



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

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

Anno 2015

Relazione del Direttore

Roma, 7 luglio 2016

Autorità, Signore, Signori,

da qualche anno presentiamo in forma pubblica il Rapporto sull'attività svolta dall'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, trasmesso al Parlamento, per il tramite del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il Rapporto è gradualmente divenuto più ricco e articolato, in parallelo con la crescita dell'attività, con il compiuto dispiegarsi dei compiti e delle funzioni assegnate dalla legge istitutiva, con l'accresciuta consapevolezza che il ruolo rivestito richiede la massima attenzione alla trasparenza delle strategie perseguite, dei risultati ottenuti, delle criticità riscontrate.

In questa prospettiva ci rivolgiamo all'ampia platea dei soggetti impegnati nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo: le autorità, le amministrazioni, i magistrati, gli organi investigativi, gli intermediari e gli altri operatori che, con il loro contributo attivo e il costante e convinto impegno, rendono vivo ed efficace l'apparato di prevenzione.

È significativa la presenza in questa occasione anche di esponenti della società civile e dei mezzi di comunicazione. Un sistema di prevenzione e contrasto del crimine può funzionare efficacemente solo quando i valori di legalità e di collaborazione cui esso si ispira sono diffusi, sentiti, condivisi nell'intero tessuto sociale.

Vogliamo non soltanto assolvere all'impegno di rendere pienamente conto del nostro operato, ma anche contribuire a rafforzare il senso di unitarietà, di sistematicità, di cooperazione necessario perché l'azione di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo dispieghi il miglior effetto.

Lo sviluppo di nuove minacce e di nuovi percorsi di canalizzazione dei flussi illeciti richiede a tutti un continuo contributo per l'evoluzione del sistema: il Parlamento con leggi adeguate ed efficaci; le autorità competenti con l'impegno continuo nella prevenzione, nel contrasto e nella repressione; gli operatori economici con efficaci presidi e una fattiva collaborazione; le forze sociali, i *media*, i singoli cittadini con la resistenza, ciascuno nel proprio ambito di attività, a qualsiasi tentativo di coinvolgimento o compromissione criminale e con l'affermazione di valori di legalità e giustizia nel vivere quotidiano.

La valutazione del sistema antiriciclaggio da parte del GAFI

Nel 2015 il Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha concluso, per conto del Gruppo d'Azione Finanziaria (GAFI), la valutazione del sistema italiano di prevenzione e contrasto. I risultati sono stati diffusi agli inizi di quest'anno.

I valutatori hanno attestato che l'Italia, consapevole della gravità delle minacce da fronteggiare, ha saputo costruire e far funzionare un sistema caratterizzato: da un robusto quadro giuridico e istituzionale; da una buona comprensione dei rischi; da un elevato grado di cooperazione e coordinamento tra le autorità nelle politiche di prevenzione e contrasto; da una particolare efficacia dell'apparato di segnalazione, analisi e accertamento dei casi sospetti; da un'elevata e crescente collaborazione di una parte significativa degli operatori; da un' incisiva azione in sede investigativa e giudiziaria.

Il Rapporto esamina nel dettaglio anche le caratteristiche e l'operatività della UIF riconoscendone l'indipendenza e l'autonomia, assicurate dai presidi normativi e dalla particolare collocazione presso la Banca d'Italia, che garantiscono che *“tutti i processi decisionali si svolgano senza alcuna interferenza”*. Viene dato atto che *“l'UIF è un'unità di informazione finanziaria ben funzionante. Produce buone analisi operative e analisi strategiche di elevata qualità, che forniscono valore aggiunto alle segnalazioni delle operazioni sospette”*.

Anche sotto il profilo organizzativo la valutazione espressa è positiva, sia per l'utilizzo di un *“sistema ... altamente avanzato”* che *“consente di classificare le segnalazioni di operazioni sospette a seconda dei rischi”*, sia per gli assetti strutturali, di recente riformati per meglio fronteggiare le nuove minacce.

I giudizi espressi dai valutatori del Fondo con riferimento all'intero apparato antiriciclaggio collocano l'Italia tra i paesi più virtuosi in ambito GAFI; confermano la validità del quadro normativo-istituzionale e l'efficacia dell'azione svolta da tutte le componenti del sistema; individuano i punti di debolezza e indicano gli interventi necessari.

È ragione di soddisfazione contribuire ad un sistema di cui l'Italia può vantarsi nel confronto internazionale. Siamo, d'altro canto, pienamente consapevoli dei limiti ancora presenti e della significatività e pervasività dei rischi. Siamo fattivamente impegnati nella realizzazione degli interventi necessari sul piano operativo.

I rischi e le minacce

Nel 2015 alla perdurante azione della criminalità organizzata ed economica si sono aggiunte le nuove minacce collegate alla recrudescenza del terrorismo internazionale.

Si tratta di fronteggiare possibilità di finanziamento del terrorismo più articolate, basate anche sull'autosostentamento dei gruppi locali e sul supporto di organizzazioni che controllano territori esteri e possono utilizzare fondi derivanti dal commercio illegale di risorse sottratte ai paesi occupati.

Le strategie elaborate dagli organismi internazionali per il contrasto del terrorismo enfatizzano il ruolo dell'informazione finanziaria e della sua condivisione anche al di là dei confini nazionali. La realizzazione di queste strategie comporta la gestione di una massa imponente di dati e un significativo impegno di risorse ma può produrre importanti risultati: grazie anche alle informazioni scambiate fra le FIU, dopo gli attentati di Parigi del 13 novembre ci è stato possibile ricostruire le tracce lasciate, durante il passaggio in Italia, da uno dei terroristi contribuendo concretamente alla ricostruzione delle sue relazioni e allo sviluppo delle indagini.

Permane elevata l'attenzione alle minacce individuate nella valutazione nazionale del rischio effettuata nel 2014: criminalità organizzata, corruzione, evasione fiscale e altri reati a carattere economico. Il loro contrasto, anche sul piano finanziario, si conferma una priorità.

Le interrelazioni fra criminalità e affari sono sempre più strette e organiche; è spesso difficile scindere le attività illecite da quelle svolte in maniera apparentemente legittima da imprese inquinate. Il riciclaggio contribuisce a rafforzare il controllo del territorio, a creare relazioni con il mondo economico, finanziario, politico, amministrativo, ad accrescere la capacità di intimidazione. Le recenti vicende di "Mafia capitale", in relazione alle quali la UIF ha ricevuto numerose segnalazioni e collabora con la Procura di Roma, sono la più recente conferma che ciò avviene anche in ambiti e territori non tradizionalmente dominati dalle organizzazioni mafiose.

Le segnalazioni di operazioni sospette possono contribuire a individuare gli "affari" della criminalità. Incrementare tale contributo è uno dei principali obiettivi strategici su cui l'Unità sta investendo. Riconoscere le operazioni riferibili al crimine organizzato non è agevole: la varietà delle sue manifestazioni finanziarie è ampia, non sono sempre identificabili connotazioni operative peculiari rispetto a quelle riscontrabili in altre forme di attività illecita e perfino lecita. Nel 2015 è stato costituito in seno all'Unità un "Osservatorio sulla criminalità organizzata" con il compito di affinare le metodologie e gli strumenti per l'individuazione tempestiva e la valorizzazione delle segnalazioni collegate al fenomeno. Sono state messe a punto funzionalità di analisi delle reti sociali che si stanno rivelando particolarmente utili per identificare e analizzare l'attività finanziaria di gruppi criminali e individuare le relazioni implicite in essa nascoste. I risultati sono promettenti.

I riscontri investigativi confermano l'importanza delle segnalazioni di operazioni sospette nella lotta al crimine organizzato: la Direzione Investigativa Antimafia (DIA), adottando nuovi processi di lavoro, ha individuato e trasmesso alla Procura Nazionale oltre 11.000 segnalazioni ricevute nel 2015 potenzialmente riconducibili a tale fenomeno. La collaborazione con la DIA, di recente rafforzata, favorirà lo sviluppo delle metodologie e l'utilizzo dei risultati dell'Osservatorio.

La corruzione rappresenta uno dei fenomeni illeciti più allarmanti e pericolosi cui è esposta l'Italia. Elevata è l'attenzione degli organismi internazionali, significative sono le conseguenze sulla competitività del nostro Paese anche in termini di attrazione di investimenti.

La UIF ha avviato un'azione non limitata a far emergere nelle operazioni segnalate elementi sintomatici di episodi corruttivi e di appropriazione di fondi pubblici ma anche diretta a individuare ricorrenti modelli di comportamento da utilizzare per rintracciare contesti non segnalati. Fra i casi affrontati nel 2015, rilevano, per forme utilizzate, profilo dei soggetti coinvolti e dimensione economica dell'illecito, vicende di appropriazione di fondi legate a procedure pubbliche di liquidazione.

Le operazioni sospette che, almeno apparentemente, si riferiscono a reati fiscali sono quelle più ricorrentemente portate all'attenzione dell'Unità. Nel 2015 la dimensione del fenomeno si è molto accresciuta per effetto delle segnalazioni collegate alla regolarizzazione volontaria dei capitali (*Voluntary Disclosure*). In un numero non elevato di casi si è avuto motivo di sospettare l'esistenza di reati esclusi dal beneficio della non punibilità; il complesso dei dati acquisiti rappresenta un'importante documentazione su metodi, corridoi e destinazioni dei fondi derivanti dall'evasione che rafforzerà la capacità di contrasto e prevenzione.

Un notevole impegno ha richiesto l'individuazione di rilevanti flussi riconducibili, tra l'altro, a evasione fiscale nel commercio con la Cina. In passato era emerso che i pagamenti relativi alla mancata fatturazione di merci cinesi venivano effettuati tramite *money transfer*: il fenomeno era stato oggetto di diverse indagini che avevano individuato numerosi operatori compromessi. Più di recente i dati statistici hanno posto in luce un decremento dei flussi di rimesse verso la Cina (scesi dai circa 2,7 miliardi di euro del 2012 ai circa 560 milioni di euro del 2015). La diminuzione è stata così netta da non trovare, anche sulla base del confronto con l'Agenzia delle Dogane, plausibile giustificazione e da indurre a ipotizzare l'utilizzo di nuovi canali di riciclaggio. Le analisi, anche ispettive, hanno accertato che una parte significativa della differenza riscontrata nei flussi statistici era correlata all'effettuazione delle rimesse tramite agenti (spesso le stesse persone interessate dalle precedenti indagini) che si

erano ricollocati presso istituti di pagamento comunitari non tenuti alle segnalazioni statistiche e soprattutto risultati privi di adeguati controlli e non rispettosi degli obblighi di collaborazione attiva. La rapidità e le dimensioni del fenomeno inducono a ritenere l'esistenza di organizzazioni abili nello sfruttare le asimmetrie nel quadro normativo tra soggetti comunitari e nazionali in materia di prevenzione del riciclaggio. Su tali profili è stata richiamata l'attenzione del legislatore in occasione di una recente audizione presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati.

La collaborazione attiva

Le segnalazioni di operazioni sospette continuano ad aumentare in maniera significativa: nel 2015 ne abbiamo ricevute 82.428, oltre 10.000 in più rispetto al 2014. Nel primo semestre del 2016 il flusso ha superato le 50.000 unità. L'andamento crescente, manifestatosi fin dalla costituzione della UIF, risulta confermato anche ove non si considerino le segnalazioni derivanti da operazioni di regolarizzazione volontaria (7.000 circa nel 2015 e oltre 10.000 nella prima parte del 2016). Il dato totale stimato per l'anno in corso raggiunge le 100.000 segnalazioni.

Il sistema di prevenzione si dimostra in grado di aumentare costantemente la sua capacità di intercettare operazioni sospette anche coinvolgendo un numero via via più ampio di operatori appartenenti a diverse categorie: nel 2015 sono stati 941 i soggetti che si sono registrati per la prima volta al sistema di raccolta e analisi dei dati antiriciclaggio. Una parte rilevante di essi è costituita da professionisti, presumibilmente in vista di segnalazioni collegate alla *voluntary disclosure*. I nuovi aderenti al sistema hanno inviato complessivamente oltre 2.000 segnalazioni di operazioni sospette.

L'aumento delle segnalazioni e l'ampliamento del perimetro dei soggetti sensibili al dovere di segnalare testimoniano la sempre maggiore consapevolezza dei rischi di compromissione nel riciclaggio e l'intenzione di elevare i presidi.

Nonostante i progressi esiste ancora un'ampia zona grigia di soggetti e ambiti di attività per i quali le prassi ispirate al "*pecunia non olet*" continuano ad essere attraenti e praticate. La maggiore partecipazione al sistema rende, però, più facilmente individuabili gli operatori che non cooperano ovvero che forniscono contributi trascurabili o privi di contenuto effettivo; lo sviluppo da parte della UIF di indicatori quantitativi e qualitativi di collaborazione consente di rispondere con azioni di controllo sempre più mirate.

Sipercepiscechiaramente nei quotidiani contatti con i soggetti obbligati una maggiore attenzione ai problemi della prevenzione. Fino a pochi anni fa la collaborazione attiva era percepita, anche da operatori onesti, come un'imposizione costosa, sostanzialmente estranea al sentire del mondo economico e, soprattutto, poco efficace e quindi inutile. È difficile ottenere il consenso su obblighi onerosi da rispettare se non sono avvertiti

i benefici per sé stessi e per la società. Si sono quindi creati i presupposti per ricavare dall'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette i migliori risultati e questi sono divenuti più visibili; si è costantemente operato per garantire l'anonimato del segnalante; la gestione delle informazioni è stata il più possibile accorta e riservata, dimostrando che, in caso di sospetti infondati, le segnalazioni non determinano disagi per il cliente. Ne sono risultate accresciute la credibilità e l'affidabilità del sistema, presupposti essenziali per un contributo più convinto ed ampio da parte degli operatori. Ulteriori passi vanno compiuti su tali fronti assicurando ancora maggiori presidi alla riservatezza, minori costi di conformità e strumenti per una migliore valorizzazione delle informazioni.

Le segnalazioni effettuate da professionisti sono passate nel 2015 da poco meno di 2.500 a quasi 6.000, anche in conseguenza delle operazioni di regolarizzazione fiscale che hanno creato un importante momento di contatto con categorie finora poco collaborative; è auspicabile che tale occasione possa contribuire a vincere resistenze e superare diffidenze. La segnalazione, effettuata nei casi e con i limiti previsti dalla legge, non rappresenta una lesione del rapporto con i clienti corretti e rafforza lo stesso professionista nella gestione della relazione, consentendo di isolare e scoraggiare coloro che intendono tradirne la fiducia coinvolgendolo in operazioni illegali.

Come testimonia l'esperienza dei notai, che anche nel 2015 hanno accresciuto considerevolmente il numero delle segnalazioni, è cruciale il ruolo svolto dagli ordini professionali in termini di supporto e formazione nei confronti degli iscritti e di predisposizione di linee guida specifiche per la categoria di riferimento. Anche la possibilità di inviare le segnalazioni per il tramite degli ordini agevola l'adempimento degli obblighi di collaborazione e rafforza la tutela della riservatezza.

Nel 2015 sono anche aumentate, di oltre il 60 per cento, le segnalazioni degli operatori non finanziari, soprattutto gestori di giochi e scommesse e commercianti in oro e oggetti preziosi.

Resta ancora aperto il fronte della collaborazione degli uffici della Pubblica Amministrazione, su cui ho richiamato l'attenzione anche nella Relazione dello scorso anno. Nonostante l'emanazione, a settembre 2015, da parte del Ministero dell'Interno di specifici indicatori di anomalia e criteri organizzativi volti ad agevolare l'intercettazione delle operazioni sospette da parte di tali enti, i segnali di attivazione risultano ancora assolutamente sporadici. Le poche segnalazioni pervenute (21 nell'intero 2015 e solo 7 nel primo semestre 2016) confermano che gli uffici della Pubblica Amministrazione possono costituire un osservatorio privilegiato per cogliere sospetti di riciclaggio fondati, di grande interesse e non duplicativi di quanto può essere rilevato dagli operatori privati. In un contesto di sempre maggiore attenzione ai profili della prevenzione, dell'etica e dell'integrità, costituisce motivo di forte perplessità il fatto che l'opportunità della collaborazione, più ancora che il dovere, non sia stata finora colta.

La numerosità delle segnalazioni deve accompagnarsi al costante affinamento della loro qualità. Anche su questo fronte si sono registrati importanti progressi, ma si può e si deve ancora fare molto.

L'Unità mantiene un'intensa prassi di incontri con i segnalanti di maggiori dimensioni o che presentano peculiari criticità. Viene assicurato un costante supporto a distanza: nel 2015 gli interventi di assistenza effettuati sono stati circa 3.000. L'evoluzione dei sistemi di segnalazione si pone il duplice obiettivo di ridurre gli oneri per i soggetti obbligati e di accrescere qualità e quantità dei dati: negli scorsi mesi abbiamo attivato funzionalità che permettono di integrare agevolmente segnalazioni già trasmesse; nei prossimi giorni sarà rilasciata una nuova procedura riservata ai *money transfer* che faciliterà notevolmente la loro collaborazione, caratterizzata dal gran numero di operazioni riportate nelle singole segnalazioni (nel 2015 complessivamente circa 220.000 transazioni contenute in quasi 2.300 segnalazioni). Sarà in tal modo migliorata la qualità dei dati forniti da un settore particolarmente esposto ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

È proseguita la diffusione ai principali segnalanti bancari di schede di *feedback* che forniscono, attraverso un confronto con i dati medi della categoria di appartenenza, indicatori utili a valutare la propria collaborazione e individuare profili di debolezza. È allo studio la possibilità di estendere tali strumenti ad altre categorie di segnalanti.

Per accrescere la capacità dei soggetti obbligati di riconoscere nella clientela comportamenti a rischio di riciclaggio, l'Unità ha avviato nel 2015 la pubblicazione di raccolte di casi di interesse, trattati nel corso dell'analisi finanziaria e illustrati in maniera semplificata nelle loro caratteristiche strutturali e funzionali; entro il 2016 è in programma la diffusione di nuove casistiche.

L'analisi operativa

Nonostante l'aumento delle segnalazioni e delle interlocuzioni con i segnalanti, l'Unità è riuscita a fronteggiare, a risorse sostanzialmente immutate, il maggior flusso informativo ricevuto. Grazie all'impegno del personale, a una costante attenzione al miglioramento dei processi e alla crescita tecnologica, nel 2015 sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi quasi 85.000 segnalazioni di operazioni sospette, con un incremento del 12 per cento circa rispetto al 2014 e con una ulteriore riduzione dello *stock* in lavorazione, attestatosi su livelli prossimi al flusso medio mensile in entrata.

Il sistema di prevenzione si fonda sull'ampiezza delle fonti informative e sulla possibilità di una loro efficiente gestione. Con questa convinzione è stato realizzato il *data warehouse* della UIF, entrato in operatività a luglio 2015, che rappresenta un importante passo lungo il percorso di accrescimento delle capacità di analisi disegnato dal legislatore nazionale e comunitario, sostenuto dalle raccomandazioni del GAFI,

confermato dai valutatori del FMI e perseguito dall'Unità con determinazione. Il nuovo sistema potenzia notevolmente le possibilità e la facilità di trattamento delle segnalazioni assicurando la correlazione fra i dati presenti negli archivi interni e quelli provenienti dalle numerose e crescenti fonti esterne.

La disponibilità delle informazioni in un unico ambiente e l'implementazione di funzioni di *network analysis* agevolano l'individuazione anche di circuiti di riciclaggio ampi e strutturati, spesso non evidenti nell'esame di singole segnalazioni, e facilitano la ricerca di fenomeni significativi attraverso elaborazioni massive.

Sulla base delle indicazioni che andavano emergendo nel corso della valutazione del FMI, la UIF e il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria hanno accentuato il carattere selettivo delle rispettive procedure di classificazione delle operazioni sospette per orientare le attività in maniera più mirata verso contesti a maggior rischio, con positive ricadute sull'efficacia complessiva dell'azione di contrasto.

L'Unità riceve un flusso informativo sull'avvio di approfondimenti investigativi delle segnalazioni che è stato ora arricchito con comunicazioni relative agli esiti finali delle indagini. Si tratta di informazioni di particolare utilità per l'ampliamento del quadro conoscitivo e per la valutazione dei risultati della collaborazione attiva e dell'approfondimento finanziario. Occorre ricercare le modalità e le cautele che, con il necessario supporto normativo, consentano di condividere con gli operatori i risultati delle loro segnalazioni.

L'analisi strategica e l'attività di studio

In linea con i principi internazionali e con la normativa italiana, la UIF ha continuato a sviluppare un'attività orientata alla valutazione dei fenomeni e delle tendenze del riciclaggio, dei punti di debolezza del sistema economico-finanziario, dei livelli di rischio connessi ad aree geografiche, strumenti di pagamento e settori economici.

Negli ultimi anni sono stati avviati filoni di ricerca quantitativa, con l'uso di metodi econometrici per l'identificazione di anomalie e linee di sviluppo. Dopo una fase in cui si sono individuate le principali tematiche da affrontare e impostati i modelli, si è passati nel 2015 alla loro applicazione e affinamento.

Le analisi forniscono anche un contributo all'aggiornamento della valutazione nazionale dei rischi e alla predisposizione di quella sovranazionale, recentemente avviata in ambito europeo.

È stato completato e pubblicato il modello sugli indicatori territoriali di anomalia nell'uso del contante, individuato come uno dei fattori di criticità del sistema nazionale.

Per supportare l'attività di controllo e intervento dell'Unità è stato messo a punto un modello che, tenendo conto dell'operatività degli intermediari e della relativa dislocazione territoriale, contribuisce a individuare casi di inadeguata collaborazione attiva.

Nel contesto delle iniziative di prevenzione e contrasto del terrorismo, è stata condotta in via sperimentale un'analisi dei flussi finanziari diretti verso paesi medio-orientali e nord-africani, che ha consentito di verificarne le caratteristiche; da tale esame sono emerse anche alcune operazioni di rilevante ammontare da sottoporre a specifico approfondimento alla luce dei profili di rischio.

È proseguito, con la collaborazione dei maggiori intermediari, il monitoraggio dei prelievi di contante presso sportelli automatici effettuati in Italia a valere su carte di credito straniere. Dall'indagine condotta sui dati del 2013, erano emersi tratti sintomatici di un'attività continuativa e sistematica volta a frazionare e trasferire in Italia ingenti fondi esteri di origine ignota. La nuova analisi ha evidenziato un ampliamento di tali anomalie: l'importo complessivamente prelevato è aumentato del 27 per cento su base annua (fra gennaio 2014 e aprile 2015 sono stati prelevati circa 160 milioni di euro da appena 1.300 carte provenienti soprattutto da paesi dell'Europa Orientale). I principali intermediari nazionali, sensibilizzati sui possibili rischi di riciclaggio collegati a tale tipologia di prelievi, hanno introdotto misure di mitigazione destinate a contenere il fenomeno.

Sono state utilizzate tecniche statistiche anche per approfondire le connotazioni delle segnalazioni rilevanti ai fini delle priorità di lavorazione. Le informazioni strutturate delle segnalazioni sono state correlate con misure di rischiosità per una validazione statistica del *rating* automatico attualmente utilizzato dall'Unità e per valutare possibili affinamenti.

Anche nel corso del 2015, in collaborazione con diverse istituzioni universitarie sono state realizzate iniziative di confronto e approfondimento di tematiche riguardanti il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Sono stati promossi *workshop* in materia di metodi quantitativi e contrasto alla criminalità che hanno offerto occasioni di incontro tra il mondo della ricerca, le istituzioni governative e il settore finanziario.

L'attività di controllo

La UIF persegue da tempo l'ampliamento del perimetro dell'attività di controllo anche a soggetti appartenenti a settori diversi da quello bancario che presentano caratteristiche operative e di esposizione a rischi di riciclaggio profondamente diverse fra loro e richiedono il ricorso a specifiche tecniche di accertamento.

Nel corso dell'anno sono state condotte verifiche presso intermediari del mercato mobiliare, società di trasporto valori, operatori di gioco, imprese assicurative, società di revisione, in coordinamento con le autorità eventualmente competenti. Alcuni accertamenti sono stati svolti anche in funzione delle esigenze di approfondimento di vicende di interesse dell'Autorità giudiziaria.

L'avvio di attività di controllo nei settori indicati assieme alla migliore definizione del quadro normativo per alcuni di essi hanno contribuito all'incremento della loro collaborazione attiva.

In considerazione dei segnali di anomalia emersi dalle analisi dell'Unità, sono state effettuate verifiche sul rispetto degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette nel comparto delle rimesse di denaro (cd. *money transfer*) che può essere utilizzato per riciclare flussi finanziari anche ingenti, mediante transazioni ripetute, all'apparenza occasionali e di modesta entità, realizzate attraverso artificiose tecniche di frazionamento e il ricorso a prestanome.

L'attività ispettiva ha messo in evidenza diffusi e ricorrenti profili critici nell'attività di rimessa e nell'adempimento dei relativi obblighi di segnalazione delle operazioni sospette. La rete distributiva, specie quella utilizzata da soggetti comunitari operanti in regime di libera prestazione dei servizi, rappresenta l'anello debole: gli agenti forniscono un contributo marginale alla collaborazione attiva e talora risultano essi stessi direttamente coinvolti nell'esecuzione di trasferimenti anomali, in quanto frazionati e imputati a persone ignare o inesistenti. Sono emersi fatti di possibile rilievo penale che la UIF ha denunciato all'Autorità giudiziaria e violazioni di natura amministrativa in relazione alle quali l'Unità ha avviato i procedimenti sanzionatori. Sono state trasmesse informative alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e alla Vigilanza della Banca d'Italia.

Allo scopo di favorire la partecipazione della Pubblica Amministrazione al sistema di prevenzione e di verificare l'efficacia degli specifici indicatori di anomalia di recente emanazione, nei primi mesi del 2016 è stato effettuato un accesso presso una istituzione pubblica con competenze in attività particolarmente esposte ai rischi di riciclaggio.

L'istituzione di un settore deputato al coordinamento dell'attività ispettiva consentirà interventi sempre più selezionati e orientati all'efficacia dei risultati.

La collaborazione interna e internazionale

I principi e la normativa internazionali individuano nella più ampia collaborazione tra le autorità nazionali e tra le unità di *intelligence* finanziaria dei singoli paesi uno dei pilastri del sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Nei limiti consentiti dall'attuale normativa nazionale, la UIF ha intensificato i rapporti con gli organi di polizia, con la Magistratura e con le altre autorità.

La rete di relazioni prefigurata dal sistema antiriciclaggio offre preziose opportunità di coordinamento e sinergia tra l'azione a tutela della legalità e quella a presidio della stabilità, della trasparenza, del corretto funzionamento degli intermediari e del mercato, cui sono preordinati i presidi e i controlli sul settore bancario e finanziario. In tale quadro, lo scambio di informazioni con la Vigilanza della Banca d'Italia si è confermato particolarmente intenso e costruttivo; consolidate e frequenti sono anche le relazioni con la CONSOB e con l'IVASS.

Prosegue la collaborazione con l'ANAC volta a valorizzare i punti di contatto tra prevenzione del riciclaggio e della corruzione; il confronto ha riguardato l'elaborazione degli indicatori di anomalia per la Pubblica Amministrazione e la definizione del Piano Nazionale Anticorruzione.

I rapporti con l'Autorità giudiziaria hanno registrato un significativo incremento: appare sempre più diffusa la percezione delle opportunità offerte, per l'avvio e per la conduzione delle indagini, dalle informazioni contenute nelle segnalazioni di operazioni sospette e nelle analisi della UIF.

A seguito anche della positiva esperienza dell'utilizzo, con alcune Procure, di comunicazioni telematiche protette, nei prossimi mesi sarà adottato un nuovo sistema per la gestione degli scambi di informazioni (SAFE) che coinvolgerà anche le altre autorità nazionali e le FIU estere e sarà volto a ampliare il ricorso a canali telematici e a informatizzare l'intero processo di trattamento delle richieste di assistenza.

La collaborazione, con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e, per il suo tramite, con le Direzioni Distrettuali si è ulteriormente rafforzata, aprendo nuovi spazi per scambi informativi e per realizzazioni operative. In questo quadro è stato di recente avviato un tavolo congiunto fra UIF, Direzione Nazionale e Agenzia delle Dogane per l'approfondimento di specifici fenomeni di comune interesse.

Si sono intensificati i rapporti con le Procure della Repubblica. Alcune collaborazioni hanno riguardato indagini di terrorismo affidate ai Reparti Operativi Speciali dei Carabinieri con i quali si è sviluppata una proficua sinergia. Un contributo specifico è stato fornito a investigazioni sulla criminalità organizzata effettuate dalla Magistratura avvalendosi anche del Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato.

Un dialogo più stretto tra le diverse componenti e una condivisione della conoscenza dei metodi e delle informazioni disponibili consente di accrescere i risultati ottenuti e di rendere evidenti i vantaggi del sistema favorendo un suo più pieno sfruttamento. In tale prospettiva, l'Unità partecipa frequentemente a iniziative di formazione per magistrati e a corsi delle forze di polizia per diffondere conoscenze sui compiti e sugli strumenti dell'attività di prevenzione.

Sempre più spesso flussi finanziari di origine illecita oltrepassano i confini nazionali, interessando numerose giurisdizioni; ciò determina un crescente impegno dell'Unità nell'attività di scambio informativo con la rete mondiale delle FIU.

Il comportamento opportunistico di alcuni paesi caratterizzati da regimi finanziari, fiscali o societari privilegiati continua a fornire occasioni alla criminalità economica. Il recente caso dei “*Panama Papers*”, emerso dopo altri episodi simili, ha nuovamente portato all'attenzione dell'opinione pubblica comportamenti diffusi ed estesi di sfruttamento di servizi di opacità per l'occultamento o la dissimulazione di risorse illecite. Si tratta di un problema a carattere globale; tale attività, se non contrastata adeguatamente, rappresenta una significativa vulnerabilità anche per il sistema antiriciclaggio mondiale.

L'Unità svolge un'azione di mappatura geografica e funzionale dei centri finanziari *offshore* ed effettua un costante monitoraggio sui flussi di bonifici che interessano tali piazze; i relativi volumi si sono mantenuti sostenuti nonostante la crisi economica.

La collaborazione delle autorità di questi paesi, anche quando sollecitata dalla UIF, mostra limiti di efficacia connessi all'attitudine non cooperativa e alla persistenza di lacune operative favorite da un basso livello di armonizzazione delle regole sovranazionali.

Gli organismi internazionali hanno avviato iniziative per introdurre più efficaci strumenti di contrasto dei regimi privilegiati e di rafforzamento della collaborazione a livello mondiale. Sono allo studio specifici progetti per assicurare trasparenza e scambio di informazioni sugli assetti e sulla titolarità effettiva di enti e società, per ampliare l'accesso delle FIU a fonti informative e accrescere la loro capacità di fornire efficace collaborazione internazionale.

In questo quadro, stiamo contribuendo con nostri esperti a diversi processi di valutazione avviati dal GAFI sui sistemi antiriciclaggio di altri paesi, prestando particolare attenzione a quelli che manifestano resistenze nello scambio di informazioni.

Malgrado le carenze che caratterizzano alcune sue componenti, il sistema della cooperazione internazionale tra le FIU offre un contributo, in molti casi fondamentale, per la ricostruzione dei flussi finanziari illeciti. Sono risultate in sensibile aumento sia le domande di collaborazione e le informative spontanee pervenute da FIU estere sia le richieste inviate dalla UIF a omologhe autorità di altri paesi (725 nel 2015). In 217 casi l'interlocuzione è stata avviata per corrispondere a esigenze informative dell'Autorità giudiziaria; utilizzate nei limiti del consenso delle FIU estere, le informazioni ottenute forniscono elementi utili per orientare le indagini, adottare misure cautelari, consentire rogatorie mirate.

L'attività si è arricchita, per la componente europea, di modalità di scambio più rapide ed efficienti basate sulla rete informatica dedicata; esse consentono di individuare, mediante l'incrocio delle rispettive basi dati crittografate, la presenza presso le altre FIU di informazioni su singoli soggetti.

Progetti europei, cui la UIF contribuisce, sono volti a definire modalità e criteri uniformi per la qualificazione e la condivisione delle informazioni relative a operazioni sospette transfrontaliere, anche nella prospettiva del possibile svolgimento di “analisi congiunte”, come previsto dalla quarta Direttiva antiriciclaggio.

La Piattaforma delle FIU, presieduta dalla Commissione Europea, è stata individuata dalla nuova normativa dell'Unione come la principale sede di confronto e coordinamento per attenuare gli effetti di differenti applicazioni delle norme antiriciclaggio nei singoli paesi e aumentare l'efficacia dell'azione delle unità di informazione finanziaria e della collaborazione tra esse. La UIF, che ne ha sostenuto il riconoscimento nel corso dei lavori preparatori della Direttiva, vi partecipa e vi contribuisce attivamente, anche assumendo la responsabilità del coordinamento di specifici progetti tesi alla ricognizione degli ostacoli alla collaborazione internazionale e dei possibili rimedi.

Il contrasto al finanziamento del terrorismo

In tutte le sedi internazionali (Nazioni Unite, G20, UE, Coalizione degli Stati contro l'ISIL, GAFI) è oggi attribuita valenza strategica all'individuazione delle fonti e delle modalità di finanziamento del terrorismo; il nuovo approccio va oltre l'utilizzo delle sanzioni e dei congelamenti per valorizzare, in chiave preventiva, la possibilità di interrompere i canali di sostegno economico e, in chiave repressiva, il contributo che la ricostruzione dei circuiti di finanziamento può apportare all'attività di indagine.

Viene richiesto un accrescimento dell'impegno delle FIU, il cui ruolo risulta di fatto riconfigurato: non più solo reattivo, limitato alla trattazione delle segnalazioni ricevute, ma maggiormente proattivo, volto ad acquisire informative ad ampio spettro, per individuare tempestivamente anche rischi finanziari non segnalati, e a condividere le conoscenze con le autorità domestiche e con la rete internazionale di *intelligence* finanziaria. L'Unione Europea ha trasfuso tali principi nel Piano di azione adottato dalla Commissione il 2 febbraio 2016 su invito del Consiglio ECOFIN; la stessa quarta Direttiva si appresta ad essere modificata per recepire le nuove linee.

Anche il GAFI ha approvato una strategia (“*Strategy on Combatting Terrorist Financing*”) che richiede: il più ampio utilizzo dei dati degli intermediari finanziari per ricostruire le tecniche di raccolta, gestione e trasferimento dei fondi destinati al terrorismo; lo sviluppo di meccanismi più efficaci di coordinamento domestico tra

autorità competenti; l'ampliamento delle informazioni disponibili alle FIU e la loro condivisione con tutti gli organismi interessati ai fini degli accertamenti investigativi.

La nostra Unità, avvantaggiata dall'aver già rivisto la sua struttura organizzativa, ha potuto rapidamente adeguare l'attività alle nuove esigenze.

È stata potenziata l'azione di sensibilizzazione degli obbligati con la realizzazione di un Portale per facilitare la consultazione della rilevante mole di documentazione proveniente da organismi internazionali e relativa alle forme assunte dal finanziamento del terrorismo e agli indici che possono rivelarne la presenza. È stata inoltre richiamata, con un apposito comunicato, l'attenzione degli operatori sulla necessità di valorizzare il patrimonio informativo a disposizione e adeguare le procedure di selezione dei dati pure sulla base di elementi valutativi tratti dall'esperienza della UIF.

Anche a seguito del comunicato le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo, già triplicate nel 2015, sono ulteriormente cresciute in maniera significativa nel 2016 (oltre 300 nel primo semestre). Lo specifico processo di approfondimento a cui sono sottoposte è volto ad assicurare una loro rapida condivisione con gli Organi investigativi e, tramite essi, con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e con il Comitato Analisi Strategiche Antiterrorismo.

I flussi finanziari destinati al terrorismo sono difficili da intercettare perché sovente di importo limitato, canalizzati al di fuori del circuito finanziario legale e rivenienti da attività di per sé lecite. In più casi le segnalazioni si sono rivelate preziose nelle indagini, consentendo di rilevare spostamenti e reti relazionali ascrivibili a presunti terroristi.

Sul piano internazionale, le FIU hanno sviluppato, nell'ambito del Gruppo *Egmont*, uno scambio multilaterale di dati la cui analisi e condivisione è anticipata rispetto alla rilevazione di veri e propri "sospetti". Il progetto è finalizzato all'approfondimento delle forme di finanziamento dello "Stato Islamico" (ISIL) e delle caratteristiche finanziarie dei *foreign fighters* e porta all'attenzione delle singole unità informazioni su soggetti e circuiti connessi al terrorismo anche quando non siano già note operazioni effettuate nei rispettivi territori. Viene condivisa in tal modo una grande mole di dati (riferiti a circa 20.000 nominativi) che apre nuove possibilità di analisi. Per valorizzare, in ottica preventiva, queste informazioni sono in corso accertamenti, negli archivi di intermediari italiani, per verificare la presenza di operazioni riferibili ai nominativi individuati.

L'evoluzione del quadro normativo

Il quadro normativo è in costante e incalzante evoluzione: proprio due giorni fa la Commissione europea ha presentato una Proposta di modifica della quarta Direttiva antiriciclaggio che, fra l'altro, ne anticipa i termini di recepimento al 1° gennaio 2017 per fronteggiare più efficacemente la minaccia terroristica. Vengono previste misure

più stringenti per l'utilizzo delle carte prepagate e delle valute virtuali; sono rafforzati i poteri delle FIU e la collaborazione tra esse; si richiede l'istituzione di archivi nazionali con informazioni sui conti bancari (analoghi all'Anagrafe dei rapporti italiana) e una più ampia trasparenza delle informazioni sulla titolarità effettiva.

Il legislatore italiano, chiamato a procedere all'adeguamento della disciplina nazionale, avrà l'occasione per tener conto anche dei nuovi indirizzi europei e dei rilievi formulati dal GAFI nella *mutual evaluation*, salvaguardando i punti di forza dell'attuale sistema, riconosciuti e valorizzati dal GAFI stesso.

Si collocano in tale prospettiva i criteri per il recepimento della quarta Direttiva, contenuti nel disegno di legge di delegazione europea 2015, il cui *iter* parlamentare si approssima alla conclusione.

Sarà possibile aggiornare l'elenco dei soggetti obbligati, secondo un approccio basato sul rischio. È questo un elemento di flessibilità coerente con l'esigenza di attivare tutti i soggetti economici che possono dare un fattivo contributo, ma anche di limitare gli oneri per il sistema a quanto effettivamente necessario per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

In linea con la Proposta appena presentata dalla Commissione, presidi specifici potranno essere previsti, nel campo delle valute virtuali, per gli operatori che costituiscono il punto di contatto con il sistema finanziario reale.

Il recepimento consentirà anche di introdurre regole per i *money transfer* che agiscono in Italia avvalendosi di agenti o di soggetti convenzionati. L'attribuzione al punto di contatto nel territorio nazionale di autonomi obblighi di collaborazione attiva e di informazione nei confronti della UIF, unitamente a doveri di controllo della rete, consentirà un più adeguato presidio di questo settore.

In materia di conservazione dei dati, le condivisibili esigenze di semplificazione dovranno essere coniugate con la buona prova che l'Archivio Unico Informatico ha dato quale sperimentato strumento di tracciabilità delle operazioni.

La previsione di un contesto di più ampia trasparenza della titolarità effettiva di risorse economiche, attraverso l'istituzione del registro unico nazionale e le disposizioni in materia di *trust*, implica il rifiuto di forme di opacità non più tollerabili. L'accessibilità a tali dati, non solo da parte delle autorità antiriciclaggio e fiscali ma pure dei soggetti destinatari di obblighi di adeguata verifica e dei portatori di interessi specifici, apre la strada a relazioni economiche più trasparenti e sicure. È forte l'aspettativa di un'accresciuta facilità ed efficacia dell'adeguata verifica, con positivi impatti anche sui costi di conformità.

Per contrastare l'evoluzione delle minacce criminali e agevolare la collaborazione attiva, viene prevista l'attribuzione alla UIF del potere di emanare indicatori di anomalia

e istruzioni per la rilevazione e la segnalazione delle operazioni sospette. La qualità della collaborazione potrà trarre beneficio anche dall'ampliamento dei meccanismi di *feedback* che l'Unità fornirà ai segnalanti, tenendo conto dei flussi di ritorno a sua volta ricevuti dagli Organi investigativi.

Le analisi potranno giovare di dati comunicati sulla base di criteri oggettivi quando le operazioni per importo, strumento di pagamento utilizzato o area geografica di riferimento sono da considerare a rischio. Auspicio che ciò possa condurre ad abbandonare l'approccio cautelativo talora adottato nelle segnalazioni alla UIF, con effetti positivi sulla collaborazione attiva, deflazionando il numero delle comunicazioni di operazioni sospette non significative.

La riforma interviene anche su carenze normative su cui abbiamo da tempo richiamato l'attenzione, ora confermate e stigmatizzate dai valutatori internazionali. La proposta di legge delega prevede che alla UIF sia assicurato il tempestivo accesso, con adeguate cautele, anche alle informazioni investigative (oltre che a quelle finanziarie e amministrative). Viene in tal modo eliminata una rilevante lacuna del sistema italiano, i cui effetti negativi erano stati comunque limitati grazie alla disponibilità e alla collaborazione della Guardia di Finanza, con la quale era stato attivato un sistema di scambio di indicatori di pregiudizio investigativo; tale esperienza può rappresentare la base su cui sviluppare le nuove forme di accesso in modo efficace e nel rispetto delle diverse professionalità ed esigenze.

La legge di riforma costituisce anche l'occasione per ampliare il novero degli interlocutori istituzionali dell'Unità dando attuazione alle puntuali indicazioni contenute nel Rapporto del GAFI circa l'esigenza di consentire alla UIF di comunicare, all'occorrenza, gli esiti delle proprie analisi anche ad altre forze di polizia e autorità competenti.

Nel quadro del rafforzamento dei presidi di tutela della riservatezza e della sicurezza dei segnalanti, previsto dalla legge delega, è auspicabile trovino spazio più efficaci meccanismi di protezione della confidenzialità nel caso di utilizzo in sede processuale delle segnalazioni e delle relative analisi finanziarie.

Il nuovo quadro di regole e controlli dovrà essere assistito da adeguate misure sanzionatorie, dissuasive, effettive, ma proporzionate. La revisione del sistema sanzionatorio si rende necessaria anche per esigenze di coordinamento con la generale depenalizzazione introdotta all'inizio del 2016 e per colmare le lacune che essa ha concorso inevitabilmente a determinare. Nel nuovo sistema dovranno essere riformati entità, tipologia e criteri di imputazione delle sanzioni amministrative; le sanzioni penali andranno previste solo per le fattispecie più gravi.

Conclusioni

Il 2015 è stato un anno cruciale, di intensa riflessione sugli assetti dell'apparato antiriciclaggio e sull'esigenza di rafforzare regole e azioni alla luce delle esperienze maturate e dei rischi persistenti o nuovi da affrontare.

La valutazione condotta dal Fondo Monetario Internazionale ha dato all'Italia l'opportunità di conoscere con chiarezza punti di forza ma anche debolezze e profili di miglioramento del sistema di prevenzione e contrasto. L'intervento legislativo in corso, con modifiche puntuali e mirate, apre prospettive di ulteriore affinamento e rafforzamento dell'azione.

Resta immutato il nostro impegno continuo e convinto nel dialogo con i segnalanti per promuoverne la partecipazione, anche semplificando e rendendone meno oneroso il compito. Proseguirà incessante la valorizzazione delle informazioni con iniziative volte a promuoverne la qualità e ad assicurare il trattamento più efficace e fruttuoso. Siamo convinti che questa sia la strada migliore per ottenere la collaborazione delle categorie ancora meno attive.

I risultati che hanno gratificato l'azione svolta li dobbiamo al contributo sempre più convinto degli intermediari e degli altri operatori; alle forze di polizia e alla Magistratura che hanno dato concretezza alle nostre analisi; all'impegno leale e intenso che ha continuato a caratterizzare, anche in quest'anno denso di sfide, la cooperazione fra le autorità, efficacemente coordinate dal Comitato di Sicurezza Finanziaria con il supporto del Ministero dell'Economia e delle Finanze; al sostegno che la Banca d'Italia sta assicurando all'Unità.

Molto dobbiamo alla dedizione e alla professionalità che le donne e gli uomini che lavorano in UIF hanno posto nello svolgimento del loro compito, nonostante il carico sempre più pressante; so che questo impegno è frutto anche di una viva passione civile e della convinzione di dare un contributo reale al miglioramento della società in cui viviamo.

Questi valori, questo impegno, la capacità dimostrata dalle autorità e dalla collettività di unirsi intorno a comuni obiettivi di contrasto alla criminalità finanziaria e a valori di legalità e trasparenza legittimano l'ambizione di conseguire, nel nostro futuro, risultati ancor più significativi.

