.

I riscontri investigativi sui flussi segnaletici sono incoraggianti, segnatamente per le SOS classificate dalla UIF a rischio medio-alto o alto: con riferimento a tali segnalazioni, nel biennio 2024-2025, il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza ha comunicato *feedback* positivi nell'84 per cento dei casi; la quota raggiunge il 92 per cento con riferimento ai riscontri positivi della Direzione Investigativa Antimafia; si attestano sull'86 per cento i riscontri di interesse da parte della DNA.

Anche l'attività di analisi strategica contribuisce ad accrescere la conoscenza dei rischi e delle vulnerabilità del sistema economico italiano. Tra i vari filoni di analisi segnalò gli studi relativi ai rischi di connessioni con la criminalità organizzata per le imprese e per le amministrazioni comunali e di utilizzo di strumenti innovativi come le cripto-attività.

Qualità della collaborazione attiva, strumenti normativi e controlli della UIF

L'insieme dei comportamenti e delle misure adottate dai destinatari del decreto antiriciclaggio al fine di adempiere all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette (c.d. collaborazione attiva) riveste un ruolo chiave per le attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio, non solo per l'individuazione di sospetti e lo scambio di informazioni con l'Unità, ma anche per la condivisione di prospettive e approcci di analisi utili a fronteggiare i rischi e individuare schemi emergenti. La UIF è quindi costantemente impegnata in iniziative finalizzate a supportare i destinatari nell'adempimento degli obblighi segnaletici e a migliorare la qualità della collaborazione attiva.

Il contributo degli intermediari bancari e finanziari nazionali è in generale positivo. Frequenti sono i momenti di scambio e di confronto. Sia pure con una certa variabilità, riscontriamo un fattivo impegno a migliorare la qualità delle SOS. La crescente complessità dei fenomeni osservati richiede tuttavia da parte dei soggetti segnalanti un'attenzione costante alla completezza e chiarezza. La pur necessaria ricerca di maggiori margini di efficienza nella compliance antiriciclaggio mediante l'uso di tecnologie avanzate deve andare di pari passo con l'efficacia della rappresentazione dei fenomeni sospetti. Frequentemente l'Unità si confronta con segnalazioni generate da sistemi automatici, prive dei necessari filtri valutativi ovvero carenti nella compilazione delle parti descrittive e di elementi informativi essenziali.

Stiamo spingendo i soggetti segnalanti a mantenere una prospettiva che, oltre all'analisi di singole operazioni, sia orientata all'individuazione di concentrazioni e ricorrenze anomale nell'operatività complessiva della clientela. L'impiego di sistemi automatici di *transaction monitoring* costituisce certamente un supporto importante per la rilevazione delle anomalie, ma non può prescindere dall'affiancamento di valutazioni condotte con adeguato spirito critico e basate sull'esperienza e sulla piena valorizzazione del patrimonio informativo a disposizione, sul continuo confronto con la clientela e sull'esame scrupoloso della documentazione acquisita a supporto delle operazioni.

Nell'ambito delle numerose iniziative finalizzate ad accrescere la qualità del flusso segnaletico, lo scorso dicembre la UIF ha pubblicato le nuove istruzioni, in vigore dal prossimo 1° luglio, per agevolare la rilevazione e

la comunicazione dei sospetti. In chiave innovativa rispetto al precedente provvedimento del 2011, la UIF ha in particolare evidenziato la centralità delle valutazioni richieste ai soggetti obbligati per stabilire se ricorrono elementi di sospetto, senza automatismi né approcci cautelativi; è richiamata la necessità di adempimenti tempestivi, di tenere ferme le garanzie di riservatezza e di adottare modelli organizzativi e procedure coerenti con le diverse caratteristiche dei segnalanti e con il principio di proporzionalità.

Al fine di sollecitare la proattività dei segnalanti nell'individuazione dei rischi AML/CFT, la UIF pubblica inoltre comunicazioni al sistema, accompagnandole anche con momenti di confronto con i soggetti obbligati.

Per sensibilizzare gli intermediari sui rischi connessi con l'utilizzo di IBAN virtuali e per condividere alcune buone prassi riscontrate nel corso dei controlli condotti dall'Unità, nel dicembre 2024 è stata diffusa una comunicazione congiunta della UIF e dell'Unità SNA della Banca d'Italia⁵.

È del marzo scorso la comunicazione della UIF sulla prevenzione di attività illecite connesse con agevolazioni e contratti pubblici, con cui è stata richiamata l'attenzione dei segnalanti, comprese le Pubbliche amministrazioni, sulle tipologie di rischio più ricorrenti emerse dall'esperienza operativa.

Lo scorso 7 maggio l'Unità si è poi soffermata sull'esigenza di prevenire attività illecite connesse con la violazione o l'elusione di misure restrittive dell'Unione europea. Sono stati richiamati i nuovi reati introdotti in materia⁶ e gli obblighi di prevenzione connessi con l'adozione di misure restrittive, con specifiche indicazioni e avvertenze volte a guidare i segnalanti nell'individuazione e nella rappresentazione alla UIF degli eventuali sospetti inerenti a tali contesti.

Da ultimo, all'inizio di questo mese la UIF ha pubblicato un'ulteriore comunicazione che riguarda le operatività connesse con truffe, frodi agevolate dalla tecnologia, *money muling* e altri reati informatici, in connessione con la considerevole crescita delle SOS relative a tali ipotesi di reato. Anche in questa occasione, oltre a descrivere le fattispecie osservate, la UIF ha fornito indicazioni per guidare i soggetti obbligati nell'attività di segnalazione.

⁵ Cfr. [Indicazioni per i soggetti obbligati sull'applicazione degli obblighi in materia antiriciclaggio nell'apertura e gestione di conti di pagamento dotati di IBAN virtuali.](#)

⁶ Cfr. d.lgs. 211/2025, di recepimento della direttiva (UE) 2024/1226.

La UIF contribuisce, inoltre, alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo attraverso controlli on-site e off-site presso l'intera platea dei soggetti obbligati. Gli accertamenti sono diretti, in particolare, a verificare il rispetto degli obblighi di SOS e di invio delle altre comunicazioni alla UIF (comunicazioni oggettive e segnalazioni antiriciclaggio aggregate) nonché degli obblighi previsti in tema di sanzioni finanziarie internazionali. Nel caso di inosservanza, l'Unità cura la fase di avvio del relativo procedimento sanzionatorio, mediante notifica degli atti di contestazione. Gli atti sono quindi trasmessi al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per lo svolgimento del procedimento in contraddittorio con le parti e l'eventuale irrogazione della sanzione amministrativa.

La pianificazione delle verifiche è guidata da criteri basati sul rischio, che mirano a individuare i settori e i comparti maggiormente esposti al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. L'approccio seguito per la selezione dei soggetti da sottoporre ad accertamenti si fonda sull'integrazione di diverse fonti informative interne, nazionali e internazionali, che coniugano aspetti sia quantitativi sia qualitativi. È inoltre costante la collaborazione con le altre Autorità, in particolare con la Banca d'Italia e la Guardia di Finanza, a fini di coordinamento delle rispettive attività di controllo.

Gli interventi ispettivi avviati nel 2025 sono stati 20, di cui 10 presso intermediari bancari e finanziari. Sono stati inoltre conclusi 7 accertamenti avviati nell'anno precedente, di cui 4 condotti a distanza⁷.

Alla luce dei principali fenomeni a rischio fin qui descritti, richiamo l'esperienza maturata dalla UIF nel biennio 2021-2022, sulle imprese beneficiarie di finanziamenti assistiti da garanzia pubblica ed erogati dagli intermediari bancari e finanziari per attenuare gli effetti negativi della pandemia. Le risultanze degli accertamenti hanno evidenziato che la mitigazione del rischio di credito, agevolata dalla garanzia pubblica, ha indotto gli intermediari ad assumere comportamenti improntati a minor prudenza nell'erogazione del finanziamento, con un abbassamento della soglia di attenzione a fini della collaborazione attiva. Le risultanze delle verifiche sono state costantemente condivise con le strutture competenti della Banca d'Italia, anche al fine di adottare misure rimediale e, nei casi più gravi, anche sanzionatorie.

⁷ Cfr. tavola n. 4 relativa ai procedimenti sanzionatori avviati.

Nel 2025 la UIF ha realizzato una prima mappatura della dislocazione in Italia degli ATM gestiti da operatori non bancari e non finanziari (c.d. “indipendenti”). I rischi associati a tale fenomeno riguardano la possibilità di offrire congiuntamente servizi di versamento e di prelievo e il collocamento presso operatori non finanziari che spesso fanno uso massiccio del contante, che potrebbero ricaricare i macchinari con biglietti di dubbia provenienza. Il censimento di questi macchinari è reso difficile dalla mancanza di obblighi di registrazione in capo agli operatori che li gestiscono, specie quando questi non sono soggetti obbligati a fini AML/CFT. La mappatura ha consentito di rilevare che tra il 2021 e il 2024 sono stati caricati complessivamente circa 5,6 miliardi di euro in contanti presso circa 4.000 ATM della specie, concentrati soprattutto nelle città a maggiore vocazione turistica. Per alcuni di essi, installati prevalentemente presso sale da gioco, il servizio di regolamento delle operazioni di prelievo (c.d. *card acquiring*) è offerto da un intermediario autorizzato in un altro Stato membro, circostanza che accentua ulteriormente le difficoltà delle autorità nazionali nel ricostruire i flussi finanziari.

La collaborazione nazionale e internazionale e l'avvio dell'AMLA

La collaborazione tra tutti gli attori del sistema AML/CFT è un fattore imprescindibile per rafforzare l'efficacia della prevenzione e garantire una risposta coordinata ai rischi emergenti. In questo contesto, assumono particolare rilievo le numerose iniziative volte a favorire la condivisione strutturata delle analisi dei rischi con gli intermediari bancari e finanziari e gli altri soggetti obbligati. Tra queste iniziative rientra il partenariato pubblico-privato nazionale che è stato avviato nel novembre scorso dalla UIF con l'Unità SNA della Banca d'Italia e l'ABI, al quale hanno aderito, per il comparto pubblico, il Ministero dell'Economia e delle finanze, la Guardia di Finanza, la DIA e la DNA e, per il comparto privato, i principali gruppi bancari e Poste Italiane; dopo l'individuazione di alcuni temi prioritari, le attività si stanno ora concentrando sulle frodi informatiche e sull'adeguata verifica a distanza, a cui sono dedicati due gruppi di lavoro.

È inoltre sempre più intensa e fluida la collaborazione con la Guardia di Finanza, la DIA e la DNA, anche grazie alla definizione e all'aggiornamento di protocolli di intesa volti ad agevolare e rendere più efficienti gli scambi reciproci, in particolare sotto il profilo degli strumenti informatici impiegati e delle garanzie di riservatezza. Nuovi spazi di cooperazione si prefigurano

altresì con la DNA in relazione alle competenze di recente attribuite a quest'ultima nell'ambito dei reati connessi con la violazione e l'elusione delle misure restrittive dell'Unione europea.

La UIF collabora costantemente con l'Autorità giudiziaria, fornendo dati, informazioni e documenti a supporto delle indagini. Nell'ultimo anno ha ricevuto 356 richieste e fornito 671 risposte, comprensive di aggiornamenti anche a richieste di anni pregressi. Le SOS trasmesse alla Magistratura sono state nell'anno 2.727 (Tavola 5).

Su casi specifici, particolarmente rilevanti, l'Unità fornisce analisi mirate, volte a corroborare ovvero a integrare con dati finanziari le attività investigative. Inoltre, le operatività online, attraverso intermediari attivi in Italia in libera prestazione di servizi, e la diffusione di schemi transnazionali di operatività determinano l'incremento significativo dei casi di collaborazione con le FIU estere, al fine di acquisire elementi utili a identificare soggetti e a tracciare transazioni, anche per il blocco di *asset* finanziari e patrimoniali, in vista delle procedure di assistenza giudiziaria. Su più di 700 richieste di informazioni rivolte alle FIU estere nel 2025, quasi 400 sono state elaborate per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria. Ipotesi della specie ricorrono in particolare nell'ambito di indagini che riguardano truffe e frodi informatiche, anche inerenti a operazioni di *trading online* e investimenti in cripto-attività.

Gli scambi bilaterali con le FIU estere sono fondamentali per la ricostruzione dei flussi finanziari tra paesi (Tavola 6). La UIF ha promosso, inoltre, l'avvio di analisi congiunte con altre FIU, in particolare nei contesti a maggiore portata transnazionale e di rilevanza sistemica. Tra le varie sperimentazioni avviate per l'utilizzo operativo di strumenti di intelligenza artificiale, è stato avviato lo sviluppo di strumenti volti a migliorare anche la gestione delle informazioni provenienti dall'estero, nel rispetto dei presidi di sicurezza, nonché a potenziare il contributo che la UIF offre alle proprie controparti.

La collaborazione della UIF è molto intensa anche con le autorità di vigilanza di settore per lo scambio delle risultanze delle attività di controllo e delle anomalie individuate in fase di approfondimento delle SOS afferenti a profili di competenza delle predette autorità (nel 2025 l'Unità ha trasmesso 50 informative della specie).

Alla Banca d'Italia sono state comunicate, tra l'altro, ipotesi di irregolarità nei processi di erogazione di finanziamenti garantiti dallo Stato ovvero casi di offerta di servizi di pagamento apparentemente in assenza di autorizzazione nonché presunte truffe e frodi informatiche a danno di soggetti vigilati. Di recente la collaborazione in argomento ha riguardato un ulteriore schema fraudolento finalizzato ad aggirare i limiti di accesso ai mutui agevolati per l'acquisto della prima casa ovvero ad aumentarne l'ammontare e, conseguentemente, l'entità della relativa garanzia pubblica⁸.

Informative sono state trasmesse anche alla Consob, in particolare in relazione a operatività anomale connesse con cripto-attività e con iniziative di *crowdfunding* nonché su possibili frodi a danno di investitori.

Le informative trasmesse all'IVASS hanno avuto a oggetto ipotesi di attività assicurative non autorizzate, di frodi e di malversazione a danno di sottoscrittori di polizze.

A livello europeo, lo scorso anno è divenuta operativa la nuova *Anti-Money Laundering Authority* (AMLA), con sede a Francoforte; è stata nominata presidente per un mandato di quattro anni l'italiana Bruna Szego, già a capo dell'Unità SNA della Banca d'Italia. L'AMLA agisce nella doppia veste di supervisore sovranazionale e di Meccanismo di supporto e coordinamento delle FIU dell'Unione⁹.

La nuova Autorità europea ha già avviato attività importanti volte a favorire la convergenza di modelli e prassi operative, ad esempio in materia di metodologia per la conduzione delle analisi congiunte e per le *peer review*,

⁸ Nello schema rileva il ruolo di facilitatori operanti nei settori immobiliare e creditizio e la predisposizione di documentazione non veritiera, in particolare con riguardo all'indicazione di valori superiori a quelli effettivamente concordati tra le parti. La diffusione di tali condotte può essere stata incentivata dagli interventi normativi adottati negli ultimi anni che hanno, tra l'altro, incrementato la percentuale di garanzia pubblica e introdotto moratorie e strumenti di sospensione delle azioni esecutive.

⁹ All'AMLA sono affidati poteri di supervisione diretta nei confronti dei soggetti finanziari considerati maggiormente a rischio (soggetti selezionati) nonché compiti di supervisione indiretta, coordinamento e assistenza alle autorità nazionali per i soggetti da queste controllati, incluso il comparto non finanziario. Nella veste di Meccanismo di supporto e coordinamento, l'AMLA è chiamata ad assolvere un ruolo centrale nel rafforzamento della collaborazione tra le FIU, nelle analisi congiunte di casi *cross-border* e nella promozione della convergenza operativa tra le FIU. Restano radicate a livello nazionale le funzioni delle FIU di ricezione, analisi e disseminazione delle SOS. Dal punto di vista della *governance* l'Autorità si avvale del *General Board*, organo con compiti decisionali composto dal Presidente dell'Autorità e – in configurazione alternativa per i due comparti – da rappresentanti di supervisori e di FIU nazionali. Per maggiori dettagli cfr. Quaderni dell'antiriciclaggio della UIF e, in particolare, il [Quaderno 1/2024](#).

nonché in materia di formati armonizzati per le segnalazioni di operazioni sospette e per gli scambi informativi tra FIU.

La UIF collabora e fornisce ampio supporto alle attività dell'AMLA, anche per individuare soluzioni che superino le naturali cautele e resistenze che spesso accompagnano i processi di convergenza europea. L'obiettivo è approdare a un modello comune che in tempi ragionevoli possa elevare ulteriormente gli standard di efficacia, qualità e tempestività dell'azione preventiva collettiva nel contesto europeo.

Particolarmente intense sono in questa fase le collaborazioni della UIF per i lavori di attuazione del nuovo assetto regolamentare antiriciclaggio dell'Unione europea (il c.d. *AML Package*).

All'AMLA è affidata la predisposizione di numerose previsioni riguardanti temi variegati e inerenti all'adempimento degli obblighi di prevenzione (il c.d. nuovo *rulebook* armonizzato), ai compiti di supervisione e all'attività delle FIU; sono richiesti opportuni raccordi e sinergie tra AMLA, autorità di vigilanza nazionali e FIU in particolare per la gestione di profili di complessità che attengono sia ai termini stringenti previsti per la conclusione dei lavori sia all'esigenza di assicurare proporzionalità e adeguata considerazione delle specificità settoriali rispetto alle differenti caratteristiche dei soggetti obbligati.

Sul piano nazionale, il MEF ha istituito un tavolo interistituzionale per definire le norme di attuazione del pacchetto legislativo AML: la UIF partecipa attivamente alle riflessioni in corso con contributi e proposte allineate al quadro europeo e alle esigenze di prevenzione dei rischi.

Priorità e prospettive

L'attuale contesto è caratterizzato da operazioni di riciclaggio transnazionali, realizzate con spostamenti, anche istantanei, di risorse da un paese a un altro grazie alla globalizzazione dei mercati e alle nuove tecnologie in uso nel sistema dei pagamenti e nell'intermediazione finanziaria.

La diffusione delle transazioni online e l'innovazione nei servizi di pagamento stanno delineando un mercato sempre più integrato e interconnesso, caratterizzato da crescente rapidità e facilità degli scambi. Tali dinamiche, pur producendo indubbi benefici in termini di efficienza e innovazione,

implicano tuttavia rischi derivanti dal venir meno del rapporto diretto tra intermediari e clientela e comportano sfide significative per l'efficacia dei presidi di prevenzione.

Complessità crescenti riguardano la presenza di catene di intermediazione articolate, con carattere transnazionale e nelle quali più soggetti concorrono alla gestione del rapporto e delle transazioni; ne deriva spesso una progressiva perdita di visione sistemica e unitaria, sia per gli intermediari sia per le autorità competenti.

In tale scenario gli operatori privati e, segnatamente, gli intermediari bancari, finanziari e assicurativi, sono chiamati ad assicurare una collaborazione attiva di qualità, a salvaguardia della propria reputazione e dell'integrità del sistema finanziario nel suo complesso, conciliando l'uso di tecnologie avanzate e la ricerca di margini di efficienza con l'efficacia dei presidi interni. Allo stesso modo, le Autorità devono continuare ad investire in nuove competenze e tecnologie, a rafforzare e rendere più fluidi i meccanismi di collaborazione.

Ulteriori difficoltà derivano dalla presenza di un quadro normativo e di prassi non ancora pienamente armonizzato a livello europeo, che espone a concreti rischi di arbitraggio a danno dei paesi che mantengono approcci più rigorosi. Costante è la sensazione che parti dell'industria finanziaria, in particolare attive nel comparto dei servizi di pagamento e delle cripto-attività, stiano preferendo stabilirsi in altri paesi europei, operando poi in Italia in libera prestazione di servizi, con crescenti difficoltà per il reperimento diretto delle informazioni utili alla ricostruzione dei flussi finanziari movimentati, essenziale anche per gli interventi giudiziari.

È necessario dunque riconoscere e rimuovere le asimmetrie e le carenze di regole e controlli che incentivano la localizzazione delle attività illecite. È questa la sfida principale che attende regolatori e autorità europee; ne va della possibilità di combattere efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e della credibilità dell'Europa quale istituzione unitaria in grado di fronteggiare le minacce criminali nel contesto internazionale.

Con particolare riguardo al comparto dei servizi di pagamento e della prestazione di servizi per le cripto-attività, la tecnologia spinge a svolgere le attività a distanza, secondo modelli che superano la tradizionale nozione di "stabilimento", in assenza di interazione fisica tra intermediario e cliente.

Ne deriva la necessità di adeguare le regole a questi nuovi modelli per salvaguardare l'efficacia dell'azione di prevenzione.

In linea con il quadro normativo europeo di prossima attuazione, a determinate condizioni, sarà consentito alle autorità di supervisione di esercitare poteri e controlli nei confronti di attività svolte nello Stato ospitante tramite reti di agenti o distributori ovvero altri tipi di infrastrutture; sarà possibile chiedere l'istituzione di un punto di contatto centrale per assicurare l'adempimento degli obblighi di prevenzione in Italia e l'invio delle SOS alla UIF anche per operatività concernenti *crypto-asset*, sulla base di previsioni che troveranno applicazione non appena saranno emanati gli standard tecnici di regolamentazione a livello europeo. Si tratta di un presidio particolarmente importante per i comparti relativi alla distribuzione di moneta elettronica, alla prestazione dei servizi di pagamento e inerenti alle cripto-attività, al fine di assicurare la disponibilità diretta di dati e informazioni utili per le analisi finanziarie della UIF e per gli approfondimenti investigativi.

Parallelamente, è cruciale superare – almeno nel contesto europeo – l'elevata frammentazione dei sistemi di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che si riscontra a livello internazionale. Con l'approvazione della nuova regolamentazione dell'Unione in materia, incentrata sull'AMLA, è stato compiuto un passo fondamentale in questa direzione. Dalle regole occorre ora passare alla loro concreta applicazione, fornendo alla nuova Autorità tutto il supporto necessario da parte delle istituzioni nazionali, superando le possibili resistenze che ogni processo di convergenza comporta.

Stiamo vivendo una fase di transizione complessa; ci attende un lavoro intenso nei prossimi mesi e anni, che richiederà l'adeguamento di risorse e di processi per le FIU, le autorità e i soggetti obbligati. Occorrerà bilanciare le esigenze di flessibilità necessarie a evitare l'emergere di spinte alla conservazione e al rispetto meramente formale degli obblighi con la necessità di garantire un costante e omogeneo miglioramento dell'azione di prevenzione nel contesto nazionale ed europeo. La UIF, in coordinamento con il MEF e le altre autorità di prevenzione e contrasto AML/CFT, continuerà ad assicurare il proprio contributo per il rafforzamento del sistema e ad agevolare i soggetti obbligati nell'adeguamento alle nuove regole e ai rilevanti mutamenti del contesto di riferimento.

APPENDICE

Tavola 1

Segnalazioni ricevute (miliardi di euro, se non diversamente specificato)					
	2021	2022	2023	2024	2025
Valori assoluti	139.524	155.426	150.418	145.401	162.059
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente	23,3	11,4	-3,2	-3,3	11,5

Tavola 2

Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante (1)								
TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	2023		2024			2025		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(var. % rispetto al 2023)	(valori assoluti)	(quote %)	(var. % rispetto al 2024)
Intermediari e operatori bancari e finanziari	126.125	83,8	117.982	81,1	-6,5	129.202	79,7	9,5
Banche e Poste	82.374	54,8	74.644	51,3	-9,4	94.669	58,4	26,8
<i>di cui Banche digitali</i>	3.293	2,2	3.729	2,6	13,2	18.668	11,5	400,6
Intermediari e operatori finanziari	43.746	29,1	43.326	29,8	-1,0	34.525	21,3	-20,3
IMEL e punti di cont. di IMEL comunitari	21.025	14,0	20.513	14,1	-2,4	13.127	8,1	-36,0
IP e punti di contatto di IP comunitari	16.220	10,8	17.148	11,8	5,7	16.083	9,9	-6,2
Imprese di assicurazione	3.604	2,4	3.219	2,2	-10,7	2.872	1,8	-10,8
Intermediari finanziari ex art. 106 TUB	1.361	0,9	1.299	0,9	-4,6	1.340	0,8	3,2
SGR, Sicav e Sicaf	443	0,3	431	0,3	-2,7	342	0,2	-20,6
Società fiduciarie ex art. 106 TUB	216	0,1	149	0,1	-31,0	142	0,1	-4,7
SIM	64	0,0	61	0,0	-4,7	100	0,1	63,9
Intermediari e altri operatori finanziari non inclusi nelle precedenti categorie	813	0,5	506	0,3	-37,8	519	0,3	2,6
Società di gestione dei mercati e str. finanziari	5	0,0	12	0,0	140,0	8	0,0	-33,3
Soggetti obbligati non finanziari	23.879	15,9	26.155	18,0	9,5	32.336	20,0	23,6
Professionisti	8.090	5,4	10.345	7,1	27,9	10.399	6,4	0,5
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	7.721	5,1	9.960	6,9	29,0	10.000	6,2	0,4
Dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro	207	0,1	266	0,2	28,5	275	0,2	3,4
Società di revisione, revisori legali	73	0,0	48	0,0	-34,2	42	0,0	-12,5
Studi associati, interprofes. e tra avvocati	42	0,0	33	0,0	-21,4	19	0,0	-42,4
Avvocati	24	0,0	11	0,0	-54,2	27	0,0	145,5
Altri soggetti esercenti attività professionale	23	0,0	27	0,0	17,4	36	0,0	33,3
Operatori non finanziari	3.766	2,5	6.263	4,3	66,3	11.120	6,9	77,6
Soggetti in attività di custodia e trasp. valori	1.034	0,7	556	0,4	-46,2	488	0,3	-12,2
Soggetti in commercio di oro o fabbric. e commercio di oggetti preziosi	1.327	0,9	2.344	1,6	76,6	4.608	2,8	96,6
Operatori in valuta virtuale	1.181	0,8	3.165	2,2	168,0	5.859	3,6	85,1
Altri operatori non finanziari	224	0,1	198	0,1	-11,6	165	0,1	-16,7
Prestatori di servizi di gioco	12.023	8,0	9.547	6,6	-20,6	10.817	6,7	13,3
Pubblica amministrazione	414	0,3	1.264	0,9	205,3	521	0,3	-58,8
Totale	150.418	100,0	145.401	100,0	-3,3	162.059	100,0	11,5

(1) Le tipologie di segnalanti sono definite in dettaglio negli artt. 3 e 10 del D.lgs. 231/2007, a eccezione delle Banche Digitali, da classificazione a fini di analisi interna.

Tavola 3

Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante (1)					
REGIONI	2024		2025		(% popolazione al 1° gennaio 2025)
	(valori assoluti)	(quote % su tot nazionale)	(valori assoluti)	(quote % su tot nazionale)	
Lombardia	27.832	21,2	31.552	21,5	17,0
Campania	15.981	12,2	20.942	14,3	9,5
Lazio	14.615	11,2	15.814	10,8	9,7
Veneto	10.758	8,2	10.507	7,2	8,2
Emilia-Romagna	9.781	7,5	11.149	7,6	7,6
Sicilia	8.940	6,8	9.119	6,2	8,1
Piemonte	8.041	6,1	8.871	6,1	7,2
Toscana	7.659	5,8	8.588	5,9	6,2
Puglia	6.594	5,0	7.194	4,9	6,6
Calabria	3.236	2,5	4.013	2,7	3,1
Liguria	3.043	2,3	3.450	2,4	2,6
Marche	2.983	2,3	2.941	2	2,5
Sardegna	2.452	1,9	2.841	1,9	2,7
Friuli Venezia Giulia	2.262	1,7	2.460	1,7	2,0
Trentino-Alto Adige	2.213	1,7	2.280	1,6	1,8
Abruzzo	1.824	1,4	2.019	1,4	2,2
Umbria	1.366	1,0	1.390	0,9	1,4
Basilicata	730	0,6	728	0,5	0,9
Molise	438	0,3	408	0,3	0,5
Valle D'Aosta	232	0,2	237	0,2	0,2
Totale nazionale	130.980	100,0	146.503	100,0	100,0
Estero	2.586	-	4.337	-	-
Online	11.835	-	11.219	-	-
Totale	145.401	-	162.059	-	-

Tavola 4

Irregolarità di rilievo amministrativo					
	2021	2022	2023	2024	2025
Omessa segnalazione di operaz. sospette	4	9	2	8	7
Omessa trasmissione dei dati aggregati	-	-	-	-	-
Violazione art. 49, co. 1, D.lgs. 31/2007	-	1	-	2	1
Omessa dichiarazione ORO	13	11	8	9	9
Omesso congelamento di fondi e risorse economiche	-	2	-	1	1

Tavola 5

Collaborazione con l'Autorità giudiziaria					
	2021	2022	2023	2024	2025
Richieste di informazioni dall'Autorità giudiziaria	510	313	411	373	356
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria (1)	1.463	1.059	777	741	671
Numero di SOS trasmesse	3.420	2.854	2.756	2.975	2.727

(1) Le tipologie di segnalanti sono definite in dettaglio negli artt. 3 e 10 del D.lgs. 231/2007, a eccezione delle Banche Digitali, da classificazione a fini di analisi interna.

Tavola 6

Scambi informativi con FIU estere					
	2021	2022	2023	2024	2025
Richieste inoltrate	834	790	693	723	742
<i>di cui:</i> per rispondere a esigenze dell'AG	364	334	266	301	398
per esigenze di analisi interna	470	456	427	422	344
Segnalazioni cross-border inviate	6.888	6.896	8.753	10.267	13.482
Richieste/inform. spontanee ricevute	1.697	1.657	1.436	1.508	1.601
Canale Egmont	872	776	634	638	787
Canale FIU.net	825	881	802	870	814
Segnalazioni cross-border ricevute	25.018	80.934	77.176	65.692	60.367

(1) Le tipologie di segnalanti sono definite in dettaglio negli artt. 3 e 10 del D.lgs. 231/2007, a eccezione delle Banche Digitali, da classificazione a fini di analisi interna.

Questa pubblicazione è stata stampata
su carta certificata Ecolabel UE
(numero di registrazione: FI/011/001)

Inoltre l'impatto ambientale connesso con il ciclo di vita della carta utilizzata
è stato compensato con l'acquisto di crediti di carbonio e piantando alberi in aree del territorio italiano.

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