



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

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

Anno 2017

Relazione del Direttore

Roma, 13 luglio 2018



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

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

Anno 2017

Relazione del Direttore

Roma, 13 luglio 2018

Autorità, Signore, Signori,

la presentazione del Rapporto annuale sull'attività svolta costituisce per la UIF un'occasione, ormai consolidata, di condivisione e confronto con le Autorità e gli operatori ma anche con una più ampia platea rappresentativa della società civile, sempre più attenta all'attività delle istituzioni preposte alla tutela della legalità e del corretto svolgersi delle relazioni economiche e sociali.

Si tratta anche di un momento di *accountability* che riteniamo fondamentale nella vita dell'Unità perché contribuisce a rendere pubblici e valutabili gli investimenti effettuati, le strategie seguite, i risultati raggiunti. In tal modo si vuole consolidare quel rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni che è essenziale affinché ciascuno possa svolgere al meglio il proprio ruolo nel sistema di prevenzione che ha nella collaborazione il suo valore fondante. Non può esserci vera collaborazione senza fiducia; quest'ultima presuppone la percezione di un sistema efficiente, non vessatorio, sensibile anche alle esigenze degli operatori, teso al raggiungimento di risultati tangibili per tutta la collettività.

Il 2017 ha rappresentato per il sistema antiriciclaggio un anno importante, segnato dalla prima rilevante riforma dopo quella del 2007 che aveva istituito la UIF e ridisegnato l'apparato di prevenzione. L'Unità ha dedicato un grande impegno, prima, per fornire il proprio contributo all'elaborazione del testo normativo e, poi, per avviarne l'efficace attuazione.

La presentazione del Rapporto dello scorso anno era stata l'occasione per fare il punto sui principali profili innovativi della disciplina alla vigilia della sua entrata in vigore. L'incontro odierno offre l'opportunità di riferire su quanto fatto per dare attuazione alle parti della riforma riguardanti l'Unità e sugli interventi in corso per tradurre in azione i nuovi spazi operativi introdotti dalle norme al fine di meglio fronteggiare i rischi che minacciano il sistema e le nuove modalità con cui essi si manifestano.

I rischi e le minacce

Nel giugno 2017 la Commissione Europea ha pubblicato la prima relazione sulla valutazione sovranazionale dei rischi legati al riciclaggio e al finanziamento del

terrorismo, prevista dalla quarta Direttiva comunitaria in materia. La nostra Unità, anche per il tramite della Piattaforma delle FIU europee, ha contribuito fattivamente all'esercizio, apportando l'esperienza maturata nell'approfondimento di casi di rilievo transnazionale e di operatività sospette collegate con altri Stati membri.

Il documento, nel sottolineare come le sfide poste dal riciclaggio e dal finanziamento del terrorismo siano significative e in continua evoluzione nel mercato europeo, focalizza l'analisi sulle vulnerabilità dei diversi settori operativi e individua le misure di mitigazione che l'Unione nel suo complesso e ciascuno Stato membro singolarmente dovrebbero adottare.

Nel settore finanziario, che appare in generale attento ai rischi, risultano maggiormente esposte alcune attività, quali il *private banking*, i servizi di trasferimento di fondi, di cambio valute e di moneta elettronica. Altri segmenti operativi vulnerabili sono quelli dei professionisti legali e contabili, delle attività immobiliari, del gioco. Il settore *non-profit*, il credito al consumo e il commercio di opere d'arte, sono particolarmente interessati dal rischio di finanziamento del terrorismo.

Un'elevata criticità è associata all'utilizzo del contante, specie nel commercio di beni di elevato valore, e al ricorso a prodotti emergenti legati alle applicazioni di nuove tecnologie alla finanza (*Fintech*), quali le valute virtuali e le piattaforme di *crowdfunding*.

I risultati del *Supranational Risk Assessment* contribuiscono all'aggiornamento della valutazione nazionale dei rischi ora in corso nell'ambito del Comitato di Sicurezza Finanziaria, ai cui lavori partecipa attivamente la UIF.

La valutazione delle minacce da fronteggiare e delle vulnerabilità degli operatori orienta tutto il sistema antiriciclaggio, quindi anche la definizione degli obiettivi e delle strategie dell'Unità.

Criminalità organizzata, corruzione, evasione fiscale, in un intreccio spesso non facilmente intellegibile, si confermano, anche nell'esperienza della UIF, le minacce più significative che il sistema antiriciclaggio è chiamato a prevenire ed intercettare nel nostro Paese.

La criminalità organizzata – come rileva l'ultima “Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza” – vede convivere livelli meno evoluti, dediti ad attività delittuose maggiormente legate al territorio ed esposte alle azioni di contrasto, con livelli più sofisticati. Questi ultimi mantengono un profilo criminale defilato per gestire, con un approccio di tipo affaristico, i propri interessi illegittimi e intessono, anche grazie alle enormi riserve di liquidità e all'accesso a riservati *network* relazionali, rapporti con una pluralità di attori apparentemente esterni al contesto criminale: amministratori pubblici, burocrati, liberi professionisti e imprenditori.

Cresce la complessità dei contesti corruttivi: i rapporti fra corruttori e corrotti tendono ad allontanarsi dal modello “provvedimento contro denaro” per diventare più organici e strutturati e dunque più difficili da individuare e sanzionare. La capacità di riconoscere i nuovi modelli e le aree di specifica criticità, di ricostruire il tessuto relazionale, di intercettare possibili centrali di scambio costituisce il contributo offerto dal sistema di prevenzione del riciclaggio.

Il valore aggiunto ascrivibile all’economia sommersa si attesta, secondo i più recenti dati ISTAT, a 190 miliardi, pari all’11,5 per cento del prodotto interno lordo. La “Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva” del 2017 stima in 87 miliardi di euro, nella media del periodo 2010-2015, il *gap* tra le imposte effettivamente versate e quelle che i contribuenti avrebbero dovuto versare in caso di perfetto adempimento degli obblighi tributari. Tali valutazioni forniscono qualificate indicazioni su quanto possano essere diffusi i reati tributari e sul danno da essi determinato al Paese.

Fenomeno trasversale a tali minacce è l’utilizzo di Stati con legislazioni fiscali favorevoli o con normative permissive sugli obblighi di trasparenza bancaria o societaria. È sempre più frequente riscontrare schemi operativi funzionali a sfruttare, anche simultaneamente, le caratteristiche di diverse giurisdizioni *offshore* per nascondere capitali di origine illecita, schermare gli assetti proprietari, interrompere la tracciabilità dei flussi finanziari.

L’ampiezza dell’economia sommersa e la diffusione del contante, nonostante i limiti posti al suo utilizzo fra privati, continuano ad agevolare il reinserimento dei proventi illeciti nell’economia regolamentata. All’opacità tipica del contante si aggiunge ora quella consentita dal ricorso a valute virtuali, che si prestano anche a utilizzi illeciti o criminali, oltre ad esporre gli utenti a notevoli rischi di frode e perdite di valore.

Gli attentati che anche nel 2017 hanno colpito l’Europa hanno confermato l’attualità e la gravità della sfida portata dal terrorismo e la necessità di contrastarlo anche intercettando le fonti e le tracce del suo finanziamento, come sottolineato ripetutamente dagli organismi internazionali. È necessario mantenere alta la guardia: il nostro Paese è stato in più occasioni oggetto di propaganda ostile da parte delle organizzazioni *jihadiste* ed è stata verificata la presenza sul territorio nazionale di soggetti radicalizzati collegati direttamente o indirettamente agli attentati; è rilevante il rischio connesso al possibile afflusso anche in Italia di “combattenti di ritorno” (*returnee*), addestrati all’uso delle armi e difficili da monitorare negli spostamenti.

L'analisi operativa e strategica

Nel 2017 la UIF ha ricevuto complessivamente 93.820 segnalazioni di operazioni sospette. La contrazione rispetto all'anno precedente è dovuta al naturale esaurirsi del flusso connesso alle operazioni di *voluntary disclosure*. Al netto di tale componente, le segnalazioni sono aumentate, facendo registrare il tasso di crescita più alto dell'ultimo triennio, pari al 9,7 per cento contro il 5,7 e il 5,4 per cento rilevati, rispettivamente, nel 2016 e nel 2015. Il primo semestre di quest'anno, con quasi 50.000 segnalazioni, ha confermato la tendenza all'incremento dell'aggregato.

Il calo della componente relativa a operazioni di regolarizzazione di capitali detenuti all'estero si è riflesso in una diminuzione dei volumi di collaborazione dei professionisti, dato il ruolo da essi svolto soprattutto in fase di adesione alla procedura di rimpatrio; tale *trend* non riguarda i notai i cui apporti sono risultati in ulteriore crescita.

Con l'obiettivo di garantire che all'aumento del numero delle segnalazioni corrisponda anche un progressivo miglioramento della qualità delle informazioni in esse contenute, l'Unità ha proseguito anche nel 2017 il dialogo con i segnalanti, nella convinzione – non delusa dai risultati – che solo la condivisione di priorità e strategie può accrescerne consapevolezza e sensibilità e agevolarne la convinta inclusione nel sistema. Sono state intensificate e rinnovate le occasioni di scambio con i soggetti obbligati e con i rappresentanti delle diverse categorie attraverso incontri mirati, la partecipazione a convegni e iniziative formative, l'ampliamento dei *feedback* e la diffusione di pubblicazioni sugli studi condotti e sulle casistiche analizzate.

Le iniziative finalizzate a monitorare la qualità e la completezza delle segnalazioni degli intermediari bancari, cui è riconducibile il contributo segnaletico più cospicuo (pari al 77 per cento), sono state estese lo scorso anno ad alcuni degli operatori che svolgono il servizio di *money transfer*.

Attenzione viene dedicata alla collaborazione fornita dai professionisti che potrà trovare stimolo e supporto negli organi di autoregolamentazione, chiamati dalla nuova normativa a definire regole tecniche per l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio; le indicazioni dovranno essere chiare, quanto più possibile univoche e condivise anche dalle Autorità; nell'impianto della riforma, esse costituiscono parametro di riferimento per le condotte dei privati e, dunque, anche per i controlli pubblici.

La mancanza di regole e di regolatori si riflette sulla corretta applicazione dei presidi antiriciclaggio da parte di altri operatori, quali le società fiduciarie non sottoposte a vigilanza, i soggetti che prestano servizi di mediazione immobiliare, di recupero crediti, di commercio di cose antiche e di attività di case d'asta. L'assenza di norme secondarie, ritagliate sulle rispettive specificità operative, può determinare incertezze applicative ed anche un atteggiamento ostile nei confronti del sistema; la

disciplina di competenza della UIF in materia di collaborazione attiva può colmare solo in parte queste lacune.

Far fronte a un flusso di segnalazioni di operazioni sospette così rilevante e di crescente complessità in termini di situazioni rappresentate richiede un continuo affinamento dei processi, dei metodi e degli strumenti. Nel 2017 la UIF ha analizzato e trasmesso agli Organi investigativi più di 94 mila segnalazioni; lo *stock* in lavorazione si è pertanto ulteriormente ridotto: a fine anno le segnalazioni in attesa di trattazione erano circa 4.500, un dato fisiologico, inferiore al 60 per cento del flusso medio mensile.

L'esperienza di questo primo decennio di vita della UIF dimostra come la carta vincente di un sistema di *intelligence* finanziaria sia costituita dall'efficienza del ciclo di gestione e di valorizzazione dell'informazione. Le segnalazioni rappresentano un patrimonio di conoscenze di grande valore perché provengono da punti di osservazione qualificati e riflettono competenze e intuizioni di un'ampia platea di operatori attenti, sempre più specializzati e in progressiva diversificazione. Esse possono esplicitare pienamente il loro potenziale solo se coniugate con un articolato insieme di ulteriori elementi informativi di diversa provenienza e natura per il cui aumento la UIF è da tempo impegnata, in linea con i principi internazionali e le prescrizioni europee. È questo processo di arricchimento che consente di dare valore agli iniziali sospetti trasformandoli in informazioni utili ad alimentare con efficacia l'attività investigativa.

Gli investimenti effettuati per correlare immediatamente e automaticamente le diverse basi dati disponibili sono stati in questi anni consistenti e proseguono mirando allo sviluppo di tecniche e strumenti sempre più avanzati. L'integrazione delle informazioni non consente solo un miglior utilizzo delle segnalazioni, ma anche l'adozione di diversi modelli di analisi: all'approccio reattivo rispetto al singolo punto segnaletico si è affiancato un sistema volto a identificare, dal complesso dei dati disponibili, la ricorrenza di *pattern* tipici di contesti a rischio e ad adottare tecniche di approfondimento mirate rispetto alle attività potenzialmente anomale individuate.

Questa modalità sta risultando particolarmente efficace nelle analisi in materia di finanziamento del terrorismo, dove i flussi finanziari sono spesso frammentati e incerti, ma si è rivelata estremamente utile e fruttuosa anche in altri contesti. La sua adozione ha consentito, ad esempio, di risalire a un importante circuito di corruzione e appropriazione di risorse pubbliche nell'ambito di procedure liquidatorie di enti, solo marginalmente evidenziato dalle segnalazioni; le indagini, avviate a seguito degli

approfondimenti della UIF, hanno portato negli ultimi mesi all'adozione di misure cautelari per peculato nei confronti di diversi soggetti per un danno patrimoniale particolarmente ingente.

Nelle segnalazioni esaminate nel 2017 hanno trovato largo spazio le casistiche riconducibili alle principali minacce individuate dalla valutazione nazionale e sovranazionale dei rischi, che si sono manifestate anche in forme originali, spesso legate all'utilizzo di canali, strumenti o settori innovativi.

La criminalità organizzata non è facilmente riconoscibile sotto il profilo finanziario perché rifugge dall'adozione di schemi tipici di comportamento. Per intercettare le segnalazioni riconducibili a tali contesti, è necessario fare riferimento alle reti sociali sottese alle segnalazioni e a indicatori soggettivi che possano essere spie di contaminazione dei circuiti finanziari. Questo metodo consente con sempre maggiore frequenza di far emergere fin dall'avvio dell'analisi la probabile presenza di scenari di criminalità organizzata e di adottare conseguentemente i criteri di trattazione più adeguati.

Dal complesso delle analisi emerge l'elevato grado di sofisticazione raggiunto dalle consorterie criminali nel ricorso a prodotti o servizi finanziari evoluti nonché a strutture giuridiche complesse che si affiancano alle tecniche più tradizionali, come quelle connesse al comparto dei giochi e delle scommesse. Si rilevano stretti rapporti tra le organizzazioni criminali e taluni ambienti professionali e imprenditoriali, in un collegamento durevole favorito dallo scambio di reciproche utilità.

L'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette rappresenta un importante mezzo per il contrasto della corruzione che si affianca allo strumentario specifico affidato all'ANAC, con cui la UIF intrattiene sistematici rapporti disciplinati dal protocollo di collaborazione stipulato fin dal 2014.

La complessità assunta dalle relazioni corruttive fa sì che i criteri focalizzati sulla presenza nelle segnalazioni di persone politicamente esposte o di altri soggetti in posizioni sensibili siano oggi insufficienti. Spesso le transazioni finanziarie funzionali al perseguimento degli intenti corruttivi o al riciclaggio dei relativi proventi non coinvolgono direttamente tali soggetti e i rapporti finanziari ad essi intestati. È quindi necessario porre attenzione alle possibili connessioni e interposizioni, anche societarie, specie in ambiti di attività particolarmente esposti agli accordi corruttivi.

Rilevante è, come sempre, la percentuale di segnalazioni riferite a sospette violazioni di norme fiscali: nel 2017 è stata pari a circa il 24 per cento del totale. Va

peraltro considerato che frequentemente violazioni della specie sono strumentali alla reimmissione nel sistema finanziario di fondi provenienti da reati diversi da quelli tributari.

Accanto alle segnalazioni riconducibili alle tipologie fiscali più tradizionali, già tipizzate dall'Unità in appositi schemi e indicatori e diffusamente identificate dai soggetti obbligati, emergono condotte che fanno parte di disegni fraudolenti più ampi e complessi e di più difficile intellegibilità, talvolta intercettati dai professionisti grazie alle loro competenze specifiche e alla visuale privilegiata di cui godono. Ciò conferma che una più diffusa sensibilità segnaletica da parte di questi operatori apporterebbe un notevole arricchimento al sistema di prevenzione.

Negli ultimi anni la crescente minaccia terroristica ha sollecitato l'attenzione dei soggetti obbligati, determinando un aumento progressivo delle segnalazioni di sospetto finanziamento del terrorismo che nel 2017 sono state 981, con un incremento di quasi il 60 per cento rispetto all'anno precedente; una quota notevole di esse (37 per cento) proviene dagli istituti di pagamento e, in particolare, dagli operatori di *money transfer*. All'incremento delle segnalazioni, che si sono frequentemente rivelate di interesse investigativo, ha contribuito anche l'azione di sensibilizzazione dell'Unità attraverso la condivisione dei risultati delle analisi condotte e delle riflessioni svolte negli appositi tavoli internazionali cui partecipa. Nell'ottobre 2017 la UIF ha pubblicato una Comunicazione, che va ad aggiornare e integrare la precedente diffusa sulla stessa materia nel 2016, con nuovi spunti di riflessione su circostanze ed elementi che suggeriscono l'opportunità di più approfondite valutazioni da parte degli operatori.

Anche in tale ambito, all'analisi sistematica è stato affiancato un approccio volto a far emergere situazioni di rischio sfuggite alla segnalazione con l'obiettivo, in particolare, di individuare possibili *returnee*, basandosi sulle tracce di attività finanziaria più recenti. I risultati sono stati particolarmente interessanti: è stato possibile riscontrare che alcuni *foreign fighter*, che si credevano ancora nelle zone di guerra, erano invece rientrati in Italia e manifestavano una elevata mobilità e un certo attivismo finanziario. Tali situazioni sono state portate immediatamente all'attenzione delle autorità competenti. La collaborazione reciproca con le forze di polizia e gli organismi di *intelligence* è anche in questi casi cruciale a fini di prevenzione e d'indagine.

Come nel passato l'analisi a distanza è stata accompagnata da un utilizzo mirato dello strumento ispettivo.

La pianificazione degli accertamenti si orienta verso i settori maggiormente esposti ai rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; i soggetti da ispezionare sono selezionati attraverso una pluralità di indicatori sintomatici di carenze in tema di collaborazione attiva, nonché sulla base del coordinamento con le Autorità di vigilanza di settore, la Guardia di Finanza, l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, il Ministero dello sviluppo economico.

Per assicurare una valutazione dei processi di segnalazione di operazioni sospette sensibile alle peculiarità, anche organizzative, delle diverse tipologie di segnalanti si è fatto frequente ricorso a gruppi ispettivi misti, composti anche da personale proveniente da altre Autorità di controllo. Si tratta di un metodo di lavoro particolarmente efficace perché, oltre a migliorare i risultati nei singoli casi, contribuisce a formare le competenze multidisciplinari degli analisti e ad accrescere la loro capacità di affrontare con flessibilità contesti ispettivi diversificati.

Particolare attenzione viene posta al coordinamento post-ispettivo con le Autorità di supervisione, reso ora ancor più intenso dal sistema sanzionatorio delineato dalla riforma della normativa antiriciclaggio che attribuisce ad esse competenze dirette per le violazioni degli obblighi (anche di collaborazione attiva) riferibili ai soggetti rispettivamente vigilati.

A seguito di accertamenti dell’Unità e di successive iniziative della Banca d’Italia, l’Autorità di vigilanza del paese d’origine ha revocato l’autorizzazione a operare a un istituto di pagamento comunitario la cui succursale italiana aveva dimostrato rilevanti criticità sotto il profilo della *compliance* antiriciclaggio.

L’Unità si avvale del proprio patrimonio informativo e, in particolare, dei dati aggregati per svolgere analisi strategiche, utili per indirizzare l’azione istituzionale e per contribuire, anche in sede di valutazione nazionale dei rischi, a individuare possibili minacce del sistema.

In collaborazione con il Dipartimento Economia e statistica della Banca d’Italia è stata effettuata un’analisi empirica delle discrepanze tra le statistiche bilaterali ufficiali del commercio estero dell’Italia. Lo studio, pubblicato il mese scorso nei Quaderni della UIF, si propone di individuare flussi potenzialmente riconducibili al trasferimento di fondi di natura illegale in connessione con la compravendita di merci, attraverso irregolarità di natura dichiarativa e contabile, quali la sovrapproduzione delle importazioni e la sottofatturazione delle esportazioni.

È stata aggiornata la mappatura delle anomalie nei flussi finanziari con l’estero, estendendo il modello già utilizzato in passato al caso dei movimenti in entrata nel nostro Paese. Test statistici indicano che le anomalie nei flussi in uscita sono maggiori nelle province dove sono più intensi gli scambi di beni e servizi illegali,

mentre quelle nei flussi in entrata si concentrano nei territori più controllati dalla criminalità organizzata. È stata anche ampliata l'analisi delle anomalie nell'uso del contante utilizzando una metodologia econometrica che tiene conto dei dati riferiti ai singoli intermediari in ciascun comune e consente di elaborare indicatori di rischio a un maggiore livello di dettaglio, a beneficio dell'attività di prevenzione dell'Unità e delle altre autorità, oltre che, in forma aggregata, dello stesso sistema dei segnalanti.

Nell'ambito del progetto sull'uso di metodi *Big Data* avviato dalla Banca d'Italia, la UIF sta sperimentando tecniche innovative di analisi di grandi masse di dati al fine di monitorare flussi finanziari verso paesi selezionati. È stato condotto un primo confronto a livello internazionale per la condivisione delle esperienze maturate dalle Autorità di altri paesi.

La collaborazione istituzionale

La collaborazione tra Autorità costituisce la connotazione tipica dell'apparato antiriciclaggio a livello sia domestico sia internazionale. L'efficacia del sistema è tanto più elevata quanto più alta è la capacità delle Autorità di condividere le informazioni rilevanti e di dare vita a veri e propri *network* che facilitino l'integrazione operativa.

Nella convinzione che questa connotazione rappresenti un essenziale punto di forza del sistema, la UIF si adopera costantemente per assicurare il massimo livello di collaborazione con le altre Autorità e per favorire il più efficiente scambio informativo. In questa prospettiva, l'Unità ha realizzato una nuova piattaforma informatica (denominata SAFE - Scambi con Autorità e FIU Estere), operativa da novembre del 2017, per la gestione informatizzata delle richieste e dei relativi processi di lavoro. La piattaforma integra un portale, caratterizzato dai più elevati requisiti di sicurezza, riservatezza e identificazione delle controparti, attraverso il quale l'Autorità giudiziaria, gli Organi investigativi, le altre Autorità possono attivare in maniera veloce e sicura gli scambi con l'Unità; nel medesimo ambiente vengono immesse le comunicazioni delle FIU estere pervenute tramite le reti internazionali.

La capacità della UIF di interloquire con le altre FIU è aumentata notevolmente, favorita anche dal nuovo sistema informativo. In linea con un *trend* pluriennale di maggiore sfruttamento della collaborazione internazionale, nel 2018 l'Unità risulta, dai dati sull'utilizzo della rete FIU.net, la FIU più attiva in Europa per numero di richieste inoltrate.

Contro il finanziamento del terrorismo ha assunto valenza strategica a livello internazionale la condivisione tra le FIU di informazioni su base multilaterale anche in assenza di evidenti connessioni territoriali. Nell'ambito del Progetto ISIL promosso

dal Gruppo Egmont sono state scambiate lo scorso anno 164 comunicazioni su reti relazionali che presentavano connessioni con sospetti terroristi, riferite a più di 10 mila soggetti (45.000 da quando il progetto è stato avviato nel 2015).

Particolarmente promettenti in termini di risultati si presentano le *joint analysis* avviate nell'ambito della Piattaforma delle FIU europee attraverso gruppi internazionali di analisti attivi su casi d'interesse di più Paesi. Quello delle analisi congiunte è un metodo di lavoro, in progressivo affinamento, che consente di integrare dati e sistemi differenti e costituire in tal modo le premesse per un approccio alle operazioni sospette ancor più autenticamente transnazionale e efficace. Nella prospettiva di una possibile "FIU europea", auspicata dal Parlamento dell'Unione, si pongono così le basi per un'impostazione che valorizzi pienamente il coordinamento, la collaborazione e lo scambio su scala sovranazionale, mantenendo però funzioni tipiche e responsabilità in capo alle Unità nazionali, più ancorate al territorio, più consapevoli delle specifiche minacce, vicine alla rispettiva platea di segnalanti e agli organi preposti alle indagini.

La qualità della cooperazione ricevuta dalle FIU estere registra significativi progressi; permangono tuttavia in molti casi carenze che ne limitano l'efficacia. La diversa natura delle singole Unità, la frequente assenza di una chiara demarcazione tra analisi finanziaria e accertamento investigativo, l'indebito mantenimento in taluni ordinamenti di forme di segreto finanziario o professionale sono stati individuati tra i principali ostacoli alla collaborazione dal Rapporto relativo alle caratteristiche delle FIU (*Mapping exercise*) che la UIF ha promosso e coordinato nell'ambito della Piattaforma. Le criticità riscontrate trovano una prima risposta nelle nuove regole che la quinta Direttiva antiriciclaggio, pubblicata lo scorso 19 giugno, fissa per le attività delle FIU, ampliandone poteri e capacità di collaborazione.

Anche il perimetro di condivisione delle informazioni tra Autorità domestiche ha formato oggetto di dibattito in ambito internazionale. L'OCSE ha auspicato una maggiore collaborazione tra agenzie fiscali, forze di polizia e FIU, quale arma fondamentale per la lotta alla criminalità economico-finanziaria. Il GAFI ha dedicato grande attenzione al tema della circolazione di informazioni a tutti i livelli: tra istituzioni, tra settore pubblico e settore privato ed anche all'interno di quest'ultimo.

Sono particolarmente proficui, intensi, resi ora più fluidi ed efficaci dalla procedura SAFE, i rapporti dell'Unità con la Guardia di Finanza e con la Direzione Investigativa Antimafia. La collaborazione con detti organi va oltre la mera attuazione degli obblighi normativi e investe i diversi momenti dell'azione di prevenzione e contrasto.

Nella fase di analisi assumono particolare importanza, per orientare le scelte della UIF, le informazioni fornite dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria sull'esistenza di pregiudizi di polizia sui soggetti segnalati; tale scambio potrà ora essere arricchito

in virtù delle previsioni di legge che consentono l'acquisizione da parte dell'Unità delle informazioni investigative. La successiva disseminazione al Nucleo e alla Direzione Investigativa Antimafia non è limitata alle segnalazioni che presentano un rischio significativo ma si estende anche all'intero archivio delle "sospette", che è reso integralmente disponibile a detti organi, e alle informazioni rivenienti dalla collaborazione con le FIU estere. Infine, il *feedback* sugli esiti dell'approfondimento investigativo delle segnalazioni, che trova oggi una più puntuale previsione normativa, contribuisce all'efficacia dell'azione svolta dalla UIF.

È ampia e consolidata la cooperazione con l'Autorità giudiziaria, che ha riguardato anche diverse indagini venute all'attenzione degli organi di stampa e dell'opinione pubblica.

Nel 2017 sono pervenute in totale 226 richieste di collaborazione, alle quali la UIF ha fornito risposte anche articolate per condividere, oltre agli approfondimenti finanziari, le ulteriori informazioni ottenute in sede ispettiva o grazie all'attivazione delle controparti estere. Sono state 1.153 le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse alle Autorità inquirenti a seguito di decreti di acquisizione.

Per delineare il quadro di riferimento di queste collaborazioni sono stati firmati protocolli con alcune Procure della Repubblica con cui sono più intense le relazioni: nel corso del 2017 sono state siglate intese con le Procure di Milano e di Roma, ad aprile scorso con la Procura di Napoli; nei prossimi giorni analoga iniziativa sarà perfezionata con la Procura di Firenze. Gli accordi definiscono gli ambiti per la reciproca collaborazione istituzionale, dando piena attuazione alle norme in materia di scambi informativi, prevedono l'individuazione di aree tematiche per l'analisi congiunta di fatti e informazioni, pongono le basi per una reciproca attività formativa.

L'Unità, in conformità con i principi e le regole dell'ordinamento e per il perseguimento degli obiettivi istituzionali, è impegnata a individuare le iniziative più idonee per arricchire gli scambi con le altre Autorità del sistema di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nonché con altri organismi e istituzioni preposti alla tutela della legalità.

In collaborazione con il ROS dei Carabinieri è stato avviato un progetto di ricerca sulle dinamiche economiche, patrimoniali e finanziarie delle imprese infiltrate dalla criminalità organizzata basato sull'analisi dei dati di bilancio. Lo studio mira a mettere in evidenza fattori ricorrenti nella situazione economico-patrimoniale, nella gestione e nell'operatività delle imprese controllate o infiltrate dalla criminalità organizzata con l'obiettivo di individuare indicatori di rischio utili a fini di prevenzione.

Le prospettive

Ho avuto modo di sottolineare come la validità, in termini di prevenzione, di un sistema di *intelligence* finanziaria e la sua capacità di creare valore nella filiera della tutela della legalità dipendano dall'ampiezza delle informazioni disponibili e dalla capacità di gestirle in modo efficace, identificando rapidamente connessioni significative.

La recente riforma della normativa antiriciclaggio, pur non impeccabile sotto diversi aspetti, ha aperto nuove importanti prospettive, introducendo ulteriori attori e opportunità di condivisione, prevedendo nuovi flussi e fonti di dati, allargando il perimetro degli operatori e delle autorità coinvolte, accrescendo le forme di scambio. Il pieno sfruttamento di tali possibilità è oggi al centro delle strategie della UIF.

Una delle novità più rilevanti è rappresentata dalla facoltà per l'Unità di richiedere ai soggetti obbligati, con cadenza periodica, dati e informazioni concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, individuati in base a criteri oggettivi, indipendenti dalle valutazioni degli operatori sulla ricorrenza di specifiche ragioni di sospetto. Si tratta di una fonte informativa nuova per l'Italia ma da tempo contemplata dagli standard del GAFI e dalle regole europee e ampiamente diffusa in molti paesi.

In linea con le valutazioni dei rischi nazionale e sovranazionale, la UIF ha individuato come prioritaria la rilevazione delle operazioni effettuate in contanti presso banche, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica che superino predeterminate soglie dimensionali. È prevedibile che ne conseguiranno effetti deflattivi sulle segnalazioni di operazioni sospette di minore rilevanza, riducendo per gli operatori oneri non giustificati dalla qualità dei risultati. Le comunicazioni oggettive potranno infatti evitare segnalazioni motivate dal solo sospetto di un uso opaco di denaro contante. Si tratta di una quota significativa del totale del flusso che raramente innesca approfondimenti utili perché costituita da segnalazioni frammentarie, disomogenee e per lo più motivate da intenti cautelativi.

Per la UIF quella delle comunicazioni oggettive rappresenterà una base dati ampia, omogenea e sistematica, che consentirà, grazie a raccordi con le segnalazioni di operazioni sospette, di ricostruire con più completezza eventuali attività oggetto di indagine e permetterà di individuare anche movimentazioni anomale occultate tramite l'articolazione su più intermediari.

Lo schema di provvedimento sulle comunicazioni oggettive è stato avviato a consultazione pubblica; verrà successivamente trasmesso al Comitato di Sicurezza

Finanziaria per il previsto parere, nella prospettiva di avviare la rilevazione entro i primi mesi del prossimo anno.

La riforma normativa del 2017 ha ampliato le possibilità di interlocuzione fra l'Unità e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo introducendo un nuovo importante scambio informativo. Esso prevede l'incrocio in forma crittografata dei nominativi presenti nelle segnalazioni di operazioni sospette con quelli contenuti nelle basi dati di cui dispone la DNA al fine di individuare gli eventuali elementi di comune interesse. Si tratta di un rilevante arricchimento delle informazioni immediatamente disponibili per l'Unità, che consentirà di meglio fissare priorità e modalità degli approfondimenti, avendo presenti le possibili connessioni soggettive con criminalità organizzata e terrorismo. La Direzione Nazionale avrà l'opportunità di richiedere alla UIF dati e informazioni sulle segnalazioni utili per le attività di coordinamento e impulso del Procuratore Nazionale e per avviare tempestivamente collaborazioni con l'Unità sui casi più rilevanti.

Come previsto dalla legge, le modalità dello scambio sono state definite nell'ambito di appositi protocolli e nel mese di giugno è stata avviata la sperimentazione operativa della nuova collaborazione.

Il legislatore è intervenuto anche sul regime antiriciclaggio delle Pubbliche Amministrazioni, ora non più ricomprese tra i soggetti obbligati, ma tenute, limitatamente a talune attività, alla comunicazione alla UIF di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio dell'attività istituzionale. La modifica ha suscitato alcune perplessità, considerato anche che, a seguito dell'emanazione nel 2015 degli appositi indicatori definiti dal Ministero dell'Interno, cominciavano finalmente a raccogliersi i primi segnali di attivazione da parte delle Amministrazioni.

Per non determinare un arretramento dei presidi normativi sarebbe auspicabile che, come prefigurato dalla legge, il Comitato di Sicurezza Finanziaria prendesse in considerazione l'ampliamento del novero delle attività rilevanti a fini di collaborazione attiva sulla base di un'attenta valutazione dei rischi ad esse sottesi.

L'Unità ha cercato di cogliere i profili positivi della riforma in termini di rinnovato richiamo al coinvolgimento degli Uffici pubblici nel sistema antiriciclaggio e, in quest'ottica, ha emanato istruzioni e indicatori di anomalia sia di carattere generale sia riferiti ad alcuni comparti; ha anche fornito la propria disponibilità a confrontarsi con le amministrazioni interessate.

Non posso esimermi dal sottolineare, come già fatto in passato, l'importante apporto che le strutture pubbliche possono fornire anche a beneficio degli interessi

dei cittadini alla cui tutela sono preposte. In questi mesi, nei contatti intrattenuti dalla UIF, si è rilevata una crescente sensibilità da parte di organismi deputati alla gestione di contributi pubblici, di taluni Comuni e Regioni soprattutto del nord Italia sull'opportunità di un maggior impegno di collaborazione all'apparato di prevenzione del riciclaggio, anche come forma di tutela dell'economia del territorio rispetto alle infiltrazioni criminali.

Il nuovo decreto antiriciclaggio ha introdotto una disciplina più incisiva in merito al flusso di ritorno delle informazioni a favore degli operatori e degli intermediari, nel rispetto dei consueti presidi di riservatezza. Tali flussi non saranno più limitati agli esiti relativi alle segnalazioni ritenute non rilevanti, ma comprenderanno i riscontri positivi su quelle avviate ad approfondimenti finanziari e investigativi. I benefici di tali novità si percepiranno in termini di accresciuta capacità del segnalante nel valutare la rischiosità delle operazioni e dovrebbero tradursi in un generalizzato miglioramento della qualità delle informazioni prodotte. L'Unità ha reso operativo un nuovo sistema di comunicazione più veloce, efficiente e capace di veicolare dati automaticamente integrabili negli archivi aziendali e già idoneo a trasmettere le nuove informazioni non appena queste saranno definite con gli Organi investigativi.

Sono anche in corso affinamenti dei processi dell'Unità di acquisizione ed elaborazione delle informazioni.

È in avanzato stato di sviluppo un progetto che a breve consentirà di spostare gli scambi di dati per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette sui canali già utilizzati dalla UIF (RADAR), connotati da un elevato livello di protezione. Nel primo semestre del 2019 verranno rilasciate funzionalità per consentire agli intermediari un trattamento in gran parte automatizzato delle richieste e per l'acquisizione delle informazioni ricevute in forma strutturata nel *data-warehouse* dell'Unità. Al fine di minimizzare i costi di realizzazione per gli operatori è stata avviata una fruttuosa collaborazione con l'Agenzia delle Entrate per utilizzare gli stessi modelli logico-informatici adottati dall'Agenzia per le indagini finanziarie.

Il progetto per la classificazione automatica delle segnalazioni di operazioni sospette attraverso motori di *machine learning*, avviato dalla UIF con il supporto della Funzione Informatica della Banca d'Italia, sta registrando risultati preliminari molto incoraggianti che evidenziano un'elevata precisione del motore di classificazione. Se tali esiti saranno confermati nell'ultima fase di sperimentazione in ambiente reale, il sistema rappresenterà un importante ausilio all'attività di

selezione e velocizzerà in maniera significativa i lavori propedeutici al trattamento delle segnalazioni.

Tra le sfide ineludibili per l'apparato antiriciclaggio si pongono quelle connesse allo sviluppo del *Fintech* che produce rilevanti cambiamenti nei prodotti, nei servizi, e nelle relazioni con i consumatori. I nuovi settori offrono grandi opportunità agli operatori legali ma anche alla criminalità, sempre pronta a utilizzare a proprio vantaggio il dischiudersi di nuovi spazi operativi. Da un lato si accrescono i rischi peculiari dell'economia digitale, quali i furti di identità e le estorsioni *on line*, dall'altro la rarefazione delle relazioni personali, le ampie possibilità di preservare l'anonimato e la perdita di significato dei riferimenti geografici rendono questi mercati attrattivi per il riciclaggio anche di proventi di reati tradizionali o per farvi "inabissare" fondi destinati a utilizzi illeciti, come il finanziamento del terrorismo e la corruzione.

È importante che l'economia digitale non diventi una zona franca. Ciò nell'interesse della clientela ma anche degli stessi operatori dei nuovi mercati, che debbono conquistare e mantenere reputazione e credibilità.

Il timore di ciò che è nuovo non deve spingere a dettare regole apparentemente stringenti ma di fatto inapplicabili, a prevedere controlli soffocanti ma, nel nuovo mondo, facilmente aggirabili anche con arbitraggi normativi fra i diversi Stati. Sono necessarie norme chiare ed essenziali e controlli effettivi per coniugare l'obiettivo della deterrenza delle condotte illecite con l'incentivo all'innovazione e all'efficienza a favore degli operatori corretti e degli utenti finali.

La UIF è consapevole di tali esigenze e sta dedicando attenzione al mondo del *Fintech*, giovandosi anche dell'esperienza di alcune importanti collaborazioni in ambito giudiziario, programmando un'intensa attività di confronto con gli operatori del digitale e partecipando anche agli approfondimenti in ambito internazionale.

Il legislatore italiano, anticipando le indicazioni della quinta Direttiva antiriciclaggio, ha introdotto una prima forma di regolamentazione degli operatori che offrono servizi relativi alle valute virtuali.

Non mancano le segnalazioni di operazioni sospette riferite all'utilizzo di criptovalute (oltre 200 segnalazioni nel 2017, circa 600 negli ultimi anni) indotte anche dalla Comunicazione in materia diffusa dalla UIF fin dal 2015. In molti casi i segnalanti sembrano mossi dall'intrinseca opacità dello strumento, senza che ulteriori elementi oggettivi o soggettivi inducano a ritenere effettiva la probabilità di un'attività illecita sottostante. In diversi casi, però, sono state chiaramente individuate le connessioni con estorsioni *on line*, truffe, schemi piramidali, che hanno anche innescato rilevanti attività investigative. In alcune situazioni, il ricorso

alle criptovalute si inserisce in operatività complesse con utilizzo di fondi pubblici, probabili collegamenti con la criminalità organizzata o connessioni con paradisi fiscali. In diversi casi emerge la presenza di “collettori” che ricevono i fondi destinati alla conversione in valute virtuali tramite bonifici dall’estero o con ricariche di carte prepagate o altre operazioni anche singolarmente di importo contenuto.

Il Ministero dell’Economia e delle Finanze ha predisposto uno schema di decreto volto a realizzare la prima rilevazione dei prestatori di servizi connessi alle valute virtuali, anche ai fini della loro iscrizione nel registro tenuto dall’OAM. La definizione dell’elenco degli operatori e l’avvio della loro attività segnaletica genererà un nuovo flusso informativo che andrà guidato in modo appropriato affinché possa esplicare tutto il suo potenziale. La UIF si confronterà con gli operatori del settore per verificarne le specificità ai fini della collaborazione attiva e poterli accompagnare verso il miglior adempimento degli obblighi segnaletici. È in corso la riflessione sull’adeguamento dello strumentario informatico per presidiare al meglio l’analisi dei nuovi fenomeni.

Conclusioni

Il Rapporto che oggi abbiamo presentato attesta che il sistema di prevenzione e contrasto, grazie al contributo dei suoi diversi attori pubblici e privati, produce risultati tangibili, sempre più rilevanti.

Numerosità, qualità, tempestività delle segnalazioni di operazioni sospette sono sensibilmente migliorate e testimoniano la progressiva e significativa crescita della cultura antiriciclaggio. L’efficienza dell’analisi finanziaria e di quella investigativa consente una più celere attivazione dell’Autorità giudiziaria con cui si rafforzano momenti e forme di cooperazione. I risultati conseguiti alimentano un circolo virtuoso basato sulla fiducia nel sistema da parte degli operatori e delle stesse Autorità. Ne deriva una crescente propensione a sfruttarne le potenzialità e ad accrescere l’intensità degli scambi informativi.

Non mancano margini di miglioramento: i livelli di partecipazione non sono omogenei fra le diverse categorie di segnalanti e ancora in molti casi si percepiscono zone d’ombra; la Pubblica Amministrazione stenta ad assumere un ruolo attivo nel sistema di prevenzione; l’interlocuzione tra FIU sconta alcune inefficienze e criticità. Sono problemi seri e innegabili ma siamo convinti che possono essere superati.

La riforma normativa emanata lo scorso anno può consentire ulteriori progressi in termini di efficacia e favorire la soluzione di alcuni disallineamenti rispetto ai principi internazionali. I nuovi strumenti accrescono la disponibilità di informazioni e gli spazi per la collaborazione; consentiranno di affrontare con maggiori possibilità

di successo le nuove e più complesse forme con cui il riciclaggio si manifesta, favorito anche dalla interconnessione dei mercati e dal possibile utilizzo distorto delle innovazioni che la tecnologia consente nel campo finanziario.

Continuiamo a sentirci impegnati a massimizzare i benefici derivanti dal sistema antiriciclaggio e a rendere meno gravosi gli inevitabili costi che esso impone. Occorre trasformare anche le nuove previsioni in concrete opportunità. Questa è la strada che si è finora seguita trovando riscontri, partecipazione, risultati che dimostrano la correttezza dell'impostazione adottata.

Trasparenza delle scelte regolamentari e controlli volti al miglioramento della collaborazione e non alla mera ricerca delle inosservanze consentiranno un rapporto costruttivo con gli operatori e ne valorizzeranno ruolo e senso di responsabilità, accrescendo l'efficacia dell'azione complessiva.

Per cogliere le nuove opportunità servono strategie, interventi organizzativi e operativi, flessibilità nell'approccio. In queste note ho cercato di dare conto del nostro disegno, delle priorità di azione e delle prospettive di sviluppo che ci proponiamo e che abbiamo già iniziato a realizzare. Siamo consci delle nuove sfide da affrontare ma l'esperienza di questi anni di attività ci dà fiducia sulla possibilità di successo.

Sappiamo di poter contare su un patrimonio di energie inestimabile: l'efficace coordinamento del Comitato di Sicurezza Finanziaria; il supporto della Banca d'Italia che garantisce la piena autonomia della UIF e non manca di assicurare risorse e strumenti di grande valore; l'intesa e la collaborazione quotidiana con la Guardia di Finanza e la Direzione Investigativa Antimafia; la vicinanza e il sostegno della Magistratura e della Direzione Nazionale Antimafia che ci offrono occasioni di confronto, fonti di motivazione e di crescita professionale; l'impegno di tanti operatori che lavorano con dedizione per fornire un qualificato contributo per il contrasto dell'illegalità; il sostegno dell'opinione pubblica che avvertiamo di anno in anno più vicina e attenta; i gratificanti riconoscimenti in ambito internazionale; non ultima, la competenza, il senso civico e la passione che riscontro ogni giorno nelle persone che lavorano con me nella UIF, capaci di affrontare le nuove sfide con ferma determinazione, sempre sostenute dalla consapevolezza dell'utilità sociale del loro operato.

