



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

# Piano Strategico

## 2023-2025

<https://uif.bancaditalia.it>

... passo - h...  
...  $\frac{1}{14}$  ...  
... centro delle ...  
...  $\frac{1}{14}$  ...



## La missione della UIF

La missione istituzionale della UIF è quella di svolgere un'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nonché di adempiere agli altri compiti attribuiti dalla legge.

A tal fine la UIF:

- sulla base delle proprie fonti (segnalazioni di operazioni sospette, comunicazioni oggettive, comunicazioni della Pubblica amministrazione, dati aggregati, ispezioni) e delle informazioni acquisite da altre autorità, individua attività funzionali al riciclaggio, al compimento di reati-presupposto o al finanziamento del terrorismo, le analizza e le porta all'attenzione degli Organi investigativi con una valutazione del grado di rischio e con approfondimenti a esso parametrati;
- analizza i flussi finanziari per individuare e prevenire ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e fornisce indicatori di rischio al sistema dei segnalanti e ad altre autorità;
- collabora con la rete mondiale delle FIU scambiando informazioni relative ad operatività sospette transnazionali;
- coopera con altre autorità, in particolare con le autorità di vigilanza di settore e di supervisione antiriciclaggio, anche in sede di controlli e di analisi delle irregolarità, per preservare l'integrità del sistema e prevenire e contrastare il rischio di inquinamento dei mercati e degli operatori derivante dai flussi finanziari di origine criminale;
- collabora con l'Autorità giudiziaria e con gli Organi investigativi per la repressione dei reati, fornendo approfondimenti finanziari su vicende collegate al riciclaggio, alla criminalità economica e al finanziamento del terrorismo;
- cura la produzione normativa di competenza, elaborando e diffondendo istruzioni, indicatori di anomalia, modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali; segue e contribuisce all'elaborazione della regolamentazione primaria e secondaria in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo;
- partecipa alle attività degli organismi europei e internazionali per lo sviluppo della collaborazione e per la definizione e l'omogenea applicazione di principi e regole in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo;
- effettua, nelle materie di competenza, controlli anche ispettivi ed espleta gli adempimenti conseguenti (interventi di richiamo, istruttoria dei procedimenti sanzionatori, comunicazioni ad altre autorità);

- partecipa al Comitato di Sicurezza Finanziaria e alla Rete degli Esperti del Comitato stesso; riceve le informazioni relative ai fondi congelati e ai fondi e alle risorse economiche, anche non ancora congelati, appartenenti o controllati dalle persone o entità destinatarie di sanzioni economiche internazionali; riceve, su delega dello stesso CSF, le comunicazioni previste dalla normativa europea sui depositi di soggetti non listati appartenenti o residenti in Paesi sanzionati;
- controlla i flussi finanziari delle imprese che svolgono attività in vario modo connessa alla produzione e diffusione di mine antipersona e munizioni "a grappolo".



# Consuntivo dell'azione svolta in attuazione del Piano strategico 2020-2022

Il piano strategico 2020-2022 indicava come primari obiettivi da perseguire:

- presidiare e rendere più efficienti i processi di lavorazione delle SOS anche con l'attivazione di poli di competenza per i comparti nuovi o particolarmente complessi (valute virtuali, giochi, *cybercrime*, *Fintech*) e i fenomeni criminali rilevanti (finanziamento del terrorismo, criminalità organizzata, corruzione e abuso di risorse pubbliche, reati fiscali);
- accrescere lo strumentario avanzato per l'analisi delle informazioni anche mediante il ricorso a tecnologie innovative;
- sfruttare pienamente la base dati costituita dalle comunicazioni oggettive sul contante per l'analisi strategica dei flussi a rischio di riciclaggio e per l'individuazione di operatività sospette non segnalate;
- sensibilizzare i segnalanti sui valori della collaborazione, intraprendere azioni per migliorare, specie sul profilo qualitativo, i contributi di categorie di segnalanti di settori esposti a elevati rischi (giochi, carte di pagamento);
- coinvolgere maggiormente nelle attività di segnalazione e contrasto gli enti della Pubblica amministrazione anche in considerazione del loro ruolo nella gestione dei fondi rivenienti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;
- accrescere la collaborazione con gli Organi investigativi, la Magistratura, la DNA, le altre autorità competenti;
- partecipare attivamente agli approfondimenti in corso per l'istituzione di un "Meccanismo" europeo per le FIU e dare ulteriore impulso alle Joint Analysis con FIU estere.

Gli obiettivi indicati – anche grazie al costante supporto fornito dalla Banca d'Italia – sono stati raggiunti e costituiscono la premessa della pianificazione strategica per il prossimo triennio. Dei risultati conseguiti negli scorsi anni si è dato conto nel Rapporto annuale dell'Unità presentato al pubblico e trasmesso, per il tramite del MEF, al Parlamento.

## Il contesto di riferimento

Il contesto in cui opera la UIF è attualmente connotato da una forte dinamicità sia con riferimento all'evoluzione normativa sia con riguardo al quadro dei rischi e alle condizioni operative.

La capillare diffusione del *Fintech* ha fatto emergere nuovi strumenti finanziari e ha innovato le transazioni e le modalità di scambio; la diffusione delle tecnologie basate sulla *blockchain* ha ampliato e diversificato la platea degli operatori cui si applicano gli obblighi antiriciclaggio.

Fenomeni di riciclaggio e corruzione su larga scala che hanno investito alcuni Paesi europei hanno evidenziato carenze nei loro presidi di prevenzione e di controllo e hanno innescato gravi crisi bancarie.

Anche a seguito di tali eventi, a livello europeo è in corso di definizione una riforma organica del quadro regolamentare e istituzionale, che prevede tra l'altro l'introduzione di un "rulebook" antiriciclaggio armonizzato, il rafforzamento dei controlli, la nascita dell'Anti Money Laundering Authority (AMLA), con separate funzioni di supervisione antiriciclaggio e di "Meccanismo di coordinamento e di supporto" all'azione delle FIU. L'AMLA si porrà al centro di un sistema integrato ed eserciterà poteri di supervisione diretta e indiretta nei confronti, in particolare, degli intermediari bancari e finanziari nonché di coordinamento dell'attività delle FIU, che continueranno a svolgere autonomamente le attività loro attribuite.

Si tratta di un punto di svolta fondamentale nella definizione degli assetti istituzionali europei, con significative ripercussioni sui compiti delle autorità nazionali e sulle modalità di svolgimento delle attività antiriciclaggio.

I compiti della UIF si collocano in un quadro di rischi ampio sul piano geografico e complesso nella dialettica tra presidi e minacce mutevoli, che si manifestano in maniera talora inattesa. Indispensabili strumenti di orientamento strategico e operativo sono costituiti dal Supranational Risk Assessment, aggiornato dalla Commissione europea con cadenza biennale, e dalla Valutazione Nazionale dei Rischi, curata dal MEF con il contributo delle autorità competenti. A livello globale, il ricorso a "paradisi fiscali", centri *off-shore* e paesi non collaborativi continua a offrire opportunità di arbitraggio regolamentare, anche a causa del basso grado di armonizzazione di regole e standard e della non elevata efficacia delle politiche di *blacklisting*.

In Italia il rischio di riciclaggio permane molto significativo, con un'elevata incidenza delle condotte illecite riconducibili a corruzione, estorsione, evasione e reati tributari, usura, narcotraffico, reati fallimentari e societari. Il campo di azione criminale si è ampliato anche perché la pandemia e la conseguente crisi economica hanno aperto occasioni di sfruttamento delle ingenti risorse pubbliche messe in campo, a sostegno dell'economia, sia dall'Italia che dall'Europa. Le ulteriori ingenti disponibilità previste dal PNRR e i negativi impatti economici conseguenti all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia accrescono il rischio di illeciti a danno di cittadini e imprese.

Resta centrale, in questo quadro, il ruolo delle organizzazioni criminali italiane e straniere, in grado di assicurare la continua evoluzione di tecniche e processi

funzionali all'occultamento di risorse anche in danno dell'erario e la movimentazione e il reinvestimento di capitali di provenienza illecita; l'accesso ad ampie reti relazionali, interconnesse anche con ambienti non strettamente criminali, consente inoltre di incidere spesso anche su processi decisionali pubblici.

Sui rischi di riciclaggio continuano a pesare la diffusione dell'uso del contante e la dimensione dell'economia non osservata. Per altro verso, l'incessante sviluppo tecnologico favorisce la definizione di nuovi prodotti, la velocità delle transazioni e la spersonalizzazione del rapporto agevolando l'anonimato, con conseguenti rischi non sempre adeguatamente percepiti da parte di alcune categorie di operatori non finanziari. La diffusione di *crypto-assets*, anche nella forma di *stablecoin*, e più in generale di forme di finanza decentralizzata (De.Fi.), introducono rischi difficilmente presidabili, specie a livello nazionale, attraverso metodologie tradizionali.

La minaccia terroristica resta immanente, nonostante l'attenuarsi in questi anni delle sue manifestazioni, e rende necessario mantenere una forte attenzione alle possibili connessioni con i circuiti finanziario/relazionali che emergono dalle segnalazioni.

L'operatività corrente dell'Unità registra una rilevante e continua espansione soprattutto per la considerevole crescita delle segnalazioni di operazioni sospette nazionali e di quelle cross-border trasmesse dalle FIU europee, ma anche per la gestione dell'ingente patrimonio informativo di cui oggi dispone, connesso con le comunicazioni oggettive relative alle operazioni in contante, oltre che con i dati SARA e ORO.

Negli anni è mutato il profilo delle segnalazioni sospette; da una parte esse contengono una rappresentazione molto più articolata e dettagliata delle operatività (anche in ambiti nuovi e specializzati), dall'altra risentono del maggior ricorso dei soggetti obbligati a sistemi automatici di identificazione delle anomalie, spesso non supportati da successive valutazioni di significatività; tale fenomeno assume rilevanza sistemica negli ambiti in cui il rapporto fra intermediari e cliente è particolarmente debole (es. giochi online e carte prepagate) per cui il confine fra anomalia e sospetto è spesso incerto.

La crescente ricchezza del patrimonio informativo comporta l'intensificarsi dei rapporti con gli Organi investigativi; altrettanto intensa è la collaborazione con l'Autorità giudiziaria e, in particolare, con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, spesso attinente a vicende di elevatissimo spessore criminale.

Ambiti finora caratterizzati da minore impatto operativo, quale quello dei congelamenti e delle altre misure di contrasto all'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, hanno assunto un rilievo molto significativo e continuano a espandersi in relazione al conflitto avviato dalla Russia in Ucraina; assume rilievo, anche alla luce delle deleghe attribuite all'Unità dal Comitato di Sicurezza Finanziaria, il ruolo della UIF nell'azione di individuazione e blocco di ingenti patrimoni detenuti da persone e imprese vicine alla oligarchia russa. A livello internazionale si va delineando in tale ambito un potenziamento del ruolo delle FIU, con effetti di cui tenere conto nell'immediato.

L'opinione pubblica e la stampa mostrano elevato interesse per l'attività svolta dalla UIF; ciò contribuisce a generare un positivo clima di fiducia nei confronti

dell'Unità, ma in alcuni casi fornisce incentivi a impropri utilizzi a fini "scandalistici" di informazioni tratte dalle segnalazioni che coinvolgono personaggi esposti, anche politicamente, acquisite a volte dai fascicoli processuali, altre volte in maniera chiaramente impropria e non determinabile. Tali situazioni comportano negative ricadute sulla riservatezza che deve caratterizzare l'attività svolta e quindi sulla tenuta stessa del sistema di prevenzione.





# Punti di forza e aree di miglioramento

## Punti di forza

- Le risorse assegnate all'Unità, caratterizzate da un'alta motivazione etica, sono di elevato livello qualitativo e vantano ora un più ampio ventaglio di professionalità (giuridiche, economico-finanziarie, statistiche, informatiche) ben integrate fra loro.
- L'ampia ed evoluta dotazione di strumenti tecnologici consente di assicurare l'efficacia e la continuità dell'azione istituzionale anche in presenza di improvvise situazioni di criticità, come attestato nel caso della recente pandemia.
- L'Unità dispone di molteplici fonti informative, spesso integrate fra loro, rappresentate sia dalle basi dati di cui essa è titolare, sia da archivi resi disponibili dalla Banca d'Italia o da altre autorità, sia da fonti aperte; la disponibilità di tali informazioni unita ai poteri di controllo che la norma le assegna, conferiscono alla UIF la flessibilità necessaria a intercettare prontamente i rischi emergenti.
- Il continuo adeguamento dei processi di lavoro interni dell'Unità ha consentito di fronteggiare l'aumento delle segnalazioni e delle collaborazioni mantenendo adeguati standard di qualità delle analisi e degli altri contributi. A ciò ha fortemente contribuito il costante presidio sugli sviluppi delle piattaforme informatiche per la raccolta, gestione, analisi e disseminazione delle SOS che la UIF utilizza da oltre un decennio.
- La riorganizzazione attuata nel 2020 ha portato alla costituzione di alcuni poli di competenza che consentono un trattamento mirato di diverse tipologie di segnalazioni.
- L'aumento del numero delle segnalazioni di operazioni sospette impone di attivare nuove e più efficaci metodiche per l'emersione dei fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e di realizzare forme di selezione e di classificazione automatica delle segnalazioni al fine di individuare precocemente e approfondire quelle a più elevato rischio di riciclaggio; alla definizione e allo sviluppo all'interno dell'Unità di tali metodologie possono concorrere le nuove figure di *data scientist* di cui l'Unità si sta dotando.
- Il riassetto organizzativo approvato nel 2022 consente un ulteriore sviluppo delle specializzazioni interne e la razionalizzazione e l'ottimizzazione dei processi dell'Unità. Il Servizio Valorizzazione delle informazioni e innovazione tecnologica previsto dalla riorganizzazione supporterà le attività operative dei servizi Normativa e collaborazioni istituzionali e Operazioni sospette e assicurerà la realizzazione di metodologie evolute per la classificazione e la selezione delle informazioni; la costituenda Divisione deputata agli scambi informativi con le FIU, anche mutuando metodiche in uso per l'analisi delle segnalazioni sospette, potrà ulteriormente valorizzare il patrimonio di informazioni acquisite dall'estero; una nuova Divisione SOS consentirà una più equilibrata distribuzione dei carichi gestionali e operativi.

- La UIF ha sviluppato un'elevata capacità di partecipare e supportare attività di policy e regolamentari, a livello nazionale ed europeo; si pone come riferimento per la definizione di forme più ampie di collaborazione e per l'impulso a un sistema sovranazionale di analisi e controlli. La reputazione acquisita in questi anni rende l'Unità un partner di riconosciuta rilevanza da parte di numerose autorità, anche esterne al sistema di prevenzione (ANAC, Segreteria PNRR, Cabina di regia per il monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni in materia di bonus edilizi, Agenzie di Informazione per sicurezza dello Stato, Reparti Operativi Speciali dei Carabinieri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione). L'autorevolezza nelle sedi internazionali contribuisce a rafforzare il ruolo della UIF nella progettazione del futuro sistema incentrato sull'AMLA.

## Aree di miglioramento

- La crescita dei carichi di lavoro prosegue su ritmi eccezionali che rendono difficile perseguire un proporzionale incremento delle risorse, nonostante il potenziamento già realizzato e quello programmato. A risorse invariate, può risultare complesso mantenere adeguati standard quali/quantitativi nell'analisi delle operazioni sospette, portare a regime l'analisi delle segnalazioni *cross-border*, rafforzare le analisi congiunte con altre FIU nonché assicurare le altre attività di competenza (in particolare le collaborazioni con l'Autorità giudiziaria e l'attività di controllo).
- La crescita delle esigenze interne ed esterne collegate al potenziamento dell'antiriciclaggio e alla costituzione della nuova Autorità europea antiriciclaggio è destinata a determinare una rilevante pressione sulle risorse dotate delle necessarie competenze; l'Unità, presso la quale operano per lo più persone già formate, potrebbe subire un sensibile impatto dall'avvio delle nuove funzioni e del nuovo assetto istituzionale.
- La dinamicità e la dimensione dei fenomeni criminali con cui la UIF si confronta e l'emergere continuo di nuove esigenze (quali, da ultimo, i compiti di gestione delle informazioni e di attuazione delle sanzioni finanziarie connesse all'invasione dell'Ucraina) richiedono un continuo adeguamento dell'ambiente di raccolta e analisi delle informazioni e lo sviluppo di uno strumentario informatico sempre aggiornato, evoluto e funzionale. A tali esigenze, si aggiungono le crescenti minacce in termini di sicurezza informatica, che impongono un rafforzamento delle misure attuali. Ne consegue una complessa programmazione degli interventi – spesso urgenti e a carattere prioritario – la cui realizzazione, nonostante il valido supporto informatico, risulta particolarmente sfidante.
- Il sistema dei controlli interni, dimostratosi finora efficace, richiede adeguamenti alla maggior complessità organizzativa, alla accresciuta dimensione operativa, alla maggiore incidenza dei rischi operativi.

## Obiettivi strategici e obiettivi intermedi

Nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio la UIF deve porsi l'obiettivo di rappresentare un punto di riferimento non soltanto per i soggetti obbligati e per le altre autorità, ma anche per la società civile, che deve poter vedere nell'Unità un esempio, al passo con i tempi, di competenza, efficienza e concreto impegno per la tutela della legalità.

Nell'attuale contesto la UIF deve mantenere e consolidare il ruolo di impulso nello sviluppo del nuovo sistema europeo, proseguendo e rafforzando i rapporti con gli interlocutori nazionali e dell'Unione, nonché sviluppare, in raccordo con i settori della Banca d'Italia interessati, iniziative per prepararsi a partecipare efficacemente al nuovo sistema sovranazionale.

Si riportano di seguito i cinque obiettivi strategici della UIF, declinando per ciascuno di essi alcuni obiettivi intermedi, che concorrono alla loro realizzazione.

### Obiettivo 1

**Aumentare l'efficacia dell'attività di analisi finanziaria dell'Unità a fronte dell'ampliamento del patrimonio informativo, delle innovazioni tecniche, dell'integrazione internazionale**

#### Obiettivi intermedi

- 1.1. Migliorare le metodologie e le procedure di analisi finanziaria e assicurare uniformità e tempestività dell'output, definendo sistemi per la classificazione automatica e la selezione delle segnalazioni che consentano, anche integrando nuove basi dati, l'individuazione di fattispecie e fenomeni rilevanti per le diverse aree di rischio del sistema finanziario.
- 1.2. Nell'ambito del progetto di aggiornamento delle infrastrutture informatiche della UIF, presidiare e implementare i progetti per la gestione e l'analisi del flusso segnaletico e promuovere l'integrazione delle informazioni oggetto degli scambi con le controparti estere che avvengono sulle piattaforme dedicate.
- 1.3. Rafforzare l'analisi operativa e strategica e l'identificazione di operatività a rischio di riciclaggio, anche nell'ottica dello sviluppo di indicatori statistici di rischio, attraverso l'integrazione e lo sfruttamento, anche con tecniche innovative, del patrimonio informativo dell'Unità e di eventuali altre basi dati.

## Obiettivo 2

**Favorire la collaborazione dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio al fine di contribuire al miglioramento della qualità delle segnalazioni**

### Obiettivi intermedi

2.1. Rafforzare il dialogo con i segnalanti sia tramite interlocuzioni periodiche e mirate al miglioramento della qualità del flusso segnalatico e alla diversificazione dei feedback sia mediante un'attività di controllo proporzionata; tali iniziative coinvolgeranno, in particolare, le categorie meno collaborative o caratterizzate da elevati profili di rischio o da attività innovative.

2.2. Adeguare la normativa e realizzare presidi qualitativi per assicurare il valore aggiunto informativo delle SOS sotto il profilo della coerenza delle informazioni e dell'adesione al modello segnalatico.

2.3. Promuovere il mantenimento di elevati presidi a tutela della riservatezza del patrimonio informativo della UIF e delle informazioni scambiate con organismi esterni in stretta collaborazione con tutti i soggetti coinvolti.

## Obiettivo 3

**Estendere il perimetro e il contenuto della collaborazione con altre autorità competenti per supportare le analisi della UIF e contribuire all'azione preventiva e repressiva degli altri organi**

### Obiettivi intermedi

3.1. Rafforzare la collaborazione e lo scambio informativo con il Comitato di Sicurezza Finanziaria, l'Autorità giudiziaria, gli Organi investigativi, le autorità di vigilanza e controllo.

3.2. Sviluppare un quadro condiviso di criteri per la selezione dei contesti a maggior rischio e per l'analisi delle informazioni, nonché metodologie di valutazione di strumenti innovativi e nuovi operatori con le autorità di supervisione antiriciclaggio, gli OO.II. e la DNA.

## Obiettivo 4

**Potenziare la comunicazione su attività, risultati, rischi e proposte, attraverso iniziative informative e pubblicazioni, per aumentare il grado di *accountability* dell'Unità**

### Obiettivi intermedi

4.1. Adottare iniziative di comunicazione al pubblico al fine di diffondere la conoscenza del ruolo della UIF e dei risultati dell'apparato di prevenzione, anche mediante lo sviluppo di una linea editoriale e di iniziative di comunicazione in grado di raggiungere un pubblico maggiormente diversificato.

4.2. Accrescere il colloquio con gli attori istituzionali tramite workshop, seminari e altre iniziative formative e informative sui risultati di specifiche attività di analisi e studio, che tengano conto anche dei risultati dell'analisi strategica e operativa.

## Obiettivo 5

**Partecipare alla definizione di policy, standard e regole internazionali ed europee e sviluppare la collaborazione operativa internazionale, anche nella prospettiva dell'avvio dell'AMLA**

### Obiettivi intermedi

5.1. Partecipare alle sedi europee e internazionali per la definizione di regole e policy anticiclaggio armonizzate e rigorose, contribuire alla definizione della cornice disciplinare dell'AMLA e dare attuazione in Italia alle nuove disposizioni europee.

5.2. Stimolare, sulla base dell'esperienza e dei progetti in corso a livello nazionale, il dibattito con le controparti estere sugli strumenti innovativi di analisi e sulle più efficaci modalità operative di verifica e controllo.

5.3. Sviluppare l'attività di collaborazione operativa con le FIU estere per rendere più efficace l'attività di analisi, anche promuovendo esercizi congiunti di tipo strategico o operativo.

# Allegato 1 – Piano strategico 2020-2022: Obiettivi strategici della UIF e risultati conseguiti

2020 - 2022

Operatività

- ✓ Accrescere la sicurezza e la rapidità degli scambi informativi con i segnalanti
- ✓ Rinnovare RADAR
- ✓ Accrescere l'utilizzo di tecniche avanzate di analisi
- ✓ Sfruttare le comunicazioni oggettive

Collaborazione

- ✓ Ampliare la conoscenza sull'operatività dei settori innovativi
- ✓ Sviluppare la collaborazione con l'Agenzia delle Dogane
- ✓ Ampliare il flusso di feedback ai segnalanti
- ✓ Rafforzare il rapporto con le Procure
- ✓ Intensificare lo scambio con le FIU estere
- ✓ Accrescere la collaborazione con OO.II. e DNA

Organizzazione

- ✓ Attuare la riforma organizzativa
- ✓ Rivedere il sistema dei controlli
- ✓ Sviluppare un evoluto strumentario informatico

Comunicazione

- ✓ Accrescere l'efficacia della comunicazione esterna
- ✓ Ampliare la diversificazione delle pubblicazioni dell'Unità