

Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Anno 2016

Relazione del Direttore

Roma, 3 luglio 2017



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Anno 2016

Relazione del Direttore

Roma, 3 luglio 2017

Autorità, Signore, Signori,

L'Unità di Informazione Finanziaria si appresta a compiere il suo decimo anno di vita. È una ricorrenza importante che coincide con un altrettanto importante rinnovamento del quadro normativo: il decreto che adegua la legislazione italiana alle disposizioni della quarta Direttiva antiriciclaggio dell'Unione Europea.

L'azione della UIF si è nel tempo evoluta per assicurare una sempre maggiore incisività ed efficacia in un contesto in cui è cambiato il profilo delle minacce, è mutato lo scenario economico per il perdurare della crisi finanziaria, si sono sviluppate più strette relazioni e possibilità di collaborazione all'interno del sistema di prevenzione e contrasto.

L'incontro di oggi, volto a presentare al pubblico il Rapporto con cui l'Unità rende conto al Parlamento del suo operato, offre dunque l'occasione per riflettere sul ruolo finora svolto dalla UIF e sulle opportunità offerte dalla nuova disciplina per l'Unità e per il sistema antiriciclaggio nel suo insieme.

Le linee evolutive nel primo decennio

L'ordinamento italiano, in linea con i principi internazionali, attribuisce alla UIF il compito di ricevere, approfondire e quindi trasmettere agli Organi investigativi le segnalazioni di operazioni sospette inviate dalla vasta platea di soggetti obbligati. Nel sistema di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo l'Unità si trova, dunque, in una posizione di confine tra i segnalanti, cui la normativa affida il compito di intercettare le risorse di provenienza illecita allo scopo di preservare il sistema economico dai tentativi di infiltrazione criminale, e le istituzioni pubbliche, incaricate di dare concretezza a questa tutela in sede investigativa e giudiziaria.

Chi presidia tale confine deve assicurare: che le minacce siano rilevate con precisione e immediatezza affinché non infettino il sistema; che i falsi allarmi siano prontamente individuati per evitare sfiducia e dispersione di energie; che informazioni parziali, spesso frammentarie, a volte imprecise, siano verificate e coordinate in un quadro coerente per far sì che le indagini permettano di intercettare le condotte criminali e di punire i colpevoli.

L'Unità ha interpretato questo delicato ruolo valorizzando l'aspetto del dialogo con gli operatori con un obiettivo: fare in modo che i presidi antiriciclaggio siano e vengano percepiti non come un insieme di adempimenti burocratici imposti dall'alto ma come un sistema condiviso, in cui i singoli partecipanti contribuiscono, ciascuno in funzione delle proprie caratteristiche e dei propri compiti, al perseguimento di un comune obiettivo finale, ovvero una società in cui non è consentito, con i frutti del crimine, di alterare il funzionamento del mercato, di acquisire potere economico e, in ultima istanza, di influenzare le regole della comune convivenza.

Non è un caso che gli obblighi connessi con la segnalazione delle operazioni sospette vengano comunemente indicati con la locuzione "collaborazione attiva", a sottolineare il fatto che la loro corretta osservanza presuppone un coinvolgimento diretto da parte dei soggetti obbligati, una partecipazione motivata e consapevole che va ben oltre il formale assolvimento di un obbligo di comunicazione. Sono adempimenti che presuppongono valutazioni complesse, con un insopprimibile margine di discrezionalità, il cui adeguato esercizio richiede lo sviluppo di una specifica sensibilità tecnica e, vorrei aggiungere, di un forte senso di etica civile.

In questa prospettiva la UIF si è adoperata per semplificare e rendere più agevole l'adempimento del dovere di segnalazione, per assicurare supporto agli operatori e per contribuire a sviluppare una diffusa cultura antiriciclaggio. Ha dedicato costante attenzione alla creazione di molteplici occasioni di scambio e confronto con i soggetti obbligati mediante la partecipazione a confronti pubblici, l'organizzazione di incontri con i segnalanti, le varie forme di *feedback* sviluppate e aggiornate nel tempo, il dialogo sempre aperto con le associazioni di categoria e gli organismi di autoregolamentazione.

Il nostro impegno ha trovato una positiva risposta da parte degli operatori e si è tradotto, negli anni, in un *trend* di eccezionale crescita del flusso di segnalazioni che, nel 2016, ha raggiunto 101.065 unità, livello oltre otto volte superiore a quello che si registrava alla costituzione della UIF.

Sono dati che testimoniano il cambiamento profondo nell'atteggiamento dei soggetti obbligati. Fino alla riforma del 2007 essi apparivano restii alla collaborazione, spesso trincerandosi dietro improprie motivazioni di lealtà verso il cliente o di eccessiva onerosità del sistema segnaletico.

La numerosità delle segnalazioni non rappresenta un valore in sé; sono state anzi avviate iniziative per favorire una maggior selettività da parte degli operatori, senza perdere informazioni utili. Essa va letta, innanzitutto, come il segno tangibile dell'accresciuta consapevolezza del ruolo che la collaborazione attiva ha acquisito nell'ambito del sistema di prevenzione. Anche categorie inizialmente meno partecipi e attive stanno reagendo alle sollecitazioni con una progressiva crescita di sensibilità. All'aumento delle segnalazioni ha contribuito il protocollo d'intesa con il Consiglio Nazionale del Notariato che ha assicurato l'anonimato dei professionisti segnalanti.

Analoghi effetti si attende produca il protocollo, sottoscritto nel 2016, con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili.

La collaborazione più attiva e consapevole si è tradotta anche in un'accresciuta qualità del flusso informativo in termini di tempestività, complessità e significatività dei fenomeni rilevati.

Abbiamo spesso sottolineato l'importanza della pronta rilevazione delle anomalie e ci siamo impegnati per semplificare gli adempimenti. Il risultato è stato una notevole contrazione nei tempi di inoltro delle segnalazioni. Nel 2008, primo anno di attività della UIF, solo il 20 per cento di esse veniva inviato entro 30 giorni dall'esecuzione dell'operazione sospetta; la quota, già salita nel 2013 fino al 35 per cento, si è attestata nel 2016 al 43 per cento; nel corrente anno è pari a circa il 48 per cento.

L'accresciuta capacità dei soggetti obbligati di rilevare e segnalare tempestivamente le anomalie ha agevolato anche l'adozione di provvedimenti di sospensione delle operazioni non ancora eseguite, premessa per interventi di sequestro dei fondi illeciti da parte dell'Autorità giudiziaria.

Analoghi miglioramenti si riscontrano sul fronte della effettiva rilevanza criminale delle operazioni individuate dai segnalanti. Il sistema di segnalazione delle operazioni sospette si è rivelato sempre più capace di fornire informazioni finanziarie utili per aprire nuovi scenari d'indagine e per supportare, nei procedimenti già in corso, la ricostruzione di schemi criminali complessi. Lo confermano le informazioni rese dagli Organi investigativi a seguito della disseminazione: nel 2016 il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria ha ritenuto di interesse a fini d'indagine oltre il 70 per cento delle segnalazioni analizzate; il 31 per cento di esse riguardavano soggetti su cui non sussistevano informazioni pregiudizievoli.

Parallelamente all'azione diretta a promuovere la collaborazione dei segnalanti è stata attuata una duplice strategia volta al potenziamento delle capacità di analisi dell'Unità. Occorreva, in primo luogo, fronteggiare il flusso in continua crescita delle nuove segnalazioni e ridurre simultaneamente il numero e i tempi di giacenza di quelle in lavorazione; era, nel contempo, essenziale ottenere tali risultati senza sacrificare la qualità dell'analisi ma, anzi, accrescendola.

Penso di poter affermare che entrambe le sfide sono state affrontate con successo. Lo attestano anche i risultati del 2016: sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi 104 mila segnalazioni; lo *stock* di quelle in attesa di lavorazione è stato ridotto, a fine anno, a sole 4.700 unità; erano 17 mila a fine 2010 e 35 mila nel 2011. Cresce costantemente la sintonia tra la valutazione del livello di rischio attribuito dalla UIF a ciascuna segnalazione e quella attestata nel *feedback* ricevuto dalla Guardia di

Finanza e dalla DIA (nell'ultimo triennio dal 73 per cento all'82 per cento dei casi esaminati).

Il raggiungimento di tali obiettivi è il frutto del costante impegno che l'Unità, fin dalla sua costituzione, ha dedicato all'affinamento dei processi di lavoro, aumentando allo stesso tempo efficienza e accuratezza dei risultati. Determinanti sono stati la realizzazione, nel corso degli anni, di avanzati strumenti informatici e il ricorso a nuove modalità organizzative, destinate anche a favorire la specializzazione e la focalizzazione su tematiche di particolare rilevanza, come la criminalità organizzata e il terrorismo.

La definizione di strumenti e metodologie di valutazione della pericolosità delle operazioni segnalate e il loro affinamento hanno favorito un approccio delle analisi finanziarie basato sul rischio. È stata anche necessaria l'acquisizione e la formazione di competenze specialistiche nei diversi campi interessati dalle tecniche di riciclaggio, nello sviluppo di modelli statistico-econometrici per l'esame dei flussi finanziari e nell'approntamento e gestione di strumenti informatici avanzati.

Altro asse portante della strategia attuata dalla UIF in questi anni è rappresentato dallo sviluppo di una rete di collaborazione, scambio informativo e confronto con tutte le autorità nazionali impegnate nell'antiriciclaggio, con gli organismi internazionali e con le *Financial Intelligence Units* (FIU) estere, nella consapevolezza che l'azione di prevenzione e contrasto può avere successo solo se assume connotazioni unitarie di sistema, evitando frammentazioni e particolarismi.

Segnale visibile dello sviluppo dell'apparato di prevenzione e contrasto inteso come "network" unitario è la stessa conformazione assunta dalle infrastrutture tecnologiche che lo assistono. In questi anni i sistemi informativi adottati dall'Unità e dagli Organi investigativi, deputati alla trattazione delle segnalazioni di operazioni sospette, si sono evoluti in piena sintonia e sinergia, condividendo logiche e impostazioni, nel quadro di un continuo confronto. La UIF ha dedicato particolare attenzione al potenziamento degli strumenti per la comunicazione e la condivisione tempestiva e sicura delle informazioni fra i diversi attori: dopo l'avvio nel 2011 del sistema RADAR, per assicurare il contatto immediato fra la UIF e i segnalanti, nel 2013 è stato realizzato un portale per veicolare nel modo più efficiente le informazioni e le analisi agli Organi investigativi; proprio in questi giorni l'Unità sta ultimando la realizzazione di un nuovo portale (SAFE) destinato ad accogliere l'intera attività di scambio e collaborazione fra l'Unità e tutti gli attori istituzionali, assicurando livelli ancora maggiori di sicurezza, rapidità, efficienza.

Questi risultati sono stati pienamente riconosciuti dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) al termine della *Mutual evaluation* di recente

condotta sul nostro sistema. Ritengo che fattore chiave per il loro conseguimento sia stata la soluzione istituzionale adottata dal legislatore per la UIF. La collocazione presso la Banca d'Italia, con presidi tali da garantirne l'indipendenza rispetto alla stessa Banca, ha assicurato all'Unità risorse umane dotate di spiccata professionalità, forte motivazione ed elevata affidabilità nonché sistemi informativi di eccellente livello e in continuo sviluppo; soprattutto ha assicurato una effettiva e piena autonomia di gestione, di azione e di giudizio, una barriera contro ogni possibile interferenza. In questi anni la UIF ha condotto approfondimenti assai delicati che hanno toccato i più disparati ambiti: oltre ai contesti della criminalità comune e organizzata, sono stati affrontati casi di corruzione di funzionari anche di alto livello; di appropriazione di denaro pubblico da parte di esponenti locali o nazionali; di reati fiscali, corruttivi, appropriativi compiuti da imprenditori anche di primo piano; in alcune situazioni queste casistiche si sono intrecciate e sono andate a definire veri e propri "sistemi" criminali. Gli approfondimenti sono stati condotti nel modo più efficace e in assoluta riservatezza; l'Unità è stata al riparo da possibili interferenze.

Questo patrimonio di autonomia e indipendenza, richiesto dalle regole sovranazionali ma spesso non facile da realizzare in concreto, costituisce per la nostra collettività un vero valore riconosciuto e apprezzato anche in sede internazionale.

Il presidio dei rischi nel 2016

Nel 2016 la minaccia terroristica si è imposta come una delle più rilevanti e urgenti fra quelle con cui il sistema si è dovuto confrontare. Le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo sono state 741, un numero più che doppio rispetto al 2015 e sei volte superiore nel confronto con il 2014; oltre il 90 per cento di esse è stato ritenuto di interesse investigativo dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria; sono diversi i casi in cui le indagini hanno confermato i sospetti.

In linea con le iniziative che si andavano definendo nell'ambito del GAFI, la UIF ha diffuso nell'aprile del 2016 una comunicazione contenente indicazioni utili per potenziare le capacità dei soggetti obbligati di intercettare i sintomi del supporto finanziario al terrorismo. Nel maggio 2016 l'Unità ha attivato un portale internet dedicato alle modalità e alle caratteristiche del finanziamento del terrorismo che rappresenta una fonte di conoscenza di informazioni e documentazione, anche di provenienza estera e spesso di non immediata reperibilità.

I recenti episodi di terrorismo hanno confermato che i fallimenti più gravi dei sistemi di contrasto avvengono quando è carente la condivisione delle informazioni, prevalgono i particolarismi, si trascurano i segnali disponibili. Con questa consapevolezza la UIF si è attivata per porre in essere, nei limiti delle sue competenze, ogni misura utile per prevenire e contrastare la minaccia terroristica e per supportare

gli Stati colpiti nella individuazione delle tracce finanziarie degli attentatori e delle loro reti di sostegno che, in alcuni casi, presentavano collegamenti con l'Italia.

L'appartenenza alla rete delle FIU ha rappresentato un rilevante fattore di vantaggio perché ha consentito di avviare immediatamente prassi di scambio basate su meccanismi multilaterali di condivisione delle informazioni di *intelligence* finanziaria. Il gruppo Egmont, che riunisce le FIU di oltre 150 Paesi, ha attivato uno specifico progetto sulle caratteristiche finanziarie dei *foreign terrorist fighters* e ha reso possibile la condivisione di una relevantissima quantità di dati su reti relazionali internazionali, che sono state ricostruite sulla base delle transazioni finanziarie effettuate da persone sospettate di appartenere o supportare l'ISIL e da soggetti a esse collegati. I dati condivisi riguardano finora operazioni compiute da oltre 38 mila nominativi e sono stati oggetto di disseminazione agli Organi investigativi.

Gestire una massa di informazioni non strutturate come questa è molto impegnativo. Nonostante ciò, non ci siamo limitati alla verifica delle ricorrenze nominative solo nelle basi dati interne alla UIF ma abbiamo voluto rispondere nella maniera più incisiva possibile alla domanda di sicurezza espressa dalla collettività. Con una serie di accessi ispettivi, assicurando la riservatezza delle informazioni, è stata verificata la presenza di tali nominativi negli archivi di alcuni gruppi bancari selezionati sulla base della capillarità della rete distributiva e della quota di mercato nei servizi più vulnerabili. Utilizzando un approccio innovativo, le verifiche sono state orientate a intercettare, come richiesto dalla legge, operazioni potenzialmente ricollegabili al finanziamento del terrorismo e non segnalate anche perché difficilmente riconoscibili. Sono emerse ricorrenze e operazioni di possibile rilevanza; gli esiti sono stati condivisi con gli Organi investigativi, con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e con le FIU estere.

Sul versante dell'antiriciclaggio, le segnalazioni di operazioni sospette pervenute nel 2016 hanno segnato un aumento del 22,3 per cento rispetto al 2015 dovuto, in parte, alle circa 21 mila segnalazioni correlate direttamente o indirettamente a casi di adesione alla *voluntary disclosure*. Il *trend* crescente è proseguito anche nel primo semestre del 2017, nonostante la drastica riduzione delle segnalazioni connesse alla procedura di collaborazione volontaria.

Coerentemente con quanto emerso dall'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio coordinata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stata attribuita particolare attenzione alle segnalazioni riguardanti i fenomeni a maggior rischio per il Paese: crimine organizzato, corruzione ed evasione fiscale. Pur nella estrema eterogeneità dei contesti, le analisi dell'Unità hanno spesso fatto emergere l'esistenza tra essi di punti di contatto ed elementi di sovrapposizione, confermando la frequente presenza di interrelazioni soggettive e operative tra le diverse fattispecie criminali.

È il caso delle segnalazioni relative a sospette violazioni di norme fiscali e tributarie, che hanno rappresentato nel 2016 quasi il 36 per cento del totale. Spesso queste violazioni sono il punto di arrivo di disegni volti al mero ottenimento di indebiti vantaggi fiscali. A volte, però, gli approfondimenti svelano che esse sono elementi di schemi molto più complessi e articolati, finalizzati al compimento di reati di altra natura, concepiti e realizzati nell'ambito di organizzazioni criminali ben strutturate. Ne è esempio l'utilizzo delle false fatturazioni allo scopo di reimmettere nel circuito legale proventi derivanti da usura o da estorsione. Le false transazioni commerciali offrono alle imprese criminali anche la giustificazione di ingenti trasferimenti di denaro, che di frequente varcano i confini nazionali per poi, talvolta, rientrarvi dopo un'articolata serie di operazioni dirette a ostacolare la ricostruzione dei flussi finanziari tra i diversi nodi della rete.

Negli ultimi anni, anche a causa della crescente attenzione all'utilizzo del denaro contante, è molto cambiato il modo in cui vengono trasferiti fondi e beni patrimoniali a fini corruttivi. Le analisi hanno permesso di ricostruire casi di rilevanti trasferimenti realizzati tramite triangolazioni con soggetti esteri ovvero apparentemente legittimati da attività consulenziali o di altra natura, fittizie compravendite di opere d'arte, acquisto di beni di lusso o di proprietà immobiliari con fondi messi a disposizione, dietro schermatura, dal soggetto corruttore.

Nel 2016 si è consolidata l'attività del nostro Osservatorio sulla criminalità organizzata che ha accresciuto la sua capacità di individuare operazioni e contesti riconducibili, con ragionevole grado di probabilità, a consorterie criminali, grazie all'approfondimento della conoscenza delle dinamiche mafiose, acquisita nell'attività di collaborazione con l'Autorità giudiziaria, e al progressivo ampliamento e affinamento degli strumenti a disposizione degli analisti. Tale capacità si è riflessa in un elevato incremento dell'interesse investigativo espresso sulle segnalazioni selezionate e trattate dall'Osservatorio.

L'esperienza maturata in questi anni e il progressivo consolidamento delle professionalità degli analisti rendono sempre più frequente la possibilità di adottare, in coerenza con le linee di recente tracciate dal GAFI, un approccio proattivo nel contrasto del riciclaggio, individuando operatività sospette ulteriori rispetto a quelle rilevate dai soggetti obbligati.

Non sono rari i casi in cui nelle informazioni complessivamente acquisite per l'analisi di un'operazione sospetta, l'UIF ha rilevato modelli di comportamento ripetitivi che erano già all'attenzione dell'Unità. In questi casi, a prescindere dalla significatività della segnalazione originaria, abbiamo svolto approfondimenti più estesi che hanno consentito di intercettare attività criminali non segnalate perché non riconosciute, o

anche non riconoscibili, da parte dei soggetti obbligati, a causa della frammentazione operativa.

Seguendo questo approccio, nel 2016, l'Unità ha individuato e segnalato all'Autorità giudiziaria attività anomale connesse alla liquidazione di enti e società di matrice pubblica per un ammontare complessivo di rilevanza particolarmente significativa.

I sistemi finalizzati a ricavare insiemi di elementi o strutture comportamentali ricorrenti dalla massa dei dati grezzi relativi ai casi già analizzati (*pattern recognition*) sono utilizzati dall'Unità specie in settori che possono presentare aree di collusione o sovrapposizione con il terrorismo. Sulla scorta di un'esperienza di analisi congiunta condotta con altre FIU europee, abbiamo avviato nel 2016 un progetto volto a delineare le caratteristiche soggettive e finanziarie comuni alle segnalazioni per le quali le indagini di polizia avevano rilevato o confermato la connessione con il traffico di migranti. La ricerca di tali modelli nella massa delle segnalazioni provenienti da money transfer ha orientato priorità e taglio dei successivi approfondimenti; ne è risultata confermata la validità del metodo adottato che ha portato a individuare alcune ipotesi di operatività funzionali al traffico di migranti, poi confermate dalle successive indagini giudiziarie. Ulteriori applicazioni riguardano l'utilizzo di gruppi significativi di indicatori per ricavare una profilatura finanziaria da applicare a contesti a rischio di supporto al terrorismo.

Nell'ultimo biennio il settore delle rimesse è stato scandagliato con attenzione. Nel 2016 è stata portata a termine la campagna ispettiva avviata, in collaborazione con il Dipartimento Vigilanza della Banca d'Italia e con la Guardia di Finanza, sui money transfer italiani e comunitari, questi ultimi operanti in Italia anche in libera prestazione di servizi. Sono state rilevate significative vulnerabilità della rete distributiva, anche a causa della mancanza di un'adeguata cornice normativa europea che assicuri omogenei ed effettivi livelli di controllo antiriciclaggio su tali operatori. A seguito delle risultanze ispettive sono stati adottati dalle competenti autorità di supervisione italiane o estere provvedimenti inibitori o di rigore nei confronti degli operatori presso i quali erano state accertate gravi carenze nei presidi di prevenzione. Il legislatore ha tenuto conto delle criticità riscontrate, introducendo nel nuovo decreto antiriciclaggio un articolato insieme di previsioni finalizzate a superarle.

Nel corso del 2016 la collaborazione fornita su richiesta dell'Autorità giudiziaria è stata particolarmente intensa e proficua, con apporti di analisi finanziaria di riconosciuta rilevanza per le attività d'indagine. In considerazione dei consolidati rapporti instaurati e dei risultati raggiunti, nei primi mesi del 2017 sono stati siglati protocolli d'intesa

sia con la Procura di Milano sia con la Procura di Roma. Gli accordi disciplinano lo scambio di informazioni di reciproco interesse previsto dalla legge, contemplanò l'individuazione di aree tematiche per analisi congiunte e iniziative formative comuni, stimolano la crescita della cooperazione per fronteggiare efficacemente, nel rispetto dei diversi ruoli istituzionali, le sempre più sofisticate minacce della criminalità, rafforzando le sinergie volte a intercettare le disponibilità economiche che le supportano.

La collaborazione in ambito domestico ha visto il consolidarsi dell'interazione con tutte le autorità coinvolte, a diverso titolo, nel sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La stretta collaborazione con la Vigilanza della Banca d'Italia ha dato luogo, oltre che a diverse iniziative in campo ispettivo e all'adozione delle conseguenti misure correttive, allo sviluppo di indicatori quantitativi di rischio di riciclaggio per i singoli intermediari. Gli indicatori, che hanno beneficiato dell'incrocio delle informazioni della Matrice dei conti con le basi-dati della UIF, sono destinati a confluire nel nuovo modello di analisi del rischio di riciclaggio utile alla Vigilanza per la programmazione della propria attività di supervisione. Contatti sono in corso con l'IVASS per avviare analoghe iniziative congiunte.

La cooperazione con la CONSOB, in particolare sul versante dei controlli sulle società di revisione, e con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, su aree di comune interesse, si è ulteriormente sviluppata in termini operativi e di analisi strategica.

La collaborazione internazionale fra le FIU si è confermata fondamentale per ricostruire percorsi e utilizzi di fondi e strumenti finanziari su scala globale e per fare breccia nelle interposizioni di società, *trust* e altre strutture estere volte a schermare beni di pertinenza di soggetti indagati in Italia.

Grazie soprattutto alle forme di scambio automatico e alle prassi di collaborazione multilaterale messe a punto per intercettare e tracciare le relazioni finanziarie connesse al terrorismo, la UIF ha ricevuto, nell'anno trascorso, complessivamente 3.314 richieste e informative spontanee, con un incremento del 54 per cento rispetto al 2015, del 250 per cento se si considera l'ultimo biennio. Le iniziative delle FIU estere costituiscono preziose fonti di informazioni che l'Unità sottopone ad attento esame sia per soddisfare le aspettative della controparte estera sia per individuare profili di proprio interesse.

Notevole è anche la crescita delle richieste di collaborazione dirette dalla UIF alle FIU estere per esigenze di approfondimento di segnalazioni o per corrispondere a necessità investigative o giudiziarie. Si tratta di un canale informativo di eccezionali potenzialità, reso sempre più fruibile dai costanti recuperi di efficienza nei sistemi internazionali di comunicazione.

Proprio in questi giorni l'Unità ha sottoscritto un protocollo d'intesa con la FIU cinese, che potrà rivelarsi particolarmente utile anche in considerazione del rilievo e

dei motivi di attenzione che caratterizzano i rapporti commerciali e finanziari tra i due Paesi.

Non posso, tuttavia, nascondere che al pieno ed efficace svolgimento della collaborazione internazionale tra FIU continuano a frapporsi numerosi e rilevanti ostacoli, per lo più connessi alla diversità dei contesti in cui operano, dei ruoli e dei poteri ad esse assegnati dai rispettivi ordinamenti. Nonostante la quarta Direttiva abbia compiuto significativi passi verso una disciplina più puntuale e vincolante delle funzioni e delle caratteristiche delle FIU, permangono ancora notevoli differenze nella regolamentazione dei singoli Stati che si ripercuotono sull'efficacia dell'azione domestica e della collaborazione internazionale.

La Piattaforma delle FIU europee nel 2016 ha effettuato un importante lavoro di ricognizione e approfondimento - il *Mapping exercise* promosso e coordinato dalla UIF - sulla natura e le caratteristiche organizzative delle FIU dell'Unione, sulle loro prerogative di autonomia e indipendenza, sulle modalità di svolgimento delle attività di analisi operativa e strategica, sui poteri informativi utilizzabili sul versante interno e su quello internazionale.

L'esercizio comparato ha fatto emergere rilevanti criticità, quali la confusione tra le attività di analisi finanziaria e quelle di accertamento investigativo, con il rischio di dissolvimento della prima nella seconda; carenze dei poteri di acquisizione e scambio delle informazioni; difficoltà di utilizzare in ambito investigativo gli elementi acquisiti dalla collaborazione internazionale tra FIU. Sui risultati dell'indagine la UIF è stata chiamata a riferire al Parlamento Europeo nel corso di un'audizione diretta a individuare le cause e i possibili correttivi di vicende, quali i *Panama Papers*, emblematiche delle vistose carenze nella collaborazione offerta da taluni Stati, specie extra-europei.

Il tema dei "paradisi fiscali" è da tempo oggetto di specifica attenzione da parte della UIF nell'analisi strategica e in quella operativa. È stata aggiornata ai dati del 2015 l'analisi econometrica condotta dall'Unità, a livello provinciale, dei flussi finanziari verso i Paesi a rischio di riciclaggio, estendendola ai bonifici provenienti dall'estero. Rispetto ai fondamentali economici, i flussi anomali così identificati presentano correlazioni positive con misure dell'opacità fiscale e finanziaria degli Stati esteri di destinazione o di origine dei fondi; i flussi anomali risultano correlati anche con indicatori della criminalità nelle province italiane interessate dai bonifici.

L'esame delle segnalazioni di operazioni con Paesi a rischio ha fatto emergere schemi operativi finalizzati a evitare l'imposizione fiscale o a occultare capitali di origine illecita. Per consentire l'approfondimento finanziario di tali schemi, è stata avviata una sistematica mappatura delle caratteristiche di un significativo gruppo di Stati. Si

potranno così individuare le specifiche connotazioni di opacità fiscale, finanziaria e societaria di ciascuno di essi e valutare le possibili combinazioni di strumenti e istituti delle diverse giurisdizioni utilizzate per accrescere le difficoltà di ricostruzione delle operazioni illecite.

È stata anche attivata una collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli volta a individuare sintomi di infiltrazioni della criminalità organizzata o di finanziamento del terrorismo nei flussi finanziari connessi al commercio internazionale. In tale quadro l’Unità, con il Dipartimento Economia e Statistica della Banca d’Italia, ha sviluppato un modello che ha lo scopo di identificare discrepanze tra i flussi documentati nella bilancia commerciale italiana e quelli indicati nella bilancia dei Paesi *partner*, discrepanze che non sono spiegabili con i fondamentali economici o con fattori fisiologici e che quindi sono potenzialmente riconducibili a fenomeni illeciti.

Nel 2016 è proseguito lo *screening* dei bonifici diretti verso alcuni Paesi arabi e nord-africani, mirato all’identificazione di picchi e andamenti anomali e di eventuali vulnerabilità nel sistema di prevenzione degli intermediari. Le condotte rilevate sono state comunicate agli Organi investigativi.

La possibilità di individuare movimentazioni sospette non segnalate ha ispirato anche un ulteriore progetto di analisi statistica che punta a identificare nei dati aggregati le operatività finanziarie con caratteristiche simili a quelle riscontrate in operazioni sospette già ricevute.

Le prospettive

Ritengo a questo punto opportuno volgere lo sguardo alle prospettive per condividere le linee di azione che, in coerenza con quanto posto in luce dall’Analisi nazionale dei rischi e con le strategie definite dal Comitato di Sicurezza Finanziaria, l’Unità intende seguire nel prossimo futuro, tenendo conto della rinnovata cornice normativa.

Il nuovo decreto legislativo, per la cui redazione la UIF ha fornito osservazioni e proposte anche nelle audizioni presso le Commissioni parlamentari, non altera la struttura del previgente sistema antiriciclaggio, già apprezzato dalla recente *Mutual evaluation* del GAFI, ma offre diverse nuove opportunità, anche se forse non tutte quelle che si potevano auspicare.

Il recepimento da parte del Governo di alcuni punti significativi dei pareri resi dalle competenti Commissioni di Camera e Senato ha consentito di rettificare previsioni che avrebbero potuto generare disfunzioni anche rilevanti.

La sensibilità degli organi governativi, l'azione delle autorità e dei competenti organismi di autoregolamentazione nell'emanazione della normativa di attuazione del decreto, assieme alle prassi applicative, consentiranno sicuramente di superare alcune incertezze e di evitare disorientamenti nella fase di avvio della riforma.

Nuovi spazi di azione sono ora offerti con riferimento agli apporti informativi provenienti dagli operatori, alle attività di analisi della UIF e alla cooperazione tra le autorità.

Nonostante la valutazione positiva della crescita della collaborazione prestata dai soggetti obbligati, molto si può ancora fare. Permane una quota non marginale di segnalazioni che continua a presentare una scarsa utilità. Ciò è dovuto non solo agli operatori che talora abdicano al dovere di effettuare un'attenta valutazione del sospetto ma anche alla presenza di zone d'ombra nella regolamentazione. In molti casi, le transazioni sono segnalate come "sospette" non tanto per l'effettiva probabilità che nascondano un'attività criminale, quanto per l'intrinseca opacità del pur legittimo strumento finanziario utilizzato, principalmente del contante, anche se per importi relativamente ridotti. In tali situazioni, gli operatori spesso tendono a effettuare la segnalazione in via cautelativa, sentendosi altrimenti esposti al rischio di contestazione qualora da successive indagini emergesse l'effettiva riconducibilità della transazione a interessi criminali.

Sotto questo profilo può rappresentare un efficace correttivo la previsione nel nuovo decreto delle "comunicazioni oggettive" che, già proficuamente utilizzate in diversi altri Paesi, riguarderanno categorie di operazioni potenzialmente esposte a rischio individuate sulla base di criteri definiti dalla UIF.

Le comunicazioni oggettive potranno decongestionare il flusso delle segnalazioni rendendo superfluo l'invio di quelle motivate solo dal tipo di strumento finanziario utilizzato e favorendo, quindi, la focalizzazione dei soggetti obbligati sulle operazioni effettivamente connotate da sospetto. L'assenza nelle comunicazioni oggettive di ogni fattore valutativo consentirà il ricorso a modalità automatiche di rilevazione e trasmissione, riducendo i costi per il sistema. La conoscenza delle transazioni più esposte a rischi di utilizzo illecito permetterà alla UIF di arricchire l'approfondimento delle segnalazioni pervenute, di meglio valutare fenomeni o tipologie di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, di intercettare più agevolmente casi di frazionamento dei flussi finanziari illeciti. Le riflessioni già avviate per dare attuazione alla nuova

disposizione saranno ovviamente oggetto di confronto con le categorie di segnalanti coinvolte e con le autorità interessate.

Una funzione di notevole rilievo per incentivare la collaborazione attiva e migliorarne la qualità sarà svolta dalle competenze regolamentari che la riforma, in modo più ampio e diretto, assegna alla UIF in materia di rilevazione e segnalazione delle operazioni sospette e di indicatori di anomalia. Il carattere trasversale del ruolo svolto dall'Unità in tale ambito di attività potrà consentire di colmare lacune normative e superare incertezze sulla corretta applicazione delle prescrizioni di legge, soprattutto per i soggetti obbligati non sottoposti alla vigilanza delle autorità di settore. La UIF proseguirà nell'azione di stimolo e coinvolgimento dei diversi attori, in primo luogo di quelli ancora scarsamente attivi, e rivolgerà specifica attenzione ai soggetti che per la prima volta la riforma coinvolge nel sistema, quali i prestatori di alcuni servizi relativi all'utilizzo di moneta virtuale. Particolare rilevanza continuerà ad assumere il dialogo con gli organismi di autoregolamentazione, i cui compiti si accresceranno nel nuovo quadro in termini di poteri di elaborazione di linee guida, oltre che di controllo e intervento nei confronti dei professionisti iscritti.

La qualità della collaborazione potrà giovare anche di un flusso di ritorno sull'esito delle segnalazioni trasmesse più completo, perché potrà tener conto delle informazioni ricevute dagli Organi investigativi in base alla nuova normativa, e più tempestivo, grazie all'imminente avvio di un nuovo e avanzato sistema per la trasmissione automatica dei risultati dell'analisi finanziaria delle singole segnalazioni.

Sul fronte del potenziamento dell'attività di analisi finanziaria, l'impegno della UIF sarà volto in primo luogo al pieno sfruttamento delle nuove e importanti fonti informative rese disponibili dalla riforma. Oltre alle comunicazioni oggettive, rilevano le informazioni investigative, che verranno fornite dagli organi delle indagini secondo modalità concordate, che potrebbero anche consistere in un ampliamento del flusso dei "pregiudizi investigativi" già acquisito grazie alla disponibilità a suo tempo manifestata dalla Guardia di Finanza. A tali importanti fonti si aggiungeranno i dati contenuti nell'anagrafe immobiliare integrata e quelli sul titolare effettivo di persone giuridiche e *trust*, che saranno inseriti in un'apposita sezione del registro delle imprese. La collaborazione antiriciclaggio con le "Amministrazioni e organismi interessati" e le autorità fiscali apre a nuove possibilità di integrazione informativa e di scambio di dati con un novero più ampio di soggetti.

I livelli di efficienza dei processi di analisi si avvantaggeranno anche di uno specifico progetto avviato dalla UIF con il Nucleo per la Ricerca e le Tecnologie Avanzate della Banca d'Italia. L'iniziativa, già in avanzato stato di realizzazione, si propone lo sviluppo, con innovativi sistemi di intelligenza artificiale (*machine learning*), di un motore che, "addestrato" e aggiornato sulla base delle pregresse analisi dell'Unità, sia

in grado di effettuare automaticamente e in tempo reale una prima classificazione delle segnalazioni ricevute, propedeutica e di orientamento al successivo esame condotto dagli analisti.

Il nuovo decreto fissa in modo chiaro il principio generale in base al quale tutte le autorità devono collaborare tra loro per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Diverse previsioni danno attuazione a questo principio e sospingono a un livello più alto tutte le forme di collaborazione istituzionale. Nuove modalità di disseminazione, per il tramite degli Organi investigativi, e di comunicazione sono previste a favore della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. La norma tiene conto del risultato di alcune sperimentazioni in materia di scambio di dati avviate con la Procura Nazionale al duplice scopo di meglio orientare, fin dall'inizio, la trattazione delle segnalazioni da parte della UIF e di consentire una tempestiva attivazione delle autorità inquirenti eventualmente interessate.

Il perimetro della disseminazione delle analisi svolte dalla UIF è stato esteso da un'apposita disposizione agli organismi di informazione per la sicurezza della Repubblica, laddove ricorrano casi di specifico interesse. Si aprono spazi di collaborazione, oltre che per i rischi di finanziamento del terrorismo, anche per altre forme criminali, considerato che, come ha ricordato il Presidente del Senato Pietro Grasso, spesso *“l'economia riconducibile alla criminalità (e più in genere derivante dall'illecito) influenza gli equilibri mondiali, non solo economici, ma anche di sicurezza e geopolitici”*.

Nel nuovo contesto sarà particolarmente importante intensificare ancor più il già quotidiano e costruttivo raccordo con la Guardia di Finanza e la Direzione Investigativa Antimafia, che troverà alimento anche nel confronto necessario per individuare le migliori risposte operative alle opportunità offerte dalla nuova normativa.

Sono convinto che la distinzione istituzionale fra il momento dell'analisi finanziaria e quello dell'attività investigativa, adottata dal nostro legislatore, sia un'opzione vincente; essa va interpretata come presupposto per una stretta e costante integrazione delle azioni, idonea a produrre convergenze e sinergie nel perseguimento dell'interesse pubblico comune della prevenzione, a tutela della legalità. L'esperienza italiana ci dimostra che tale integrazione è possibile ed efficace; ritengo che quella odierna sia la giusta sede per darne testimonianza e per manifestare l'apprezzamento dell'Unità per la disponibilità al confronto e alla ricerca di soluzioni efficaci, pur in presenza di alcune carenze normative, di cui in questi anni il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e la Direzione Investigativa Antimafia hanno dato ampia prova.

Specifiche connotazioni assume nel nuovo quadro antiriciclaggio il contributo informativo cui saranno tenuti gli uffici delle Pubbliche Amministrazioni con compiti di amministrazione attiva o di controllo. La scelta del legislatore è stata quella di escludere tali uffici dal novero dei soggetti obbligati. Tuttavia la disciplina recupera alla collaborazione attiva parte di questo importante settore, attribuendo al Comitato di Sicurezza Finanziaria l'individuazione dell'esatto perimetro delle attività e degli uffici coinvolti e alla UIF la definizione dei dati e delle informazioni concernenti le operazioni sospette riscontrate da comunicare. Gli scorsi anni ho richiamato l'attenzione sull'importante funzione che la Pubblica Amministrazione può svolgere in materia di individuazione di operazioni sospette e sul fatto che la sua responsabilizzazione su tale compito rappresenterebbe anche un importante fattore di moralizzazione dell'attività pubblica. L'esperienza del 2016 ha confermato la rilevanza di tale collaborazione alla luce degli esiti sia delle pur poche segnalazioni ricevute sia di un accertamento svolto dalla UIF, con prevalenti finalità conoscitive e di supporto, presso una struttura pubblica, selezionata come osservatorio d'interesse perché operante in un settore a elevato rischio di riciclaggio.

Sul versante della collaborazione internazionale la nuova disciplina è sostanzialmente confermativa degli assetti preesistenti, ma il quadro regolamentare europeo e le prassi offrono modalità e strumenti diversificati e innovativi per rafforzare la cooperazione tra le FIU. La stessa quarta Direttiva stabilisce l'obbligo di scambio automatico delle segnalazioni che interessano più Paesi; si tratta di flussi in grado di determinare un salto di qualità nell'analisi dei fenomeni *cross border*, che presuppone la definizione di criteri oggettivi comuni, idonei a concentrare gli impegni sulle situazioni di effettiva rilevanza. Nella stessa ottica, sotto il profilo dell'integrazione delle azioni, la Direttiva prefigura lo svolgimento da parte delle FIU di analisi congiunte su casi di comune interesse. La UIF è impegnata a mettere a punto e sfruttare appieno tali nuove opportunità.

Continueremo a seguire attivamente i lavori in corso nelle diverse sedi internazionali per adeguare regole e prassi all'evoluzione delle minacce e per superare le carenze riscontrate, avendo come punto di riferimento le risultanze del *Mapping exercise*.

Conclusioni

Il buon funzionamento delle istituzioni preposte alla promozione e alla tutela della legalità è fondamentale per mantenere saldo il rapporto fra cittadini e Stato. L'apparato antiriciclaggio ha il grande vantaggio che della sua azione il cittadino non è solo spettatore o destinatario degli effetti ma è anche attore e diretto partecipante.

Il coinvolgimento delle persone, che presso i segnalanti in diversi ruoli concorrono all'azione di prevenzione, ha rappresentato una costante nell'attività di questi primi dieci anni di vita della UIF. I risultati ottenuti in termini di sensibilità sociale rappresentano per noi un motivo di soddisfazione almeno pari a quella che ci viene dai contributi dati all'individuazione e alla repressione del riciclaggio e dei reati collegati. Per un sistema di prevenzione l'esito più rilevante è aiutare la società civile a sviluppare e potenziare il proprio sistema immunitario nei confronti dell'illegalità e contribuire a farle acquisire la fiducia che il crimine può essere vinto se cittadini e istituzioni si sentono parte di un fronte comune.

La consapevolezza dei risultati che si è riusciti a ottenere alimenta la nostra aspettativa sulla possibilità che, con le nuove leve apprestate dalla legge di riforma, si possa fare ancora di più.

Gli obiettivi che ci poniamo sono ambiziosi. La certezza di poterli raggiungere mi deriva anzitutto dalla professionalità, dalla dedizione, dalla passione civile che rilevo quotidianamente nelle persone che lavorano in UIF; poter contare su tali energie è per me motivo di orgoglio e di fiducia nei risultati. Ci sostengono l'autonomia, l'indipendenza e le risorse qualificate che la Banca d'Italia ci garantisce; la coesione, la collaborazione e il senso di unità d'azione che caratterizzano i rapporti con gli Organi investigativi; il supporto e la fiducia dell'Autorità giudiziaria; l'efficace azione di raccordo fra istituzioni assicurata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e, sopra ogni altra cosa, la certezza che ogni giorno che passa cresce nei cittadini l'indignazione contro il crimine e l'aspirazione a una società improntata a valori di eticità e giustizia.

