



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Presentazione del Rapporto sull'attività svolta nel 2014

Roma, 13 luglio 2015

Autorità, Signore, Signori,

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia con il Rapporto annuale sull'attività svolta, trasmesso al Ministero dell'Economia per il successivo inoltro al Parlamento, adempie il dovere di rendere conto, nella più alta sede istituzionale, del proprio operato e dei risultati conseguiti con la propria azione.

Per il secondo anno il Rapporto viene presentato anche al pubblico. È un'occasione preziosa per condividere con tutti gli attori dell'apparato di prevenzione, contrasto e repressione del riciclaggio e con altri rappresentanti delle istituzioni e della società civile gli obiettivi e le strategie che improntano l'azione dell'Unità.

La condivisione delle conoscenze è un tratto fondante del sistema antiriciclaggio, che poggia su un'ampia rete di collaborazione pubblica e privata per la salvaguardia dell'economia legale dalle infiltrazioni criminali. La rete in questi anni ha dimostrato notevole vitalità e capacità di sviluppare interconnessioni: lo attestano la crescente collaborazione attiva da parte di intermediari e altri operatori economici, il miglioramento della qualità delle segnalazioni di operazioni sospette, il livello degli scambi informativi e della cooperazione interna e internazionale, i risultati dell'azione condotta.

Passi ulteriori vanno compiuti. Il prossimo recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio dell'Unione Europea deve essere l'occasione per consolidare quanto finora realizzato e per superare alcune debolezze che ancora connotano la legislazione italiana. La *mutual evaluation* sul sistema antiriciclaggio nazionale condotta dal Fondo Monetario Internazionale per conto del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), che si avvia a conclusione, fornirà importanti indicazioni per il miglioramento del complessivo quadro normativo e operativo.

I rischi e le minacce

Nel luglio 2014 il Comitato di Sicurezza Finanziaria ha approvato la prima Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment*).

Si tratta di un esercizio di grande importanza, previsto nelle raccomandazioni del GAFI, volto a individuare le minacce e le criticità del sistema italiano, a misurarne i rischi, a indicare gli interventi necessari per mitigarli efficacemente.

L'analisi rappresenta il portato dell'esperienza e dell'impegno di tutte le autorità amministrative, investigative e giudiziarie coinvolte nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La UIF vi ha contribuito, fornendo le informazioni e le conoscenze di cui dispone, nella definizione delle metodologie, nella rilevazione delle aree e dei comportamenti a maggior rischio.

Le autorità sono impegnate a plasmare gli strumenti e le pratiche operative per affrontare nel modo migliore le criticità individuate; anche la UIF sta affinando le linee di orientamento al rischio già costantemente seguite nella sua azione.

Il rapporto conferma che le minacce di riciclaggio nel nostro Paese sono “molto significative”. Le stime ufficiali e le valutazioni delle istituzioni e del mondo accademico differiscono nell'attestare l'esatta dimensione economica del riciclaggio, ma concordano nel sottolinearne l'assoluta rilevanza e la capacità di generare gravi e durature distorsioni dell'economia in termini di alterazione dei meccanismi concorrenziali, inefficiente allocazione delle risorse, più ridotte opportunità di investimento e crescita, minore produzione di ricchezza.

La rilevanza delle minacce deriva, in particolare, dall'ampiezza e pervasività della criminalità organizzata, sia nelle sue configurazioni più tradizionali, sia nelle sue manifestazioni più recenti. In tali forme, attività e flussi finanziari illeciti sono talmente compenetrati con attività e fondi di origine lecita da rendere quasi inestricabile la distinzione fra riciclaggio e reati presupposto, fra denaro “sporco” da ripulire e fondi “puliti” che confluiscono verso impieghi criminali.

Oltre alla criminalità organizzata e alle attività a essa tipicamente riconducibili, vengono in evidenza la diffusione di altre condotte illegali, quali la corruzione, l'usura, l'evasione fiscale, nonché le varie tipologie di reati societari e finanziari, di cui anche le cronache riferiscono con frequenza crescente.

La corruzione rappresenta una minaccia estremamente preoccupante per il nostro sistema economico-sociale; la diffusa percezione del fenomeno mina la fiducia del cittadino nelle istituzioni e nella politica. Le vicende più recenti pongono in luce come la corruzione sia divenuta anche il mezzo attraverso il quale forme sempre più evolute di criminalità organizzata si infiltrano nell'apparato pubblico, ne condizionano le scelte e così ampliano la penetrazione nel tessuto economico e sociale anche in contesti diversi da quelli tradizionali, con gravi danni per la collettività. È una criminalità che ha sempre meno bisogno di ricorrere all'intimidazione e alla violenza, perché mira a integrarsi nelle istituzioni, a minarle dall'interno.

Gli uffici della Pubblica Amministrazione, particolarmente esposti all'incidenza della corruzione nei settori degli appalti e dei finanziamenti pubblici, mostrano ancora scarsa sensibilità per l'antiriciclaggio e ciò ne accresce la vulnerabilità. Un'azione integrata fra i presidi antiriciclaggio e quelli anticorruzione può rappresentare una robusta barriera verso i comportamenti infedeli. In questa direzione, risultano utili lo sviluppo dei rapporti fra la UIF e l'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC), che lo scorso anno hanno sottoscritto un protocollo di collaborazione, e le altre iniziative cui l'Unità sta dedicando specifica cura.

I reati fiscali costituiscono un presupposto ricorrente dei fenomeni di riciclaggio. L'evasione fiscale coinvolge in modo diffuso e trasversale vaste fasce di cittadini, riduce le risorse a disposizione della collettività e delle principali politiche sociali, alimenta l'economia sommersa. La globalizzazione dei mercati favorisce l'evoluzione e il consolidamento degli schemi elusivi, che si avvalgono di transazioni commerciali, interposizioni fittizie, articolate triangolazioni finanziarie, anche su scala internazionale. Ne deriva un quadro di scarsa trasparenza dell'operare economico e un'artificiosa complessità delle transazioni, che contribuiscono a creare un ambiente propizio al riciclaggio dei proventi derivanti anche da altri e più gravi reati.

Gli effetti della crisi economica e le conseguenti difficoltà di accedere al credito bancario hanno favorito la diffusione di prestiti usurari e di fenomeni di abusivismo finanziario; imprese e individui sono divenuti più vulnerabili ai tentativi della criminalità di estendere, anche in tal modo, il controllo sull'economia legale.

A partire dal 2014, i drammatici attentati e le azioni di guerra in diverse aree del Medio-oriente, dell'Africa e del nostro continente hanno radicalmente mutato lo scenario di riferimento della minaccia proveniente dal terrorismo internazionale.

Si è di fronte a un fenomeno nuovo in cui organizzazioni terroristiche controllano territori e ne sfruttano le risorse finanziarie, naturali, artistico-archeologiche, umane; i gruppi terroristici locali hanno stretti collegamenti – sul piano ideologico, operativo e finanziario – con le organizzazioni madri ma emerge anche un sistema “molecolare”, in cui i componenti hanno autonomia e capacità di auto-attivazione.

La comunità internazionale, nelle diverse sedi della cooperazione, sottolinea come a fini di contrasto sia cruciale individuare e bloccare i flussi di finanziamento del terrorismo nelle sue varie forme e intensificare la collaborazione, a livello nazionale e internazionale, tra gli organismi di *intelligence*, le forze di polizia, le *Financial Intelligence Unit*.

L'appropriazione diretta di cospicue risorse sui territori occupati non fa venir meno il rilievo dell'azione di prevenzione e contrasto volta a intercettare i flussi di

finanziamento, disvelare i punti di accumulo e i canali di trasferimento dei fondi, individuare dal versante finanziario le ramificazioni internazionali del terrorismo.

Il finanziamento del terrorismo presenta, rispetto al riciclaggio, caratteristiche peculiari che incidono sulla sua individuabilità: le somme necessarie per le esigenze organizzative e operative non sono in genere di ammontare elevato; i fondi hanno tipicamente una provenienza lecita e il loro utilizzo per finalità illecite viene dissimulato attraverso attività imprenditoriali o caritatevoli di facciata; il trasferimento delle risorse avviene attraverso circuiti diversificati di tipo sia formale sia informale.

Tali capacità mimetiche rischiano di nascondere la reale entità della minaccia e di far ritenere il sistema legale immune da illecite strumentalizzazioni. Occorre invece affinare le tecniche di prevenzione fondandole sull'attenta valutazione di un insieme composito di elementi riguardanti l'anomalia finanziaria delle operazioni, i profili soggettivi di chi ne è l'autore, i luoghi di provenienza e destinazione dei fondi; è pertanto indispensabile integrare tutte le informazioni disponibili nel sistema.

L'esperienza della UIF mostra diversi casi emblematici in cui sono stati segnalati operazioni e soggetti risultati poi effettivamente collegati a organizzazioni terroristiche. Nell'attuale fase va emergendo una maggiore tensione dei segnalanti verso questi temi, com'è testimoniato dalla considerevole crescita del numero delle segnalazioni di casi di sospetto finanziamento del terrorismo pervenute nel primo semestre del corrente anno.

Le segnalazioni di operazioni sospette

Nell'anno trascorso la UIF ha ricevuto circa 71.700 segnalazioni di operazioni sospette, con un incremento di oltre 7.000 unità rispetto al 2013. Tale risultato rappresenta un nuovo picco nel numero annuo di segnalazioni e conferma l'accentuato *trend* di crescita di lungo periodo manifestatosi successivamente alla riforma del sistema antiriciclaggio del 2007 e proseguito anche nel primo semestre del 2015.

L'aumento del numero delle segnalazioni testimonia un significativo miglioramento della sensibilità degli operatori sui temi dell'antiriciclaggio. Al di là della fisiologica e sostanzialmente stabile percentuale di casi irrilevanti o non suscettibili di ulteriore approfondimento, la crescita appare in larga misura generata dalla capacità degli operatori di intercettare e segnalare fenomeni effettivamente sospetti: in oltre il 70 per cento dei casi analizzati nel 2014, le valutazioni di rischio della UIF e dei soggetti obbligati sono state convergenti; per oltre il 50 per cento delle segnalazioni, il *rating* finale assegnato dall'Unità dopo l'analisi finanziaria ha confermato il livello di rischio medio o elevato già attribuito dal segnalante.

È ulteriormente migliorata anche la tempestività di invio delle segnalazioni: il 55 per cento di esse è pervenuta alla UIF entro un mese dall'operazione; oltre il 70 per cento entro due mesi.

In merito all'aumento numerico delle segnalazioni viene spesso sottolineata la crescita del "rumore di fondo" rappresentato da segnalazioni cautelative, poco motivate o tardive; altre volte si pone l'accento sul gravoso carico che ne deriva in termini di analisi finanziaria e accertamenti investigativi e sulle difficoltà di farvi fronte in maniera efficace. Si tratta di osservazioni non prive di fondamento che sono tenute presenti dalla UIF nella sua azione correttiva e di adeguamento; esse peraltro non colgono l'essenza del fenomeno e la trasformazione culturale che ne è alla base.

Le oltre 70.000 segnalazioni sono la parte emergente di un ampio e capillare scrutinio dell'attività economica a fini di contrasto del riciclaggio. Solo qualche anno fa, in presenza di operatività "anomale", intermediari e professionisti si sarebbero sentiti legittimati a non porsi domande, forti del pensiero che "*pecunia non olet*". La crescita del sistema di prevenzione ha modificato sostanzialmente tale approccio: l'operatore è tenuto a farsi e a fare domande e, tramite la UIF, dispone di un canale agile, efficace e riservato di interlocuzione con il sistema di contrasto.

L'aumento delle segnalazioni è il segno di una risposta sempre più consapevole e convinta agli obblighi di presidio e collaborazione, frutto non di iniziative di singoli ma di un'intera filiera di controllo; presso gli intermediari, essa si avvantaggia dell'operato di strutture organizzative dedicate, imposte dalla normativa e ormai consolidate.

Se il sistema delle segnalazioni di operazioni sospette, complessivamente considerato, dimostra un elevato livello di adeguatezza, progressi vanno ancora perseguiti sul piano dell'omogeneità del contributo fornito dai singoli operatori o da specifiche categorie di essi.

Alcuni segnalanti, anche di rilevanti dimensioni, interpretano la collaborazione a fini antiriciclaggio prevalentemente in chiave di deresponsabilizzazione, basando le proprie segnalazioni non tanto su concreti indici di sospetto, quanto sulla carenza di elementi conoscitivi per la mancanza di un'adeguata verifica del cliente. Ne derivano segnalazioni intrinsecamente povere, destinate all'archiviazione per l'indeterminatezza dei sospetti manifestati, poco utili nella prospettiva sia della prevenzione sia della repressione.

Permangono aree di criticità per talune categorie di operatori. La crescita delle segnalazioni pervenute nel 2014 è in buona parte ascrivibile all'aumento (circa il 10 per cento) di quelle trasmesse da banche e Poste che rappresentano oltre l'82 per cento del totale. In crescita risulta anche il contributo delle imprese di assicurazione e di altre tipologie di intermediari finanziari, tra cui gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta

elettronica. Si tratta di risultati che riflettono anche l'intensa attività di regolazione e controllo svolta in questi anni dalle Autorità di vigilanza di settore.

I livelli di collaborazione conseguiti nel comparto finanziario mettono ancor più in risalto il modesto contributo dei professionisti e degli operatori non finanziari, da cui provengono, rispettivamente, il 3,3 e l'1,6 per cento delle segnalazioni; sono valori che appaiono non proporzionati al peso effettivo di tali categorie nell'attività economica esposta al rischio di riciclaggio; un "cono d'ombra" nell'attività di collaborazione.

Un maggiore coinvolgimento nella prevenzione del riciclaggio stanno, tuttavia, dimostrando il notariato e alcuni operatori del comparto dei giochi e delle scommesse.

Una crescita della cultura antiriciclaggio e della collaborazione attiva degli uffici della Pubblica Amministrazione potrà essere favorita dall'emanazione di specifici indicatori di anomalia, frutto della collaborazione tra la UIF e i Ministeri competenti, con il contributo dell'ANCI, di alcuni Comuni e di altre autorità. Gli indicatori riportano una casistica di fattispecie operative riferibili a tutti i comparti della Pubblica Amministrazione e un'altra specificamente rivolta a settori particolarmente esposti al rischio. La procedura di segnalazione interna è basata sull'individuazione esplicita di un delegato. Si tratta di un importante passo destinato a dare un segnale forte sulla necessità che la Pubblica Amministrazione acquisti consapevolezza del proprio ruolo nel sistema di prevenzione.

Nel 2014, allo scopo di migliorare la qualità e la completezza delle segnalazioni, la UIF ha avviato la trasmissione ai principali operatori di un nuovo flusso di informazioni di ritorno a carattere aggregato. L'iniziativa si affianca ad altre forme di confronto con i segnalanti intraprese da qualche anno. Il flusso – che si aggiunge a quello, previsto dalla legge, concernente le sole archiviazioni – consente a ciascun operatore di confrontare le caratteristiche della propria attività segnaletica, in termini di struttura, tempistica e risultati, con quelle del gruppo di appartenenza. Il segnalante viene posto in condizione di effettuare un'autovalutazione dei propri risultati e di intraprendere consapevoli misure di correzione e perfezionamento dell'attività segnaletica.

L'analisi operativa

Nel Rapporto sul 2013 si era dato conto del forte impegno della UIF per rafforzare competenze e strumenti e conseguire un aumento della capacità produttiva; questo impegno aveva consentito di superare in modo strutturale e duraturo l'emergenza operativa determinata negli anni precedenti dal tumultuoso incremento delle segnalazioni.

Le quasi 76.000 “sospette” analizzate e trasmesse l’ultimo anno attestano il consolidamento di tale risultato.

Nel 2014, per rafforzare ulteriormente l’azione e orientare i processi di lavoro in base al rischio, è stata realizzata la revisione degli assetti organizzativi dell’UIF basata su una migliore articolazione delle responsabilità e delle strutture. Sono state concentrate in unità dedicate le competenze e le risorse specializzate nella gestione e integrazione delle informazioni, nelle analisi delle segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo e di quelle provenienti dai *money transfer*. Sono state individuate soluzioni volte a potenziare le funzioni di programmazione e supporto dell’attività ispettiva dell’Unità.

L’efficacia degli approfondimenti finanziari dipende dalla possibilità di disporre tempestivamente di tutte le informazioni utili a ricostruire i flussi e i contesti delle operazioni segnalate. La UIF, in questi anni, ha perseguito con determinazione l’ampliamento delle basi dati a disposizione e una loro gestione sempre più integrata ed efficiente.

Nel 2014 è stato reso possibile l’utilizzo di nuove fonti informative, attuando le previsioni già contenute nella normativa antiriciclaggio del 2007. Con l’Agenzia delle Entrate è stato raggiunto un accordo che consente l’accesso della UIF anche all’Anagrafe tributaria e sono in corso contatti per sviluppare un’attività sinergica, non ridondante, nella trattazione di segnalazioni connesse alla recente normativa fiscale sulla collaborazione volontaria. È stata data attuazione al protocollo d’intesa che permette l’acquisizione dei dati sui movimenti transfrontalieri dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; con quest’ultima si sono anche avviati proficui scambi di informazioni.

Nuovi accordi con gli Organi investigativi hanno ampliato ulteriormente le possibilità di approfondimento e valutazione dell’Unità.

La disponibilità, sia pure in forma aggregata, di informazioni fornite dalla Guardia di Finanza sui precedenti giudiziari e di polizia dei soggetti segnalati ha consentito l’adozione di nuovi criteri di archiviazione delle segnalazioni, più coerenti con i principi internazionali che richiedono spiccate capacità selettive da parte delle FIU.

I risultati sono stati immediati e molto significativi: nel 2014 la UIF ha archiviato oltre 16.000 segnalazioni di operazioni sospette (per il 70 per cento già classificate dal segnalante con un profilo di rischio medio-basso), pari al 21,4 per cento del totale delle segnalazioni analizzate; nel 2013 le archiviazioni rappresentavano l’8,1 per cento. L’accresciuta capacità di selezione consente di concentrare gli sforzi di approfondimento finanziario e investigativo sulle situazioni maggiormente critiche, mantenendo comunque disponibili le informazioni ricevute.

All'affinamento della capacità di analisi contribuiscono pure le informazioni sugli esiti degli approfondimenti investigativi delle segnalazioni, ora comunicati anche dalla Guardia di Finanza.

Con la DIA sono stati sviluppati nuovi flussi informativi, alcuni dei quali funzionali al presidio della legalità nei lavori per Expo Milano 2015.

Nel 2014 sono stati potenziati i meccanismi di scambio con le altre FIU europee, aderendo a un programma di incrocio automatico e multilaterale di dati, che permette di avere immediata notizia dell'esistenza di informazioni sui soggetti segnalati.

L'avvio nei prossimi mesi del *data warehouse* dell'Unità e di un nuovo sistema dedicato alla gestione degli scambi informativi con le autorità domestiche e con le FIU estere segnerà un significativo progresso nell'adozione di più sofisticate tecniche di trattamento dei dati, lungo la linea intrapresa dalla UIF negli ultimi anni.

L'efficacia di un sistema di prevenzione si misura in termini di capacità di attivare leve sociali e presidi che rendano l'ambiente inospitale nei confronti del crimine; tale risultato può ottenersi migliorando lo scrutinio delle operazioni e così accrescendo i costi di transazione per il riciclatore, che corre un maggior rischio di essere intercettato. La collaborazione attiva può fornire un contributo essenziale al raggiungimento di questo risultato: ne è prova tangibile la continua ricerca da parte della criminalità di nuove tecniche e strumenti di riciclaggio per aggirare il rischio di segnalazione.

Anche se l'efficacia della prevenzione non può essere compiutamente valutata con il metro utilizzato per l'attività di repressione dei reati, che ha protagonisti e caratteristiche molto differenti, gli esiti investigativi delle segnalazioni sono un importante indicatore della capacità dei soggetti obbligati di riconoscere comportamenti effettivamente criminosi.

In questo senso, per il sistema di prevenzione rappresenta un dato molto significativo quello riportato nel recente rapporto diffuso dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, secondo cui nel 2014 quasi 28.000 segnalazioni di operazioni sospette hanno innescato approfondimenti investigativi.

Nell'anno sono circa 8.400 (32 per cento in più del 2013) le segnalazioni (ovviamente molte risalenti ad anni precedenti) che, in seguito alle indagini della Guardia di Finanza, hanno dato luogo o sono confluite in procedimenti penali.

Va sottolineato che casi di "successo" delle segnalazioni non sono solo quelli che portano all'apertura di un nuovo procedimento penale. Il riciclaggio, infatti, presuppone strutturalmente la preesistenza di altri reati (i c.d. reati presupposto) ed è pertanto fisiologico che su di essi siano già state avviate indagini in cui segnalazioni e relative analisi vengono attratte. Anche in questi casi esse forniscono, come dimostra

l'esperienza, un significativo valore aggiunto in termini di conferma e arricchimento del materiale probatorio, di individuazione di più ampie reti di relazioni criminali, di intercettazione e spesso di recupero dei profitti dei reati.

I confronti internazionali, pur non agevoli, appaiono nettamente favorevoli all'Italia. Con riferimento al 2013, ultimo anno per il quale sono disponibili dati comparabili, il rapporto fra segnalazioni che hanno rilevanza processuale penale e flusso segnaletico complessivo è pari al 9,8 per cento (12,2 per cento nel 2014) a fronte di valori normalmente inferiori al 5 per cento negli altri paesi europei considerati.

L'analisi strategica

Il complesso delle informazioni provenienti dall'analisi operativa, da quella dei flussi finanziari e dall'attività ispettiva viene utilizzato dalla UIF per identificare i punti di criticità del sistema e per valutare i livelli di rischio associati ad aree territoriali, strumenti finanziari, settori di attività.

I risultati di tale analisi, che hanno concorso alla predisposizione del *National Risk Assessment*, forniscono un orientamento per l'azione dell'Unità; sono messi a disposizione degli Organi investigativi e giudiziari e delle Autorità di vigilanza di settore. Quando concernenti il contrasto del finanziamento del terrorismo, potranno essere trasmessi al competente Comitato di analisi strategica antiterrorismo (CASA), come previsto dalle recenti innovazioni normative.

Nel 2014 sono state completate indagini su specifici profili di interesse per il sistema di prevenzione; alcuni studi vengono pubblicati nell'apposita collana di "Quaderni" della UIF.

La diffusione dell'utilizzo del contante rappresenta certamente una criticità del sistema nazionale. È stata portata a compimento un'analisi econometrica che, tenendo conto dei fattori strutturali e dei fondamentali economici, ha esplorato il fenomeno a livello locale e, andando oltre la constatazione della maggiore diffusione del contante nel Meridione rispetto al Centro-nord, ha consentito di elaborare per i singoli comuni misure di rischio specifiche per distinte categorie di reati.

Le valute virtuali presentano, potenzialmente su scala più ampia, problemi simili a quelli posti dal contante. Esse danno la possibilità di effettuare in uno spazio globale transazioni *on line* anche di ingente ammontare, rendendo estremamente difficile risalire dall'identità virtuale a quella reale degli operatori. Si avverte in materia un possibile vuoto normativo: gli operatori che offrono servizi funzionali all'utilizzo, allo scambio, alla conversione e alla conservazione delle valute virtuali non sono ricompresi tra i destinatari della normativa antiriciclaggio e non sono quindi tenuti all'osservanza

dei relativi obblighi. L'Unità è impegnata, in collaborazione con la Banca d'Italia, in approfondimenti volti a individuare, anche in sede internazionale, presidi e tecniche di indagine praticabili ed efficaci, senza ostacolare il naturale e legittimo sviluppo dell'economia digitale.

È stato monitorato con il concorso dei principali intermediari, il prelevamento di contante effettuato in Italia con carte di credito emesse all'estero. Il fenomeno non sembra riconducibile, per modalità e dimensioni, a un utilizzo fisiologico delle carte ma piuttosto appare sintomatico di attività volte a frazionare e trasferire in Italia fondi ingenti detenuti all'estero e di origine ignota. Iniziative sono state assunte per contrastare tale criticità.

I "paradisi fiscali" rappresentano da sempre un punto di attrazione per i capitali riciclati o comunque illeciti. I dati elaborati dalla UIF mostrano che i flussi di bonifici fra Italia e paesi a rischio non sono mai scesi al di sotto dei livelli precedenti alla crisi finanziaria, anzi risultano cresciuti specie con i paesi a più alta opacità. Al contrario, quelli con il complesso delle altre nazioni hanno risentito profondamente della crisi, collocandosi nella media del 2014 su livelli sensibilmente inferiori rispetto al 2006.

Al fine di disporre di un ulteriore strumento per indirizzare l'attività di controllo, la UIF ha sviluppato, in collaborazione con la Vigilanza della Banca d'Italia, un sistema di indicatori quantitativi di esposizione al rischio di riciclaggio dei singoli intermediari. Il metodo utilizzato e i risultati preliminari sono stati presentati ai maggiori segnalanti al fine di accrescere le informazioni sul loro posizionamento in termini di esposizione al rischio.

Uno sviluppo di tale progetto consente ora di portare all'attenzione dell'Unità situazioni di sotto o sovra-segnalazione verso cui indirizzare azioni di controllo e correttive.

L'attività di controllo

I poteri ispettivi della UIF nei confronti dei destinatari della disciplina antiriciclaggio sono finalizzati ad accertare il corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva e ad approfondire segnalazioni pervenute dagli operatori o arricchire analisi effettuate in collaborazione con altre autorità.

Tali poteri si affiancano a quelli delle Autorità di vigilanza di settore e del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria. Ciò favorisce un utilizzo selettivo e mirato dello strumento ispettivo, al quale la UIF ricorre in presenza di motivate circostanze o nell'impossibilità di utilizzare altri canali per l'acquisizione di informazioni rilevanti su operatività e fenomeni.

Nel 2014 la UIF ha effettuato, talvolta in raccordo con le Autorità di vigilanza, 24 ispezioni che hanno riguardato anche comparti diversi dal tradizionale settore dell'intermediazione bancaria caratterizzati da oggettive difficoltà nell'acquisizione di idonei elementi di conoscenza della clientela, quali il risparmio gestito, il *private banking*, il *trading on line* e l'operatività degli istituti di pagamento. Per la prima volta sono stati effettuati, anche da parte della UIF, accertamenti presso esercenti attività di custodia e trasporto di valori, società di revisione, operatori di gioco.

Al termine degli accertamenti ispettivi si è intensificato il ricorso a lettere di richiamo per stimolare la presa di coscienza di criticità e disfunzioni, promuovere l'adozione delle misure correttive e aumentare l'efficacia della collaborazione attiva.

Specifiche operatività a rischio sono state approfondite dalla UIF attraverso un utilizzo integrato del patrimonio conoscitivo derivante dall'analisi delle segnalazioni e degli elementi acquisiti in sede ispettiva per individuare particolari rischi di riciclaggio e valutarne la diffusione nel sistema.

Un filone d'indagine, già intrapreso negli anni precedenti, riguarda operazioni di compravendita su strumenti finanziari, con elevati differenziali tra prezzi di acquisto e vendita, effettuate da intermediari italiani con società di *brokeraggio* insediate in ordinamenti a fiscalità privilegiata e poco collaborativi. Le operatività riscontrate presentano profili d'interesse per l'Autorità giudiziaria. Tali tipologie di attività sono state oggetto di confronto con gli intermediari e con le Autorità di vigilanza, anche nella prospettiva di predisporre un apposito schema di comportamento anomalo.

Altro filone di analisi, verifica ispettiva e cooperazione con la Magistratura ha riguardato operatività finanziarie sintomatiche di condotte corruttive e appropriative di fondi pubblici poste in luce dalla collaborazione attiva.

Sono stati avviati programmi di verifica nei confronti di soggetti operanti nei settori dei *money transfer* e dei giochi in considerazione degli specifici profili di rischio, evidenziati anche dal *National Risk Assessment*. Nell'ambito di tali comparti, operatori insediati in altri Stati comunitari prestano servizi a distanza nel nostro paese, determinando flussi finanziari che sfuggono ai controlli delle autorità italiane.

I *money transfer* presentano peculiarità organizzative, operative, distributive e di prodotto che rendono il comparto particolarmente vulnerabile a illeciti trasferimenti di fondi, anche a fini di finanziamento del terrorismo.

Il comparto del gioco (fisico e *on line*) può costituire un campo d'azione della criminalità, attraverso l'acquisizione e l'intestazione a prestanome dei punti di offerta del settore, manovre fraudolente sulle vincite, artifici per abbattere i prelievi erariali.

Il complessivo patrimonio di informazioni ed esperienze consente all'Unità di individuare e definire tipologie e schemi di comportamento anomalo utili per qualificare l'analisi finanziaria e per diffondere al sistema indicazioni aggiornate, tese ad agevolare una collaborazione attiva tempestiva ed efficace. Nel 2014 la UIF ha emanato uno schema rappresentativo di operatività anomala su carte di pagamento e ha diffuso un comunicato concernente i rischi di riciclaggio connessi all'utilizzo delle valute virtuali.

Nei mesi scorsi l'Unità, in linea con le migliori prassi internazionali, ha pubblicato una prima selezione di casi di particolare interesse emersi nelle proprie attività; tale iniziativa – così come le nuove informazioni sulla qualità del flusso segnaletico e le lettere redatte al termine degli accertamenti ispettivi – mira a risolvere la criticità rappresentata dai limitati strumenti di *feedback* verso i segnalanti previsti nell'attuale normativa.

La collaborazione istituzionale

Una efficiente ed efficace rete di collaborazione tra le autorità costituisce un fattore cruciale di successo dell'azione di prevenzione e contrasto, in un contesto in cui la criminalità affina sempre più la propria capacità di tessere nuove alleanze e di penetrare nei settori più diversificati dell'economia e della società.

La UIF, nodo di collegamento fra le diverse componenti dell'apparato di prevenzione, dedica il massimo impegno alla creazione di un ambiente e di meccanismi improntati alla piena collaborazione.

Con le forze di polizia, che rappresentano gli interlocutori diretti e immediati dell'Unità – il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, la Direzione Investigativa Antimafia – si è sviluppato in questi anni uno stretto rapporto di scambio e condivisione di informazioni ed esperienze, che ha contribuito al raggiungimento dei significativi risultati conseguiti. Frutto di tali rapporti è anche la forte convergenza dei sistemi informativi adottati, da ultimo con la realizzazione di un portale in grado di ottimizzare le interconnessioni e le sinergie.

Il precetto normativo secondo cui l'attività di prevenzione deve svolgersi in coordinamento con quella di repressione dei reati trova piena realizzazione nei sempre più intensi rapporti di collaborazione con la Magistratura inquirente e con le diverse componenti di polizia giudiziaria di cui essa si avvale.

Le Procure ricorrono sistematicamente all'ampio patrimonio informativo e alle possibilità di analisi dell'Unità sia con istanze di acquisizione di segnalazioni e di relazioni tecniche sia con richieste di più ampia e articolata collaborazione aumentate complessivamente nell'anno 2014 di oltre il 20 per cento. Le collaborazioni riguardano

con frequenza crescente il contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione, ai reati finanziari, all'evasione fiscale. Ne sono derivati significativi risultati in indagini molto complesse e delicate, spesso oggetto di attenzione anche da parte dell'opinione pubblica. Costanti e proficui sono i rapporti con la Direzione Nazionale Antimafia, destinati a intensificarsi in relazione alla recente attribuzione al Procuratore Nazionale anche dei poteri di coordinamento delle indagini in materia di terrorismo.

È costante la cooperazione con le Autorità di supervisione: sistematici gli scambi di informazioni con la Vigilanza bancaria e finanziaria; consolidate le collaborazioni con la CONSOB, specie in relazione ad attività ispettive congiunte e a informative su ipotesi di abusi di mercato. Sempre più frequenti sono i contatti con l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS).

La collaborazione internazionale costituisce una delle ragioni d'essere delle *Financial Intelligence Unit* che, a tal fine, danno vita a una capillare rete globale basata su apposite regole, collaudate modalità operative e rapidi e sicuri sistemi telematici per lo scambio di informazioni.

Anche l'attività di cooperazione con le FIU estere ha registrato un significativo incremento nel corso degli ultimi anni. La UIF richiede informazioni alle proprie controparti per l'approfondimento di operazioni sospette e per supportare l'azione degli Organi investigativi e dell'Autorità giudiziaria; le richieste sono aumentate quasi del 50 per cento nel 2014 e sono triplicate nell'ultimo biennio. Si sono anche incrementate del 18 per cento le richieste di collaborazione ricevute da FIU estere.

Continuano peraltro a verificarsi – anche all'interno dell'Unione Europea – casi nei quali la cooperazione incontra significative difficoltà, anche a motivo della persistenza di sensibili differenze tra gli ordinamenti giuridici.

Ci si attende che queste situazioni vengano rimosse per effetto della armonizzazione che la quarta direttiva ha introdotto con riguardo a poteri e responsabilità delle FIU e che si estende anche agli obblighi di collaborazione internazionale.

Altra dimensione della cooperazione istituzionale è quella fornita dall'Unità nelle sedi di elaborazione della normativa di riferimento dell'antiriciclaggio. Nel corso del 2014 si sono registrate importanti novità, sia a livello nazionale, con l'introduzione nel nostro ordinamento penale, dopo anni di dibattito, del reato di auto-riciclaggio, sia a livello europeo, con la definizione, durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione, del testo della quarta direttiva antiriciclaggio, poi adottata nel maggio scorso.

In entrambi gli ambiti l'Unità ha fornito il proprio contributo di stimolo e proposta.

La UIF aveva da tempo segnalato l'esigenza dell'introduzione del reato di auto-riciclaggio per adeguare l'ordinamento italiano a regole e *standard* internazionali, allineare il sistema di repressione a quello di prevenzione e accrescere l'efficacia complessiva dell'azione di contrasto. L'Unità aveva pertanto attivamente partecipato ad alcune iniziative di studio ed elaborazione di proposte normative.

La nuova fattispecie rappresenta un'apprezzabile soluzione di compromesso tra le diverse posizioni emerse, ancorché le formulazioni adottate non appaiano sempre chiare e lineari. L'esperienza applicativa consentirà di verificare l'efficacia della riforma, la sua effettiva capacità di deterrenza e di repressione delle condotte criminali.

Nei lavori per la predisposizione della direttiva, l'Unità è stata impegnata prioritariamente a individuare soluzioni idonee a contenere l'impatto, sull'efficacia della prevenzione e della collaborazione internazionale, del modello di armonizzazione minima cui è ispirata la normativa europea antiriciclaggio, a vantaggio anche della concorrenza fra operatori di diversi paesi.

In tale prospettiva acquista rilievo il riconoscimento formale da parte della direttiva della Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea come organismo chiamato a svolgere un ruolo di coordinamento e stimolo all'adozione di prassi uniformi e allo sviluppo di forme ancora più integrate di attività di analisi e di collaborazione internazionale.

Conclusioni

Lo scorso anno, nel presentare il rapporto sul 2013, avevo indicato come obiettivi per il 2014 l'ulteriore rafforzamento della capacità di intercettare comportamenti criminosi, con l'acquisizione di nuove basi dati e l'adozione di più evoluti strumenti di raccolta ed elaborazione delle informazioni, l'estensione dell'attività ispettiva a differenti soggetti e settori, il potenziamento dell'analisi strategica anche come strumento per contribuire alla valutazione nazionale e sovranazionale dei rischi, la revisione degli assetti organizzativi interni.

Il Rapporto che oggi viene presentato attesta come l'Unità abbia tenuto fede a tali impegni e raggiunto gli obiettivi prefissati. Le competenze, la dedizione, la condivisione dei valori, l'interiorizzazione delle finalità istituzionali dimostrati da tutto il personale della UIF, unitamente al costante supporto fornito dalla Banca d'Italia, hanno consentito di agire con efficacia e di conseguire uno straordinario

accrescimento dell'efficienza, sfruttando tutti i margini disponibili. La certezza di poter sempre contare su queste leve induce a guardare con piena fiducia alle nuove esigenze che si vanno manifestando.

Le analisi compiute indicano la strada da percorrere; i risultati ottenuti testimoniano le potenzialità del sistema e sono di stimolo a intensificare l'impegno.

Tutti i dati relativi all'attività svolta dalla UIF esprimono un netto *trend* di crescita: le segnalazioni e le analisi delle operazioni sospette; le collaborazioni nelle loro diverse configurazioni, interne e internazionali; le interlocuzioni con i soggetti obbligati; le attività di controllo; le iniziative di approfondimento e studio.

Occorre proseguire nel recupero a una collaborazione effettiva delle categorie di operatori meno attente sul fronte della prevenzione del riciclaggio. Va consolidata la rete di cooperazione con le altre autorità e con le FIU estere.

Deve essere costante la tensione a intercettare nuovi metodi e strumenti di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Vanno sviluppate metodologie di analisi delle operazioni sospette che agevolino la ricostruzione delle reti relazionali che contraddistinguono la criminalità organizzata; ciò consentirà di valorizzare anche segnalazioni che risultano poco significative se considerate isolatamente.

Non si tratta di indicazioni di rito ma di progetti concreti, in gran parte già avviati, che richiedono il contributo di tutti i soggetti coinvolti.

Perché il sistema antiriciclaggio si consolidi e si sviluppi ulteriormente, è necessario che si mantengano, anzi si rafforzino, alcune coordinate fondamentali.

Mi limito a richiamare quelle che mi appaiono più importanti: il quadro normativo, la collaborazione fra autorità, il sostegno della società civile.

Un'azione efficace presuppone una cornice normativa chiara, definita, coerente con le regole e i principi internazionali, in grado di fornire strumenti effettivi e flessibili per contrastare una criminalità in costante evoluzione.

I prossimi mesi presentano sotto questo profilo grandi opportunità.

A ottobre prossimo si chiuderà la *mutual evaluation* sul sistema antiriciclaggio italiano, avviata dal GAFI nel luglio 2014. La valutazione si è concentrata sui profili di adeguatezza normativa e di coordinamento tra le varie componenti del sistema nonché sul grado di efficacia complessiva dell'azione di prevenzione e contrasto. L'esito della valutazione offrirà un'importante occasione di riflessione sulle esigenze di adeguamento e miglioramento dell'apparato antiriciclaggio.

Tale riflessione giungerà nel momento appropriato, considerato il prossimo recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio. Nell'occasione ci si attende che siano pienamente valorizzati gli elementi di forza del sistema italiano, che in questi anni hanno contribuito efficacemente all'azione di prevenzione e contrasto.

L'inestricabile intreccio fra denaro sporco da ripulire e fondi puliti destinati a impieghi illeciti, su cui mi sono in precedenza soffermato, rende particolarmente significativo il richiamo della direttiva a estendere espressamente gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette anche ai reati presupposto del riciclaggio.

Il recepimento della nozione di FIU e dei relativi compiti e poteri, ora puntualmente disciplinati nella direttiva, permetterà di conferire maggiore chiarezza ed efficacia al sistema nazionale e di allinearli compiutamente alle regole europee e agli *standard* internazionali.

È necessario che nel nuovo quadro normativo trovi riconoscimento la possibilità per la UIF di accedere, nelle forme opportune, alle informazioni investigative; ciò potrà realizzarsi anche perfezionando e ampliando le soluzioni di integrazione recentemente sperimentate nell'attività di collaborazione con la Guardia di Finanza. Devono essere consolidate le possibilità per la UIF di rivolgersi ai diversi attori del sistema (forze di polizia, agenzie governative, Magistratura) sia per ricevere che per fornire le informazioni di specifico interesse, conformemente alla chiara indicazione degli *standard* del GAFI e delle regole della direttiva.

Si tratta di modifiche normative più volte chieste dall'Unità che corrispondono alle nuove regole europee e alle sollecitazioni provenienti dagli organismi internazionali.

L'attuazione della direttiva sarà anche la sede per un rafforzamento della tutela dei segnalanti e per la revisione dell'apparato sanzionatorio, caratterizzato dalla contemporanea presenza di lacune e di eccessi punitivi per comportamenti poco rilevanti. In tal senso l'Unità a suo tempo ha formulato proposte ed ha collaborato nelle competenti sedi governative.

La revisione della normativa nazionale offre dunque importanti opportunità ma presenta anche alcuni rischi: le norme per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio mirano a introdurre regole di trasparenza che incidono non solo sui criminali e sull'economia sommersa, ma anche sulle imprese e sulla generalità dei cittadini che ne sopportano alcuni disagi. Occorre tener conto delle giuste istanze di maggior equilibrio e equità delle regole ma contrastare le spinte, che già si colgono, per una generale attenuazione degli obblighi, avendo presente che la direttiva, sotto diversi profili, richiede invece un innalzamento dei livelli di presidio.

In questo campo, le regole sono funzionali anche alla crescita del capitale sociale di una collettività, costituiscono in concreto un richiamo a comportamenti

etici. È dovere, peraltro, delle autorità prestare costante attenzione ai costi materiali e immateriali della collaborazione.

Norme adeguate e collaborazione sono elementi essenziali per la riuscita della strategia di contrasto alla criminalità, ma sono destinate a rimanere inefficaci se manca la condivisione di fondo degli obiettivi da parte della società civile.

L'apparato di prevenzione del riciclaggio rappresenta una grande scommessa sull'integrità complessiva del sistema economico e, quindi, in ultima analisi, di coloro che vi operano.

La collaborazione attiva costituisce per molti un'opportunità per divenire in prima persona protagonisti nel contrasto alla criminalità; impone di fare una precisa scelta di campo, abbandonando agnosticismi e disponibilità alla connivenza. Dietro le oltre 70.000 segnalazioni vi sono migliaia di persone – presso banche, imprese, studi professionali – che hanno dato prova di impegno civile, che non hanno accettato di far parte della zona grigia di operatori disponibili a rendersi strumento di riciclaggio.

Davanti a esse e all'intera società civile la UIF sente la responsabilità di porre la massima cura perché nessuna informazione vada sprecata e da questo impegno collettivo si tragga il miglior frutto.

