

Presentazione del Rapporto della UIF sull'attività svolta nel 2016.

Indirizzo di saluto di Ignazio Visco, Governatore della Banca d'Italia

Roma, 3 luglio 2017

Per l'ordinamento antiriciclaggio italiano, a quasi dieci anni dall'istituzione degli attuali assetti, si sta per aprire una fase nuova, fondata sul quadro normativo appena riformato per recepire la quarta Direttiva comunitaria in materia. La presentazione del Rapporto sull'attività svolta dall'Unità d'Informazione Finanziaria (UIF) nel 2016 assume dunque una valenza particolare, che riguarda sia il consuntivo dei risultati fin qui raggiunti, sia gli ulteriori obiettivi da perseguire nell'interesse generale.

La presenza del Ministro dell'Economia e delle Finanze, responsabile delle politiche di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico per fini di riciclaggio dei proventi di attività criminose o di finanziamento del terrorismo, testimonia oggi, nel decimo anno di vita dell'Unità, l'importanza dei temi all'ordine del giorno, del particolare momento di confluenza tra vecchio e nuovo ordinamento, dell'integrazione e della convergenza delle azioni istituzionali. Ringrazio per questo il Ministro a nome dell'Istituto e mio personale.

La UIF è stata istituita il 1° gennaio del 2008 presso la Banca d'Italia, in una posizione – come recita il decreto istitutivo – “di piena autonomia e indipendenza”. La Banca d'Italia ne disciplina con regolamento l'organizzazione e il funzionamento e le attribuisce mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali. Il Direttore della UIF, al quale compete in autonomia la responsabilità della gestione, è nominato con provvedimento del Direttorio della Banca d'Italia, su proposta del Governatore, tra persone dotate di adeguati requisiti di onorabilità, professionalità e conoscenza del sistema finanziario.

Con questa scelta il legislatore nazionale ha dato attuazione alla normativa internazionale che colloca al centro del sistema di prevenzione un'unica struttura

deputata ad acquisire le informazioni concernenti le ipotesi di riciclaggio, dei relativi reati presupposto e di finanziamento del terrorismo, ad approfondirne gli aspetti finanziari e a fornire i risultati delle proprie analisi agli organi investigativi e giudiziari a beneficio delle indagini e dei processi.

La scelta – fra i diversi modelli offerti dal panorama internazionale – di un organismo di tipo amministrativo ha agevolato la collaborazione con gli operatori tenuti a segnalare le situazioni sospette, valorizzato l'approfondimento finanziario mantenendolo distinto da quello investigativo, rafforzato l'efficacia complessiva del processo di prevenzione e contrasto.

Il nostro ordinamento attua con riguardo alla UIF il principio cardine espresso dalla regolamentazione sovranazionale della piena autonomia e indipendenza delle *financial intelligence units* (FIU), quale presupposto fondamentale di efficienza e oggettività dei relativi meccanismi valutativi e decisionali, nonché della riservatezza delle informazioni dalle stesse acquisite e analizzate.

La collocazione presso la Banca d'Italia consente alla UIF di avvalersi di competenze avanzate nell'analisi finanziaria e ne garantisce l'autonomia sia sul versante interno, in virtù della specifica *governance* dell'Unità, sia su quello esterno, grazie alla posizione di indipendenza di cui la Banca d'Italia gode a sua volta nel quadro del Sistema Europeo delle Banche Centrali.

In questi anni la Banca d'Italia ha destinato alla UIF consistenti risorse fornendole tutto il necessario supporto logistico e organizzativo. Ne ha progressivamente rafforzato l'organico, dotandola di personale di elevata qualificazione per un totale, nell'anno in corso, di circa 150 unità. Gli investimenti informatici dedicati alla UIF hanno rivestito un peso molto rilevante nella programmazione tecnologica della Banca, consentendo la realizzazione, in rapida sequenza, di progetti cruciali per la crescita delle dotazioni dell'Unità, dalla piattaforma Radar per la gestione delle segnalazioni sospette al data warehouse con cui sono state integrate le diverse basi dati utilizzate, per finire con il recentissimo

sistema SAFE per la gestione sicura ed efficiente degli scambi informativi con le autorità italiane ed estere.

All'aumento del personale e delle dotazioni informatiche ha corrisposto un eccezionale incremento della produttività: il rapporto tra segnalazioni lavorate e personale addetto è aumentato di cinque volte nel decennio. Sono state altresì realizzate sinergie importanti tra i compiti dell'Unità e quelli della Vigilanza, a beneficio dell'integrità del sistema bancario e finanziario.

Nel contempo, la Banca d'Italia ha assicurato, nel rigoroso rispetto della legge, la piena autonomia dei processi valutativi e decisionali della UIF. Nessuna modalità di *reporting* interno, formale o informale, è prevista da norme o prassi. Le analisi dell'Unità sono destinate esclusivamente alle autorità competenti indicate dall'ordinamento antiriciclaggio.

Le relazioni tra il Direttorio della Banca d'Italia e la Direzione della UIF poggiano, e si esauriscono, in un rapporto di piena fiducia, rispettoso delle predette prerogative istituzionali. L'Unità rende conto del proprio operato e dei risultati conseguiti al Parlamento con il Rapporto annuale e nelle altre sedi istituzionali in cui viene chiamata a riferire; fornisce dati e informazioni sull'attività svolta al Comitato di Sicurezza Finanziaria, in coerenza con i compiti di garanzia del buon funzionamento del sistema antiriciclaggio ad esso attribuiti.

I risultati conseguiti dal sistema di prevenzione sono stati di grande rilievo; ne darà conto in dettaglio il Direttore della UIF nella sua Relazione. Desidero qui solo sottolinearne alcuni, che mi paiono particolarmente importanti.

Il contributo segnaletico delle operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati, ancorché non omogeneo tra le diverse categorie interessate, è cresciuto in modo esponenziale sul piano quantitativo e su quello qualitativo. Nel 2016 le segnalazioni hanno riguardato transazioni sospette per un importo complessivo di oltre 88 miliardi di euro, più di 150 miliardi se si tiene conto anche delle operazioni solo tentate. Ciò testimonia l'elevato grado di consapevolezza raggiunto dagli

operatori in merito alla funzione d'interesse pubblico loro assegnata; sottolinea la fiducia che i medesimi hanno sviluppato nelle capacità della UIF di svolgere i propri compiti e di rispettare le regole, in primo luogo quelle a presidio della riservatezza; evidenzia gli effetti virtuosi prodotti dalla regolamentazione emanata dalle Autorità di vigilanza e dalla stessa Unità per rafforzare i presidi organizzativi e agevolare l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

Particolarmente intenso e proficuo è divenuto il dialogo della UIF con gli Organismi investigativi e con l'Autorità giudiziaria. Nell'anno, delle 84.000 segnalazioni esaminate dagli Organi delle indagini (sulle oltre 100.000 analizzate e trasmesse dall'Unità), circa 60.000 hanno richiesto l'avvio di indagini a seguito della rilevazione di indizi di reato o di altri illeciti; più di 7.000 sono confluite in procedimenti penali.

Il funzionamento del circuito di cooperazione internazionale tra le FIU dei diversi paesi si è dimostrato essenziale per fronteggiare la dimensione sovranazionale del riciclaggio e per intercettare e contrastare il finanziamento del terrorismo. I flussi relativi al finanziamento del terrorismo vanno apprezzati in termini di soggetti potenzialmente coinvolti piuttosto che di importi. Nell'ambito degli scambi multilaterali tra le FIU del Gruppo Egmont la UIF ha ricevuto dal 2015 oltre 1.000 informative riguardanti circa 38.000 sospetti terroristi.

La qualità dei risultati raggiunti ha trovato una conferma importante nella *Mutual Evaluation* recentemente condotta dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), i cui giudizi sono stati positivi sia nel riferimento di conformità alle norme internazionali, sia riguardo all'efficacia rispetto agli obiettivi prefissati. Nella valutazione della UIF, di cui è stato sottolineato il "buon funzionamento" complessivo, è stata in particolare evidenziata la capacità di produrre analisi di qualità elevata, idonee a fornire valore aggiunto alle segnalazioni di operazioni sospette e a dare efficace sostegno all'attività investigativa e d'indagine degli organi competenti; è stato altresì riconosciuto che la collocazione presso la Banca d'Italia garantisce l'autonomia di tutti i processi decisionali dell'Unità.

La riforma della legislazione antiriciclaggio che consegue al recepimento della quarta Direttiva, pur preservando l'architettura istituzionale, effettua un'ampia riscrittura del quadro normativo; realizzata in tempi relativamente brevi, incide su un insieme complesso di compiti e relazioni che coinvolgono una vasta e diversificata platea di soggetti pubblici e privati. Se su una riforma di tale portata, e appena varata, è forse prematuro esprimere giudizi definitivi, essa persegue obiettivi certamente condivisibili, in linea con le indicazioni della Direttiva. Nel tempo se ne coglieranno tutte le implicazioni; bisognerà ora operare per ottenere i migliori risultati possibili. Nei casi in cui le soluzioni adottate dovessero determinare incertezze e criticità, queste andranno prontamente rilevate e per quanto possibile rimosse.

Si prefigura, in particolare, l'intensificazione dei momenti di scambio e collaborazione tra le funzioni di analisi finanziaria, indagine investigativa e accertamento giudiziario. In questo ambito rilevano la possibilità per la UIF di avere accesso ai dati investigativi e di cooperare in modo ampio e flessibile con l'Autorità giudiziaria nonché le previsioni dedicate alle funzioni della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e agli Organi di *intelligence*.

È inoltre apprezzabile l'attenzione volta a superare le criticità riscontrate in alcuni settori a rischio, come quello dei servizi di pagamento e della moneta elettronica e, in particolare, dei money transfer e delle reti di agenti e soggetti convenzionati che distribuiscono i relativi prodotti. L'insieme delle nuove norme mira a superare le lacune normative e gli arbitraggi regolamentari che hanno consentito il perpetrarsi di comportamenti anomali, talvolta criminali, messi in luce dai controlli antiriciclaggio della Vigilanza e della UIF oltre che dalle indagini degli Organi investigativi e giudiziari.

Pur adottando su alcune materie un approccio di accentuato dettaglio prescrittivo, la riforma prefigura ampi contributi da parte della normativa di attuazione di competenza delle Autorità che fanno parte del sistema di prevenzione e

contrasto, dei protocolli che le stesse dovranno definire per regolare i reciproci rapporti di collaborazione, dell'autodisciplina rimessa all'elaborazione degli organismi rappresentativi delle diverse categorie di soggetti obbligati. L'insieme di queste fonti potrà svolgere una funzione molto importante di completamento e di chiarimento del quadro legislativo primario.

È auspicabile che nell'applicazione della nuova normativa si realizzi un ulteriore rafforzamento della collaborazione tra le Autorità, basata sulla piena consapevolezza della diversità dei ruoli di ciascuna e delle forti sinergie che proprio la natura composita dell'apparato antiriciclaggio può produrre. Nei confronti dei soggetti obbligati è necessario che vengano attuate politiche di controllo e applicazione equilibrate, realmente proporzionate al rischio, in grado di produrre effetti virtuosi, incentivando i comportamenti conformi alle norme e dissuadendo quelli poco attenti, anomali o illeciti.

Sono queste le linee di fondo lungo le quali far crescere ulteriormente il sistema antiriciclaggio italiano, chiamato a fronteggiare i radicati problemi di legalità del nostro paese e la sfida del contrasto al finanziamento del terrorismo. In questa direzione la UIF si è mossa in questi anni con il massimo impegno e con ottimi risultati. Il Governatore e il Direttorio della Banca d'Italia sono grati, per questo, a chi ha guidato l'Unità in questi anni e a tutta la sua compagine. La Banca d'Italia continuerà ad assicurare alla UIF pieno sostegno sul piano organizzativo, delle risorse e della tutela delle prerogative istituzionali.