



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Financial Crime Symposium

Intervento di apertura di Alessandra Perrazzelli
Vice Direttrice Generale della Banca d'Italia

Milano, 25 gennaio 2024

Sono lieta di intervenire oggi a questo Simposio su *Financial Crime*, un tema sempre centrale, in particolare nel generale clima di incertezza e volatilità dell'attuale contesto operativo dove da un lato le autorità, dall'altro le banche, gli intermediari finanziari e, in generale, gli altri operatori dell'economia legale sono chiamati a fronteggiare mutevoli scenari di rischio.

Mi riferisco, in particolare, alla grave situazione geopolitica, dall'Ucraina al Medio Oriente, che acuisce i rischi legati al finanziamento del terrorismo e all'elusione di sanzioni internazionali. Ulteriori rischi potrebbero essere connessi alle ingenti risorse, che sono state mobilitate per gestire la fase successiva alla pandemia. Quest'ultima ha modificato i paradigmi sociali e non solo, accelerando il processo di digitalizzazione che offre rilevanti opportunità e al contempo pone nuove sfide anche nel contrasto al *Financial Crime*.

Le risposte a questi fattori sono state molteplici. Le organizzazioni criminali hanno spesso mostrato una rapida capacità di adattamento, traendo profitto anche da questi cambiamenti: sfruttano la tecnologia a loro favore, subentrano nella gestione di imprese in difficoltà finanziaria, approfittano in modo illecito di misure di sostegno pubblico all'economia oppure della semplificazione nelle regole di aggiudicazione degli appalti pubblici, che di norma ricorre nelle situazioni emergenziali.

Nel contesto che ho brevemente richiamato, appare cruciale rafforzare e adeguare i presidi per fronteggiare i rischi di coinvolgimento in fatti di criminalità finanziaria e di riciclaggio. Questi assumono crescente rilievo, per le banche e per gli altri operatori finanziari, anche oltre i confini nazionali. Lo si rileva, tra l'altro, dall'aumento significativo dei casi di violazione della normativa di antiriciclaggio (AML) che, negli anni passati in altri Paesi europei, hanno riguardato anche intermediari operanti a livello internazionale, spesso con considerevoli ripercussioni sul piano della stabilità.

Le risorse previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), se da un lato hanno posto le fondamenta per una ripresa tempestiva, dall'altro hanno incrementato i rischi di meccanismi corruttivi e appropriazioni indebite, riferibili anche a contesti di criminalità organizzata. In tale ambito la Pubblica Amministrazione registra una crescente sensibilità, come rilevato dal Rapporto annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) per il

2022¹, che evidenzia un significativo aumento percentuale in tale anno (+39,8%) delle comunicazioni di operazioni sospette trasmesse dalla Pubblica Amministrazione (ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. 231/2007). Tale andamento, peraltro, fa riferimento a valori assoluti di comunicazioni ancora contenuti e incorpora una forte componente congiunturale legata all'attuazione del PNRR. L'UIF segue con attenzione la situazione e coglie ogni occasione per continuare a sensibilizzare le amministrazioni pubbliche sull'importanza di un'adeguata attività di prevenzione.

Un ulteriore fattore di complessità riviene, come detto, dalle tensioni geopolitiche e dalla progressiva introduzione di nuove sanzioni finanziarie nei confronti della Federazione Russa, cui di recente si è aggiunta l'adozione di sanzioni a fronte del più recente conflitto arabo-israeliano. Queste hanno comportato un notevole incremento del numero di istanze e di interpellazioni sottoposti al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) presso il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), a cui partecipano la Banca d'Italia e l'UIF. È stato necessario avviare specifiche e impegnative attività istruttorie finalizzate alla corretta applicazione da parte del settore privato degli obblighi in materia di congelamento di fondi e risorse economiche e di prestazione di servizi finanziari. Lo stesso CSF ha delegato alla UIF la raccolta di dati collegati ad attività finanziarie depositate da soggetti ed entità russe presso banche italiane.

La crescente digitalizzazione dei servizi di pagamento e la facilità di operare *cross-border* in mutuo riconoscimento hanno agevolato fenomeni di arbitraggio normativo, favorendo l'insediamento di intermediari in Paesi con un *framework* AML ritenuto meno incisivo, nonché hanno accentuato la dimensione transnazionale dei fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. L'EBA nel rapporto sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo associati agli istituti di pagamento pubblicato lo scorso giugno², ha rilevato presidi inadeguati e prassi autorizzative non sempre omogenee.

La digitalizzazione rappresenta dunque un'ulteriore complessità. Penso ad esempio ai rischi connessi alle cripto-attività, quali l'opacità delle transazioni, le frodi, il fallimento degli operatori, il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e la realizzazione di altre attività criminali favorite dalla difficile tracciabilità dei flussi finanziari e di interazione fisica con il cliente. Inoltre, il tentativo di eludere le sanzioni internazionali ha aumentato l'uso di strutture societarie complesse e opache e reso più difficile individuare il titolare effettivo, elemento che è il cuore dei controlli AML e contrasto al finanziamento del terrorismo (CTF).

Un ulteriore comparto di interesse è il *crowdfunding*, che come richiamato anche dal Gruppo d'Azione Finanziaria – (GAFI), pur offrendo possibilità di maggiore inclusione finanziaria, presenta elevati rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, inaspriti dai diversi approcci normativi adottati a livello internazionale. La recente attuazione in Italia del Regolamento europeo n. 2020/1503, da novembre 2023, rappresenta un primo passo nella giusta direzione, ossia l'introduzione di un quadro regolamentare

1 <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/2023/Rapporto-UIF-anno-2022.pdf>

2 https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Reports/2023/1056453/Report%20on%20ML%20TF%20risks%20associated%20with%20payment%20institutions.pdf

armonizzato a livello europeo. Già nel provvedimento recante i nuovi indicatori di anomalia del maggio 2023 la UIF ha richiamato l'attenzione sull'operatività a rischio sulle piattaforme di *crowdfunding*.

A fronte delle maggiori complessità, voglio richiamare anche le rilevanti opportunità offerte dall'innovazione nel settore. In particolare, la digitalizzazione può favorire la riduzione dei tempi e dei costi delle transazioni, la concorrenza e l'inclusività. Ulteriori benefici possono derivare dalle possibili applicazioni nelle attività di *compliance*, di gestione dei rischi e di supervisione; inoltre si riscontra un ricorso sempre più frequente di applicativi evoluti per agevolare l'individuazione di criticità o anomalie in fase di *onboarding* della clientela ovvero di operazioni potenzialmente sospette attraverso l'utilizzo di sofisticati sistemi di monitoraggio transazionale.

Nello scenario di sviluppo che ho richiamato, un elemento di rilievo è rappresentato dall'esigenza di definire un appropriato punto di equilibrio tra il sostegno all'innovazione e ai progressi tecnologici, da un lato, e la salvaguardia sia degli interessi degli utenti (consumatori e imprese), sia dell'integrità e della stabilità del sistema finanziario nel suo complesso, dall'altro. In ciò risulta fondamentale il dialogo, nel rispetto dei ruoli, tra autorità e mercato, terreno su cui la Banca d'Italia è largamente impegnata.

Rientra in questo quadro l'iniziativa Milano Hub, una nuova forma di facilitatore dell'innovazione, che si propone di collegare autorità, imprese e mondo accademico e di favorire lo sviluppo di progetti fintech che aiutino la transizione digitale del sistema finanziario italiano. Milano Hub – che è giunto alla sua seconda *Call for Proposals* e si accinge a lanciare la terza - si aggiunge all'istituzione (nel 2017) del Canale Fintech e all'avvio (dal 2021) della Sandbox Regolamentare - un ambiente controllato in cui operatori tradizionali e innovativi testano prodotti e servizi tecnologicamente innovativi in regime transitorio semplificato, in costante dialogo e confronto con le autorità di vigilanza e sotto il coordinamento del MEF. Questi canali di dialogo consentono, tra l'altro, un approfondimento dei rischi e dei benefici che il settore fintech può comportare per i presidi AML, anche per sviluppare riflessioni su questioni ancora non risolte dalla normativa.

Alla luce della crescente digitalizzazione, voglio inoltre rimarcare il ruolo della *cyber-security* in molteplici ambiti, incluso quello finanziario. Il cyber-spazio diventa infatti il luogo dove organizzazioni, talvolta di matrice statale, possono attuare proprie strategie con fini diversi, anche criminali; diviene spesso strumentale al perseguimento di interessi di tipo politico e criminale, in un contesto caratterizzato dall'inasprimento delle tensioni internazionali, sfociate anche in conflitti armati. Esso è diventato la quinta dimensione della conflittualità – dopo terra, mare, aria e spazio.

L'alta profittabilità degli attacchi informatici condotti con finalità economica favorisce la costante crescita del *cyber-crime*, che si evolve adottando tecniche di attacco e strumenti sempre più sofisticati, oltre a modelli di business progressivamente più efficienti. La diffusione del paradigma del *Crime-As-a-Service*, per esempio, ha contribuito alla creazione di una catena del "valore" a supporto della criminalità, che consente anche a soggetti con limitate capacità tecniche, finanziarie o organizzative di condurre efficaci attività illegali nel cyber-spazio acquistando o appaltando i servizi necessari.

Dagli esposti presentati alla Banca d'Italia, rileviamo un crescente numero di truffe a danno della clientela di servizi finanziari realizzate attraverso il furto di credenziali, con il ricorso a tecniche che sfruttano vulnerabilità tecnologiche dei sistemi informativi e di comunicazione, oltre che forme di ingegneria sociale. Lo confermano i reclami all'Arbitro Bancario e Finanziario, che, in un caso su quattro e con una casistica molto variegata, hanno per oggetto perdite e frodi subite nell'utilizzo di bonifici, carte e altri strumenti di pagamento elettronici. Il fenomeno delle frodi nelle sue diverse configurazioni è stato rilevato anche nelle segnalazioni di operazioni sospette e nelle comunicazioni ricevute dalla UIF nell'ambito della collaborazione internazionale.

L'elemento umano, anche nei sistemi meglio difesi, può rappresentare l'anello debole della catena; ciò vale sia all'interno delle organizzazioni finanziarie, sia nella prospettiva degli utenti finali, cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione. È dunque fondamentale continuare a investire sul capitale umano, a tutti i livelli, per una diffusione capillare della consapevolezza dei rischi connessi con la nostra vita digitale. Al contempo, le iniziative di *security awareness* possono trasformare l'elemento umano da vulnerabilità in sensori in grado di rilevare prontamente anomalie riconducibili a potenziali attacchi *cyber*. Su queste iniziative dobbiamo investire tutti: autorità, operatori e singoli individui.

A fronte delle richiamate crescenti complessità, il *framework* normativo e di supervisione si sta evolvendo. La dimensione *cross-border* dei principali casi di riciclaggio ha posto in luce le fragilità e talvolta l'inadeguatezza dei sistemi nazionali. In particolare, i citati scandali di riciclaggio riguardanti alcune banche europee hanno condotto le Istituzioni comunitarie a interrogarsi sull'adeguatezza del quadro dell'Unione in materia di antiriciclaggio. L'ordinamento AML dell'UE è stato caratterizzato, da un lato, da un'armonizzazione solo minima delle regole realizzata attraverso la direttiva e quindi da scelte regolamentari diverse; dall'altro, da prassi di supervisione non omogenee e da una cooperazione poco strutturata fra Autorità.

Si è giunti così al disegno di una riforma, il c.d. *AML package*, di prossima adozione, che prevede interventi sia sul piano delle regole, sia su quello istituzionale. Sul piano delle regole, esso introduce una forte armonizzazione dei presidi, realizzando così un vero e proprio *AML single rulebook* per gli adempimenti a carico dei soggetti obbligati. Sul piano istituzionale, viene creata un'Autorità europea, l'AMLA, con responsabilità di supervisione AML sul settore finanziario e non finanziario, nonché con compiti di coordinamento delle *financial intelligence units* (FIU) nazionali.

Dalla riforma conseguiranno numerosi benefici, quali la riduzione se non l'azzeramento dei fenomeni di arbitraggio regolamentare e di *forum shopping*. Essa inoltre favorirà lo sviluppo di una metodologia comune di valutazione del rischio e di prassi di supervisione condivise, assicurando una reale convergenza fra gli approcci nazionali. Rappresenterà inoltre un passo importante verso una cooperazione più stretta e strutturata fra tutte le Autorità coinvolte nel contrasto ai fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, incluse le FIU europee con riguardo alla definizione di metodologie comuni e alle analisi congiunte delle segnalazioni di casi *cross-border*. L'adozione di un approccio europeo anche in ambito AML è infine complementare alle esperienze in ambito

prudenziale e di gestione delle crisi realizzatesi, rispettivamente, dal *Single Supervisory Mechanism* e dal *Single Resolution Mechanism*.

A fronte dei potenziali benefici, non mancheranno le sfide, sia nella fase di transizione al nuovo sistema, sia a regime. Penso in particolare all'esigenza di attribuire in tempi brevi all'AMLA gli strumenti e l'*expertise* necessari perché essa possa svolgere i propri compiti, al complesso passaggio da un approccio nazionale al sistema '*hub-and-spokes*' con effetti sulle Autorità nazionali, in termini sia organizzativi, sia operativi; agli impatti sugli intermediari e sul sistema finanziario nel suo complesso; oltre alle interazioni del nuovo sistema con la dimensione complementare della vigilanza prudenziale, e soprattutto con la BCE.

In conclusione, la riforma operata dall'*AML package* costituisce un vero *game-changer*. Per conseguire pienamente i benefici derivanti dalla riforma, nonché gestire adeguatamente le sfide che essa pone, la Banca d'Italia e l'UIF stanno portando avanti numerose iniziative, volte sia ad assicurare che la costruzione del nuovo mondo europeo benefici della loro *expertise*, sia ad adeguare i propri assetti organizzativi e processi operativi in modo da garantire sin da subito un'efficace integrazione e interazione con la nuova Autorità, con l'obiettivo ultimo di porsi come interlocutore proattivo e credibile, e quindi di giocare da protagonista, nel nuovo sistema integrato AML europeo.

