

CAMERA DEI DEPUTATI

*Commissioni riunite Giustizia (II) e Finanze (VI)*

**Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia:  
Il «Piano d'Azione» della Commissione europea del 7 maggio 2020.  
Evoluzione e prospettive del sistema antiriciclaggio**

AUDIZIONE DEL DOTT. CLAUDIO CLEMENTE

DIRETTORE DELL'UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA PER L'ITALIA (UIF)

Roma, 13 ottobre 2020

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati,

ringrazio le Commissioni per l'invito a svolgere questa Audizione sull'Action Plan che definisce le linee di *policy* destinate a incidere sui futuri assetti del sistema europeo di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e delle autorità ad esso preposte.

Si tratta di fenomeni in continua evoluzione che coinvolgono su scala globale volumi particolarmente rilevanti di risorse<sup>1</sup> e hanno significativi riflessi sull'economia legale.

La notevole dimensione e la rilevanza sistemica del riciclaggio da tempo hanno suggerito a livello internazionale di affiancare alla repressione penale un'indipendente ma coordinata azione di prevenzione, basata sulla collaborazione degli intermediari finanziari, dei professionisti e di altri operatori, passaggi necessari per il transito del denaro dall'economia criminale a quella legale.

L'azione di prevenzione è volta a indurre i soggetti posti sulla frontiera fra le due economie a valutare attentamente clienti e operazioni per individuare, sulla base dell'esperienza professionale, possibili sospetti da segnalare alle autorità. In tal modo, da una parte si rafforza l'attività di repressione, fornendo indizi di illeciti altrimenti di difficile individuazione, dall'altra si inducono gli operatori a sviluppare la capacità di proteggersi dalla penetrazione criminale e dal rischio di cattura.

Il funzionamento di questo sistema è imperniato sull'adozione da parte degli Stati di regole definite a livello globale dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) in considerazione della dimensione transnazionale del riciclaggio e al cui rispetto presiedono autorità pubbliche.

Sul solco delle Raccomandazioni del GAFI, l'Europa è intervenuta nell'arco di un trentennio con cinque Direttive che hanno posto le basi per la creazione nei Paesi membri di apparati antiriciclaggio via via più armonici e collaborativi con il coinvolgimento di un numero crescente di operatori appartenenti a un più ampio spettro di settori.

Nel nostro ordinamento il sistema di prevenzione è fondato, come attestato anche dalla *Mutual Evaluation* condotta dal GAFI, su un tessuto normativo robusto, adeguato

---

<sup>1</sup> Secondo le stime dell'ISTAT, nel 2017, in Italia, il valore generato complessivamente dall'economia non osservata, ovvero dalla somma di economia sommersa e attività illegali, si è attestato a poco meno di 211 miliardi di euro (erano 207,7 nel 2016), con un'incidenza sul PIL del 12,1%. La quota maggiore sarebbe riferibile al sommerso economico (11,1% del PIL) e il restante all'economia illegale. A livello globale, stime riportate dall'Ufficio delle Nazioni Unite che si occupa di crimine (UNODC) indicano che i proventi generati dal traffico di droga e dalla criminalità organizzata nel 2009 erano pari al 3.6% del PIL mondiale, il totale dei ricavi illeciti riciclati raggiungeva il 2.7% (pari a 1.600 miliardi di dollari).

agli standard internazionali, all'avanguardia anche nel contesto europeo. L'assetto delle autorità impegnate nell'azione di prevenzione e contrasto è molto articolato, i controlli sono penetranti ed efficaci. Non è casuale che finora i grandi scandali internazionali e i recenti casi di ingenti flussi di capitali illeciti transitati presso banche europee non abbiano visto fra i loro principali protagonisti intermediari insediati in Italia.

In questo sistema si colloca in una posizione centrale l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, deputata, secondo quanto previsto dai principi internazionali, alla ricezione e all'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS) prodotte dagli operatori; dalla sua costituzione nel 2008 si è assistito a un *trend* di eccezionale crescita delle segnalazioni che, da poco più di 12.000 sono passate nel 2019 a quasi 106.000<sup>2</sup>.

Anche in un contesto critico come quello del 2020, connotato dalla grave emergenza legata alla pandemia da Covid-19, e perfino durante il *lockdown* i soggetti obbligati hanno mostrato una elevata capacità di intercettare tempestivamente pure fenomeni nuovi legati all'epidemia e alla conseguente crisi economica: nel primo semestre la UIF ha ricevuto 53.027 segnalazioni di operazioni sospette, in aumento del 3,6% nel confronto con il corrispondente periodo dell'anno precedente.

In questo frangente, anche la UIF non ha in nessun momento ridotto i propri ritmi di attività, ma li ha accresciuti, attivando gli strumenti di lavoro a distanza resi disponibili dalla Banca d'Italia e cooperando strettamente con gli Organi investigativi, la Direzione Nazionale Antimafia e le Procure (che hanno aumentato del 60% le richieste nel semestre), per assicurare al Paese il miglior contributo a tutela della legalità e della collettività.

Il *National Risk Assessment*, di recente aggiornato, individua nella criminalità organizzata, nella corruzione e nell'evasione fiscale le attività illecite che più delle altre alimentano il riciclaggio nel nostro Paese. Esse sono richiamate anche nel Rapporto di *Mutual Evaluation* del GAFI sull'Italia, nel quale si sottolinea la rilevanza anche di specifici reati quali il narcotraffico, l'usura, i crimini ambientali.

La complessità e l'interconnessione di tali manifestazioni criminali richiedono strategie e approcci di analisi integrati e trasversali che valorizzino le informazioni disponibili e si adeguino ai continui affinamenti delle modalità del riciclaggio.

L'attività di prevenzione è pertanto in continua evoluzione con progressivi arricchimenti degli strumenti utilizzati. Fra le recenti integrazioni si colloca il sistema di comunicazione mensile su base oggettiva delle operazioni di utilizzo di contante di importo significativo, avviato dalla UIF a settembre del 2019 in considerazione del

---

<sup>2</sup> Il maggiore flusso del 2019 rispetto all'anno precedente (+7.759 segnalazioni) è dovuto soprattutto al contributo degli intermediari finanziari non bancari (+52,7%) e del comparto dei giochi (+27,7%). Se banche e Poste restano il principale gruppo di segnalanti, fra gli intermediari non bancari hanno assunto un peso significativo gli istituti di pagamento e i relativi punti di contatto (oltre 10.000 segnalazioni nel 2019) e, in particolare, i *money transfer*.

diffuso impiego di tale strumento e delle peculiari connotazioni di rischio connesse alla sua non tracciabilità. Il nuovo flusso di informazioni è un importante strumento sia per l'arricchimento e l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette sia per individuare operatività di riciclaggio frazionate su più intermediari e, perciò, di difficile rilevazione da parte dei soggetti obbligati. Al contempo sono stati rafforzati i presìdi anche verso rischi del tutto nuovi come quelli legati alle valute virtuali, solo recentemente incluse (anche se parzialmente) nel perimetro del sistema di prevenzione, sviluppando schemi di segnalazione dedicati e avviando specifici accertamenti anche ispettivi.

Particolarmente significativa è la dimensione transnazionale del riciclaggio. Sempre più di frequente le analisi individuano contesti che superano i confini del Paese: attività delle mafie straniere (oggetto, a dicembre 2019, di un' audizione della UIF in Commissione Antimafia), frodi nelle fatturazioni volte a veicolare fondi, specie verso l'Europa centro-orientale, piattaforme on-line non autorizzate gestite da società con sede estera, operatività realizzate con l'utilizzo di società e conti strategicamente dislocati in Stati non collaborativi o anche in giurisdizioni europee che ancora consentono spazi di opacità.

Episodi recenti hanno reso ancor più evidente come in Europa le direttive antiriciclaggio che prevedono un'armonizzazione minima hanno consentito approcci nazionali diversificati e frammentati, prassi differenti e lacune nella collaborazione domestica e internazionale. La differenza tra gli ordinamenti nazionali alimenta forme di competizione al ribasso tra Paesi e tra operatori, soprattutto attraverso lo stabilimento di comodo in giurisdizioni meno rigorose al fine di beneficiare dei vantaggi del "passaporto" europeo. In questo scenario spesso gli Stati più virtuosi risultano penalizzati, in ragione del più elevato rigore dei presìdi antiriciclaggio e dei conseguenti maggiori oneri di *compliance*.

A tali criticità intende porre rimedio il Piano d'Azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo messo a punto dalla Commissione europea.

## **1. L'evoluzione del sistema antiriciclaggio europeo e il "Piano d'Azione"**

Il "Piano d'Azione" giunge a coronamento di una serie di interventi dell'Unione europea tesi a un ulteriore rafforzamento dei presìdi normativi e ad allineare la disciplina dei diversi Stati.

La quinta Direttiva, emanata ad appena tre anni dalla precedente, ha ulteriormente ampliato l'ambito dei soggetti tenuti agli obblighi antiriciclaggio, dedicando particolare attenzione al settore delle valute virtuali; ha esteso i presìdi per le carte prepagate; ha disciplinato l'identificazione della clientela mediante l'impiego di strumenti o processi informatici riconosciuti e regolati a livello nazionale; ha incrementato i casi in cui devono essere applicate misure di verifica rafforzata, specie con riguardo a controparti di Paesi terzi individuati come ad alto rischio. Per accrescere la trasparenza della titolarità effettiva delle persone giuridiche è stato arricchito il

contenuto informativo degli appositi registri e sono aumentate le possibilità di avervi accesso.

Vengono rafforzati i poteri informativi delle FIU per l'analisi, da esercitare in modo diretto nei confronti dei soggetti obbligati e senza limitazioni derivanti da norme o procedure nazionali. Anche la collaborazione internazionale delle FIU viene ampliata, escludendo condizioni e casi di rifiuto motivati dal collegamento con vicende fiscali o dall'esistenza di indagini o procedimenti penali. Viene anche chiarito che lo scambio di informazioni deve svolgersi a prescindere dalla conoscenza e dalla tipologia dell'eventuale reato presupposto.

Il fronte dell'attività di *intelligence* è stato rafforzato con la direttiva (UE) 2019/1153, che introduce innovative disposizioni in materia di cooperazione tra autorità, offrendo l'opportunità di ampliare il raggio della collaborazione attraverso la valorizzazione del patrimonio informativo in possesso delle FIU. Le informazioni finanziarie e i risultati delle analisi delle Unità devono poter essere utilizzati da tutte le autorità preposte alla prevenzione, all'accertamento, all'indagine e al perseguimento di reati gravi. È inoltre stabilito che le FIU accedano alle informazioni investigative in possesso delle medesime autorità, nel rispetto delle garanzie procedurali nazionali e al fine di rafforzare la propria azione e rendere più efficace la cooperazione reciproca.

La Direttiva del 2019, pur ponendosi all'esterno del sistema antiriciclaggio la cui disciplina rimane immutata, ribadisce la centralità dell'informazione finanziaria e il valore che la stessa assume se condivisa e utilizzata a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati gravi, anche diversi da quelli economici.

La nuova disciplina che andrà presto recepita anche in Italia interviene quando ancora non tutti gli Stati si sono adeguati all'ultima Direttiva antiriciclaggio. Tuttavia non solo il mancato recepimento, ma anche le stesse modalità di attuazione delle direttive possono dar luogo a differenti applicazioni dei controlli nei singoli Paesi, non assicurando l'omogeneità necessaria per l'efficacia complessiva del sistema europeo.

Anche i recenti episodi di fallimento dei presidi antiriciclaggio che hanno causato la crisi di alcune banche europee con rischi di ripercussioni sul sistema dell'Unione e sulla sua reputazione complessiva hanno indotto la Commissione a effettuare una ricognizione delle aree di debolezza e delle possibili azioni da intraprendere. I lavori sono stati trasfusi, con analisi e proposte, in quattro Rapporti pubblicati nel luglio 2019, accompagnati da una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento che compendia le principali conclusioni.

Il Rapporto sul *Supra-National Risk Assessment*<sup>3</sup> riporta l'analisi di minacce e vulnerabilità in settori specifici, ne stima i rischi residui, formula conseguenti raccomandazioni agli Stati membri. Un secondo Rapporto promuove l'interconnessione dei registri nazionali dei conti bancari per consentire

---

<sup>3</sup> Report "on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities".

l'accesso integrato in ogni Paese membro alle informazioni sui rapporti finanziari dell'intera Unione<sup>4</sup>.

Un terzo Rapporto ricostruisce i casi di riciclaggio che hanno di recente coinvolto banche europee, esamina le lacune dei sistemi di controllo ed elabora proposte per una maggiore armonizzazione delle regole, per l'istituzione di un'autorità di Vigilanza europea e per la migliore collaborazione tra supervisor e tra questi e le FIU<sup>5</sup>.

Inoltre, la Commissione ha dedicato un apposito Rapporto all'esame delle attività e della collaborazione tra le FIU, sottolineando la centralità delle medesime nel sistema antiriciclaggio e lo *status* di indipendenza che le caratterizza e prefigurando il ruolo che dovrebbe essere attribuito al Meccanismo europeo di coordinamento e supporto delle Unità previsto dalla quinta Direttiva. Il nuovo organismo è tratteggiato come una sede sovranazionale destinata a promuovere la convergenza verso le migliori prassi e i metodi e forme più strette di collaborazione<sup>6</sup>.

Le analisi e le proposte della Commissione hanno ricevuto il sostegno del Parlamento europeo e del Consiglio ECOFIN che, nelle Conclusioni del 5 dicembre 2019, ha individuato alcune priorità: l'introduzione di un maggior grado di armonizzazione, anche attraverso l'adozione di un apposito Regolamento, delle regole antiriciclaggio europee, preconditione per accrescere l'efficacia delle misure rivolte ai soggetti obbligati e dell'azione delle autorità competenti; il superamento dei problemi strutturali emersi nell'attività delle istituzioni nazionali di supervisione antiriciclaggio, anche mediante l'accentramento di compiti in un organismo europeo; il rafforzamento della capacità delle FIU di svolgere in maniera efficace l'esame e la collaborazione sui casi di riciclaggio *cross-border*, pure attraverso le analisi congiunte e l'istituzione del Meccanismo sovranazionale.

Le indicazioni sulle linee da realizzare sono contenute nel Piano d'Azione della Commissione europea del 7 maggio 2020 sottoposto a consultazione pubblica. Alle FIU e alle altre autorità competenti è stato chiesto un contributo tecnico; la UIF ha fornito alla Commissione ampi approfondimenti e ha formulato proposte sui contenuti del Piano d'Azione, anche indicando aspetti ulteriori attinenti alla configurazione del futuro assetto europeo.

La consultazione è stata seguita, il 30 settembre scorso, da una "High Level Conference" cui hanno partecipato rappresentanti delle istituzioni, del mondo accademico e del settore privato. L'iniziativa, organizzata dalla Commissione, è propedeutica all'elaborazione della "valutazione d'impatto" che accompagnerà le proposte legislative; la Conferenza tuttavia non ha dato conto degli esiti della consultazione né dal dibattito sono emersi spunti chiari e concreti sulle linee di policy e sulla futura regolamentazione.

Il Piano d'Azione affronta in particolare l'esigenza di elaborare un più armonizzato *corpus* normativo europeo in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo, di individuare le istituzioni europee a cui affidare i compiti di controllo

---

<sup>4</sup> Report "on the interconnection of national centralised automated mechanisms (central registries or central electronic data retrieval systems) of the member states on bank accounts".

<sup>5</sup> Report "on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions".

<sup>6</sup> Report "assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units".

dell'ottemperanza alle regole e di coordinamento delle collaborazioni e delle analisi.

L'obiettivo di pervenire a regole europee antiriciclaggio uniformi mediante la definizione di un *rulebook* intende sanare gli effetti negativi degli attuali dislivelli regolamentari e delle prassi disomogenee. Le previsioni ora presenti nelle direttive dovrebbero confluire, per le materie reputate rilevanti, in norme direttamente applicabili, aumentandone la cogenza e al contempo il grado di dettaglio. Questa maggiore granularità dovrà avvenire limitando al minimo l'impatto finanziario degli oneri amministrativi a carico dei soggetti coinvolti.

Il tema della realizzazione di un sistema di supervisione maggiormente integrato viene affrontato prendendo le mosse dal Meccanismo Unico di Vigilanza per prefigurare una funzione di supervisione europea in materia di antiriciclaggio. Per quanto riguarda l'opportunità di una composizione dei poteri tra la futura autorità europea e le autorità dei singoli Paesi, il documento della Commissione mantiene un approccio aperto e presenta diverse possibili opzioni che vedono la compartecipazione al sistema del livello nazionale e di quello sovranazionale. Restano aperte anche la questione dell'estensione delle competenze del supervisore europeo, limitate al settore finanziario o estese secondo criteri di gradualità anche al comparto non finanziario e quella della sua possibile collocazione presso organismi già esistenti.

In proposito reputo essenziale che siano mantenuti stretti collegamenti e fluidi canali di dialogo tra FIU e supervisione antiriciclaggio, sia sul piano nazionale sia su quello europeo, in modo da poter agevolmente condividere informazioni su operazioni sospette rilevate nel corso dei controlli come anche su casi di inadeguata *compliance* emersi nelle analisi. Gravi carenze in questi meccanismi di coordinamento, specie in Paesi che adottano modelli di "*law enforcement*" per le FIU, figurano tra le cause dei recenti fenomeni di riciclaggio, e di conseguente instabilità, che hanno travolto diverse banche europee, ben ricostruiti nel citato Rapporto della Commissione europea di luglio 2019. Il raccordo tra UIF e Vigilanza ha rappresentato un punto di forza in Italia ed è, quindi, un valore da preservare.

La necessità di conservare stretti raccordi tra le Unità di *intelligence*, le cui competenze operative rimarranno in ambito nazionale, e la vigilanza antiriciclaggio fornisce un forte argomento a supporto del mantenimento, almeno nella fase iniziale, nei singoli Stati membri di compiti di supervisione diretta. Le analisi e la supervisione conservano una inerente connotazione territoriale; oltre a interagire strettamente tra loro, esse si saldano con gli accertamenti investigativi e giudiziari, a loro volta prerogativa degli organi nazionali deputati al perseguimento dei reati.

Per quanto attiene alle FIU, i limiti alla loro azione, derivanti dalla diversità dei poteri e delle fonti informative disponibili, sono la naturale conseguenza di un tessuto normativo a maglie larghe; il rafforzamento delle attività e della collaborazione verrebbe attuato con l'attribuzione al Meccanismo di un ruolo di coordinamento delle FIU nazionali.

Il Piano d'Azione non presenta scelte definitive, ma prospetta opzioni e linee di

*policy.*

La presentazione da parte della Commissione europea di proposte regolamentari su questi temi è attesa nel primo trimestre del 2021 mentre l'adozione delle nuove disposizioni è prevista per il 2023.

## **2. L'armonizzazione delle regole e il *rulebook* europeo. Il Piano d'Azione e gli spunti dell'esperienza italiana**

Le differenze tra settori e soprattutto tra Paesi nell'applicazione degli obblighi di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo incidono sul funzionamento efficace del sistema e generano difformità e disuguaglianze; risulta in tal modo più oneroso il rispetto delle regole specie per i soggetti che operano in più giurisdizioni e si incentivano pratiche di arbitraggio, sia da parte degli operatori sia da parte di chi è mosso da finalità illecite.

Si tratta di criticità particolarmente avvertite nell'attuale contesto caratterizzato da operazioni di riciclaggio transnazionali, realizzate con spostamenti, anche istantanei, di risorse da un Paese a un altro grazie alla globalizzazione dei mercati e alle nuove tecnologie in uso nel sistema dei pagamenti e nell'intermediazione finanziaria.

L'Unione europea e i governi nazionali devono adoperarsi per introdurre presidi di prevenzione avanzati e lungimiranti che, senza pregiudicare l'innovazione, evitino pericolose falle nel sistema e contrastino i rischi di infiltrazione criminale; devono riconoscere e rimuovere le asimmetrie e le distorsioni derivanti dalle norme vigenti e impedire che la scelta della giurisdizione in cui localizzare le attività si diriga verso quella dove le regole e i controlli sono meno gravosi. È questa la sfida principale che attende regolatori e autorità; ne va della possibilità di combattere efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e della credibilità dell'Europa quale istituzione unitaria in grado di fronteggiare le minacce criminali nel contesto internazionale.

In diverse occasioni la UIF ha richiamato l'attenzione su alcuni settori a rischio caratterizzati da comportamenti opportunistici e ha fornito contributi di analisi anche sulla base di attività ispettive, formulando proposte di riforma sul piano normativo.

Significative criticità e rischi presenta il comparto delle rimesse di denaro, utilizzate in genere da soggetti con un basso grado di inclusione finanziaria per inviare verso l'estero somme di denaro con operazioni singolarmente di importo contenuto. Le caratteristiche del servizio si prestano al trasferimento di flussi finanziari, anche ingenti, generati dall'economia sommersa o da attività criminali e al finanziamento del terrorismo internazionale. Da tempo l'Unità ha rilevato come la disciplina del settore *money transfer* sia molto complessa e di non facile applicazione: si intersecano regole europee improntate alla libertà di insediamento e misure antiriciclaggio caratterizzate da differenti gradi di intensità nei diversi Stati europei. I minori oneri di *compliance*, assieme a ragioni economiche e vantaggi fiscali hanno influenzato le scelte di



localizzazione sul territorio europeo; molti operatori italiani sono stati sostituiti da intermediari con sede in altri Paesi, per lo più anglosassoni; molti agenti sono diventati mandatari di operatori con sede in altri Stati.

Il principio che gli intermediari dei Paesi membri sono sottoposti agli obblighi antiriciclaggio dello Stato ospitante non ha trovato piena applicazione neppure con la previsione, contenuta nella quarta Direttiva antiriciclaggio, sull'istituzione del "punto di contatto centrale" nello Stato ove operano con passaporto europeo. La tecnologia spinge infatti sempre più verso la spersonalizzazione del rapporto tra intermediario e cliente e verso forme di interazione a distanza che superano la nozione di "stabilimento" adottata in sede europea, connessa alla presenza nel territorio di riferimento; non vi rientrano né i servizi resi tramite sportelli automatici (ATM) presso i quali non è presente personale dell'operatore, né quelli offerti utilizzando le reti informatiche<sup>7</sup>.

Ne deriva la necessità di un'evoluzione della nozione di stabilimento a livello europeo, al fine di adeguare le regole ai nuovi metodi impiegati nella prestazione dei servizi e salvaguardare un'uniforme efficacia dell'azione di prevenzione negli Stati membri.

Esigenze di adeguamento delle regole e dei controlli valgono anche per altri ambiti di attività non finanziarie.

Nel comparto dei giochi, nel quale coesistono operatori nazionali ed esteri in grado di movimentare ingenti flussi finanziari anche on-line, l'Italia si è dotata, in relazione ai rischi di infiltrazione criminale, di una regolamentazione antiriciclaggio particolarmente stringente. È stata resa più puntuale la definizione dei soggetti obbligati che compongono la filiera operativa (concessionari, distributori ed esercenti), sono state dettate disposizioni integrative per l'adempimento degli obblighi di prevenzione ed è stata prevista l'emanazione di standard tecnici e linee guida da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM).

Il modello italiano di esercizio del gioco è basato sulla riserva statale e sul regime di concessione di servizio da parte dell'ADM a soggetti privati, italiani o esteri, selezionabili con procedure a evidenza pubblica. L'aver incluso nel perimetro dei soggetti obbligati anche operatori on-line, senza una sede in Italia, appare particolarmente apprezzabile anche sotto il profilo della disciplina antiriciclaggio, nonostante la difficoltà di assicurare adeguate forme di *enforcement* in caso di violazioni (rappresentate principalmente dall'oscuramento dei siti illegali).

Analogo trattamento a fini di prevenzione meriterebbe – oltre ai servizi di pagamento – anche il comparto delle valute virtuali, nel quale le misure antiriciclaggio

---

<sup>7</sup> In tale contesto la rigidità della nozione di stabilimento può determinare situazioni paradossali: qualora si eserciti una rilevante attività in contanti mediante una rete strutturata e molto ampia di ATM, siti anche presso *merchant* a rilevante rischio di riciclaggio, non è necessario notificare alcuna forma di insediamento nel Paese ospitante né quindi si è tenuti al rispetto delle misure di prevenzione AML/CFT ivi vigenti.

europee sono ancora parziali e lacunose, soprattutto perché limitate solo ad alcuni profili riguardanti i prestatori di servizi di cambio tra valute virtuali e valute aventi corso legale nonché i prestatori di servizi di “portafoglio” digitale. In questo caso i presidi di prevenzione dovrebbero essere uniformemente estesi a livello europeo in modo da ricomprendere tutte le attività ritenute rilevanti dal GAFI, come quelle di trasferimento di valuta virtuale o di conversione tra valute virtuali; andrebbero altresì chiarite le misure antiriciclaggio applicabili nei confronti degli operatori che svolgono l’attività per via telematica in Paesi diversi da quello di insediamento; dovrebbero infine essere messi a punto adeguati meccanismi che ne garantiscano l’applicazione.

Non tutte le criticità evidenziate trovano un chiaro riscontro nelle linee proposte per il nuovo *rulebook*, secondo il Piano d’Azione. Le aree di intervento che sono state preliminarmente individuate dovranno essere approfonditamente considerate, e probabilmente estese, nel corso dei futuri negoziati.

Il *rulebook* europeo, che compendierà norme con un diverso livello di dettaglio e contenuto tecnico, dovrà essere basato su una opportuna combinazione di disposizioni legislative, suddivise tra direttiva e regolamento direttamente applicabile, a seconda del grado di efficacia diretta necessaria, nonché su standard tecnici applicativi.

Il *corpus* normativo riguarderà, tra l’altro, il contenuto e le modalità di esecuzione degli obblighi di adeguata verifica e conservazione, presupposto imprescindibile per fronteggiare i rischi e rilevare e segnalare le attività sospette. Dovrebbero essere introdotte disposizioni armonizzate, sintetiche e chiare sulle diverse configurazioni della verifica (ordinaria, semplificata, rafforzata), sulle informazioni che i soggetti obbligati sono tenuti ad acquisire, sulle modalità e sui tempi della relativa conservazione nonché sulla definizione di “titolare effettivo”, essenziale per determinare l’assetto di interessi delle strutture societarie.

È poi auspicabile che si raggiunga un sufficiente grado di uniformità nella nozione di “operazione sospetta”. Le marcate differenze attualmente esistenti tra i vari Paesi nei contenuti, nei presupposti e nei volumi delle segnalazioni di operazioni sospette si riverberano sul tipo e sull’ampiezza delle informazioni rese disponibili alle FIU e quindi sulle caratteristiche e sugli obiettivi delle analisi e sulla capacità delle singole Unità di prestare collaborazione internazionale. Anche aspetti di formato e di procedura andrebbero regolati: in particolare, le caratteristiche delle attività sospette, l’ambito minimo delle informazioni a corredo, l’impiego di canali sicuri per la trasmissione delle segnalazioni.

Ancora maggiori sono le differenze attualmente esistenti per le comunicazioni relative a operazioni con determinate caratteristiche oggettive (soglie di importo, tipologie o forme tecniche, Paesi coinvolti) che le FIU ricevono a supporto delle loro analisi. La varietà di presupposti e contenuti delle comunicazioni oggettive si traduce in diversità del patrimonio informativo disponibile e degli strumenti per l’analisi. Va superato l’attuale vuoto normativo europeo mediante indicazioni armonizzate sulle tipologie significative di operazioni oggetto di comunicazione.

Il nuovo *corpus* normativo dovrebbe avere un ruolo importante anche nella definizione delle funzioni e dei poteri delle FIU, garantendo la necessaria omogeneità pur nella diversità dei modelli organizzativi adottati.

Gli interventi di armonizzazione dell'assetto antiriciclaggio europeo non devono andare a discapito dell'efficacia complessiva del sistema e dell'effettività delle regole e sono da evitare soluzioni di compromesso al ribasso. I regimi più rigorosi che hanno assicurato una maggiore capacità di prevenzione, tra i quali figura per molti aspetti quello italiano, devono poter mantenere i propri punti di forza, da estendere anche agli altri Paesi.

Gli altri Stati membri dovranno essere indotti a raggiungere livelli più adeguati. I costi connessi al rispetto delle norme dovranno in questo modo divenire comparabili tra diversi Paesi, tendenzialmente neutri nella scelta del modello di business e del luogo di insediamento e, comunque, il più possibile contenuti.

Si tratta di una sfida non facile: il maggiore grado di dettaglio necessario per raggiungere una buona uniformità regolamentare non deve elidere gli spazi di flessibilità necessari per tenere conto delle differenze tra comparti, delle peculiarità nazionali, degli sviluppi tecnologici e delle attività. Va quindi ricercata la giusta combinazione di fonti normative tra loro complementari.

### **3. Il “Meccanismo” europeo delle FIU.**

L'evoluzione prospettica tracciata dal Piano d'Azione con riferimento alle Unità di *intelligence* finanziaria trae spunti e indicazioni dal “*Mapping Exercise and Gap Analysis on FIUs' Powers and Obstacles for Obtaining and Exchanging Information*”, coordinato dalla UIF nell'ambito della Piattaforma delle FIU, che ha messo in luce le rilevanti differenze che sussistono nella configurazione istituzionale delle Unità di *intelligence* europee, nel conseguente grado di indipendenza, nel novero delle informazioni disponibili, nella natura dei compiti di analisi, nella capacità di fornire informazioni alle controparti di altri Paesi e consentirne l'utilizzo per successive indagini o procedimenti. Sono emersi chiaramente i negativi effetti del basso livello di armonizzazione delle regole sull'efficacia delle analisi e della collaborazione.

Per ogni profilo di criticità il *Mapping Exercise* approfondisce le cause ed elabora proposte; gli interventi necessari sono relativi al migliore e più uniforme recepimento nazionale delle regole comuni, all'adozione di disposizioni o linee-guida più estese e armonizzate, alla definizione di prassi e metodi operativi più omogenei ed efficaci.

Le FIU europee si differenziano notevolmente nella natura, nelle caratteristiche, nelle dimensioni e nelle risorse. La maggior parte di esse ha natura amministrativa, altre sono agenzie di polizia o hanno connotazioni “miste”. Il modello amministrativo è associato di regola a un maggior grado di indipendenza, a una più chiara distinzione tra compiti di analisi finanziaria e successive funzioni di indagine e a una più elevata prossimità con il settore privato, vero punto di forza per favorire la collaborazione degli

operatori e quindi l'efficacia del sistema<sup>8</sup>.

Al fine di preservare il necessario grado di flessibilità che tenga conto dei diversi contesti istituzionali, nel Piano d'Azione non sono ipotizzati interventi di omogeneizzazione della natura delle FIU ma si prevede che siano assicurate regole armonizzate sui contenuti e sulle modalità delle analisi, sull'ampiezza delle informazioni alle quali è necessario avere accesso e sulla disseminazione a un'ampia platea di destinatari dei risultati dell'attività svolta.

Metodologie dettagliate e condivise dovranno garantire che le analisi delle FIU si avvalgano degli strumenti necessari per trattare una mole significativa ed eterogenea di informazioni e siano orientate, in una connotazione eminentemente amministrativa, alla rilevazione della movimentazione dei flussi finanziari e alla ricostruzione delle anomalie dal punto di vista economico e patrimoniale, evitando possibili sovrapposizioni con la successiva attività di approfondimento investigativo.

In tale ambito è necessario che le FIU non solo siano dotate della capacità di acquisire informazioni dai soggetti obbligati e da altri operatori qualificati, ma abbiano anche accesso ampio e non condizionato alle informazioni finanziarie e investigative; ne derivano effetti positivi sull'efficace svolgimento delle tipiche funzioni di filtro dei dati e di impulso alla successiva attività di indagine.

Il Piano traccia in modo molto ampio la cerchia di autorità competenti con le quali le FIU possono collaborare e scambiare informazioni utili per il perseguimento dei rispettivi obiettivi assegnati dalla legge. Vi sono compresi oltre agli organismi investigativi dei diversi Paesi anche gli enti specializzati nella prevenzione e nel contrasto della corruzione, di illeciti fiscali e doganali, di altri reati gravi. Con tali controparti le FIU devono poter scambiare informazioni in deroga alle generali condizioni di riservatezza e attraverso canali sicuri.

È auspicabile che gli spunti contenuti nel Piano d'Azione siano adeguatamente sviluppati nelle future regole europee, allo scopo di garantire l'efficacia della stessa collaborazione internazionale. Si tratta del resto di principi minimali: anche in Italia è necessario adeguare lo strumentario e i poteri a disposizione della UIF, ancora limitati nell'accesso alle informazioni investigative e nella possibilità di interloquire con tutti gli Organi investigativi e con altre autorità amministrative attive nell'azione di prevenzione del riciclaggio, ciò anche per garantire il corretto dispiegarsi della collaborazione internazionale.

L'istituzione di un Meccanismo europeo per le FIU ripresa dal Piano d'Azione costituisce sicuramente uno sviluppo positivo.

L'azione del Meccanismo dovrebbe seguire una logica di sussidiarietà e concentrarsi sui metodi e sulle prassi di lavoro, sulle attività di analisi non efficacemente esercitabili al solo livello nazionale, sulla collaborazione tra le FIU; in

---

<sup>8</sup> Cfr. Bartolozzi, Gara, Marchetti, Masciandaro, *Designing the Anti-Money Laundering Supervisor: Theory, Institutions and Empirics*, BAFFI CAREFIN Centre Research Paper No. 2019-126.

queste aree si può apportare un valore aggiunto, senza intaccare l'allocazione dell'analisi finanziaria a livello nazionale che rappresenta il punto di forza del sistema antiriciclaggio, valorizzando le conoscenze delle caratteristiche territoriali delle organizzazioni criminali e favorendo lo stretto coordinamento tra prevenzione e repressione, condotta dalle autorità di polizia e giudiziarie dei singoli Paesi.

Il nuovo organismo dovrebbe elaborare disposizioni destinate a far convergere il contenuto e il formato delle segnalazioni di operazioni sospette e la metodologia di analisi. Un'importante area nella quale è utile un impulso sovranazionale è quella dello sviluppo per le FIU di avanzati strumenti tecnici e informatici in grado di gestire volumi elevati di informazioni eterogenee, consentire scambi in piena sicurezza con controparti nazionali ed estere, ospitare piattaforme di collaborazione a supporto delle attività europee.

Il Meccanismo potrebbe anche svolgere compiti di mediazione e risoluzione di controversie o difformità applicative nonché di verifica sul rispetto dei requisiti operativi e di indipendenza delle Unità nazionali.

I comparti nei quali una maggiore armonizzazione è essenziale, attraverso regole di dettaglio, sono quelli delle segnalazioni *cross-border*, delle analisi congiunte e dello scambio di informazioni.

L'obbligo per le FIU di trasmettere alle controparti europee le segnalazioni di operazioni sospette che presentano collegamenti significativi con i rispettivi Paesi (segnalazioni *cross-border*) è un utile sistema di scambio automatico; per renderlo efficace è necessario stabilire, in maniera uniforme per tutte le FIU, i collegamenti rilevanti con l'estero, i criteri di selezione dei casi (essenziali per ricondurre gli scambi a volumi gestibili), il contenuto delle segnalazioni. Al momento il sistema appare disarmonico, pur avendo mostrato in questi primi anni di applicazione grandi potenzialità.

Il Meccanismo dovrebbe promuovere e coordinare concrete attività di analisi congiunta di casi che, per le loro caratteristiche transnazionali, non si prestano a una trattazione efficace da parte delle singole FIU interessate; a tal fine è necessario definire un quadro normativo sufficientemente dettagliato e armonizzato, nel quale siano tra l'altro individuati informazioni, strumenti di analisi, formati di *output*.

Le "*joint analysis*" si basano sulla condivisione di informazioni ma, diversamente dagli scambi ordinari effettuati a supporto degli approfondimenti delle singole FIU interessate, si sviluppano attraverso la condivisione dei casi sottostanti e dei relativi approfondimenti; questi sono condotti da analisti delle diverse FIU interessate che, lavorando in team, apportano informazioni, sviluppano *intelligence* ed elaborano conclusioni condivise. Talune sperimentazioni dello strumento condotte in questi ultimi anni, su impulso della UIF, stanno portando a significativi risultati in vicende di rilievo.

Nel nuovo organismo potrebbe poi essere individuata la sede appropriata per definire forme e metodi omogenei per le attività di scambio di informazione che le FIU devono intrattenere, sul piano bilaterale o multilaterale. Possono rientrare in tale ambito indicazioni sul contenuto e sul formato degli scambi, sull'utilizzo delle informazioni, sui rapporti con le Unità di Paesi terzi.

Sono tuttavia necessarie regole europee più estese e stringenti per ampliare lo scambio internazionale di informazioni. Va reso cogente il principio secondo cui le FIU devono esercitare, per la collaborazione internazionale, gli stessi poteri informativi disponibili per le analisi domestiche e va individuato un ambito minimo doveroso di informazioni da scambiare. I delicati meccanismi, spesso diversi da Paese a Paese, che regolano l'utilizzo delle informazioni tra Unità devono essere omogeneizzati salvaguardando la regola generale del previo consenso.

Regole comuni dovrebbero anche prevedere casi e modalità per l'utilizzo delle informazioni scambiate dalle FIU con le autorità di Vigilanza. L'assenza di previsioni circostanziate a livello europeo sulla possibilità, le caratteristiche e i limiti di tali forme di collaborazione diagonale genera incertezze e approcci difformi tra Stati.

Infine, come suggerito dal Piano d'Azione, il Meccanismo dovrebbe gestire la rete FIU.NET, necessaria per assicurare un veloce, omogeneo e crescente scambio di informazioni tra le FIU europee. Le recenti vicende di FIU.NET hanno visto la UIF tra le autorità che si erano proposte per la gestione della rete in sostituzione di Europol a seguito della decisione del Garante europeo sulla protezione dei dati che ha sancito la separatezza delle informazioni relative alle operazioni sospette, di competenza delle FIU, da quelle di rilevanza investigativa messe a disposizione dagli organi di polizia; è prevalsa la soluzione che riconosce, seppur con carattere transitorio, tali funzioni alla Commissione europea. In prospettiva è importante che l'amministrazione della rete FIU.NET sia attribuita al Meccanismo tenuto conto dei compiti di coordinamento al medesimo riconosciuti.

## **Conclusioni**

Il Piano d'azione della Commissione europea ribadisce l'esigenza di una configurazione omogenea dei poteri delle diverse FIU, ispirata a logiche di ampio accesso alle informazioni anche investigative e di estesa disseminazione dei risultati della loro attività di analisi.

Agli stessi principi è ispirata anche la Direttiva (UE) 2019/1153, il cui imminente recepimento rappresenta per il nostro Paese un'occasione preziosa per rafforzare ulteriormente i presidi di legalità nella direzione dell'ampliamento del raggio delle collaborazioni.

Per realizzare un'autentica circolarità delle informazioni rilevanti per la prevenzione e il contrasto, in linea con quanto indicato dal GAFI e ribadito con forza nella citata Direttiva 1153 e nel Piano d'Azione, occorrerebbe – come ho recentemente richiamato nell'audizione di luglio 2020 presso la Commissione Antimafia – inserire nella legge di delegazione europea 2019 un criterio direttivo che, senza alterare il vigente assetto istituzionale e di competenze in materia di antiriciclaggio, consenta al Governo di designare un ampio novero di autorità con cui la UIF potrebbe instaurare proficui scambi informativi.

Per quanto riguarda la configurazione e l'assetto organizzativo del Meccanismo

europeo di coordinamento e supporto, ritengo che questo debba poggiare sul diretto coinvolgimento delle FIU nazionali nel funzionamento e nella *governance*, sviluppando e specificando la formula e l'esperienza dell'attuale Piattaforma europea. Si tratta di un presupposto essenziale per preservare l'indipendenza nello svolgimento delle funzioni di analisi e collaborazione; deve allo stesso tempo essere garantita la piena riservatezza delle informazioni sensibili. Il mantenimento di compiti di analisi alle FIU nazionali garantisce, per altro verso, il collegamento con i diversi sistemi di repressione dei singoli Paesi e con le tipicità delle forme di criminalità presenti nelle diverse aree territoriali.

Ne consegue che la realizzazione di interventi di coordinamento o accentramento di compiti a livello europeo non deve estendersi a quelli essenziali delle FIU. La ricezione di operazioni sospette, la relativa analisi e la conseguente disseminazione presuppongono una stretta interlocuzione con gli operatori, per stimolarne la collaborazione attiva, e con i differenti organismi di repressione nazionali. Tale soluzione consentirebbe di non far mancare agli Organi investigativi e giudiziari di ciascuno Stato quelle forme di collaborazione che hanno finora consentito di realizzare importanti sinergie nell'accertamento di reati.

È anche necessario prevedere opportune forme di cooperazione e raccordo operativo tra le FIU e gli Organi investigativi e giudiziari europei (OLAF, Europol, EPPO) a supporto delle attività di competenza di questi ultimi.

Le FIU europee hanno avviato un confronto sui compiti e le caratteristiche del Meccanismo da cui è emersa una significativa convergenza sulle linee di fondo che ho tratteggiato.

Sull'istituzione e sul funzionamento del Meccanismo deve ora maturare un organico orientamento degli Stati Membri. Il Governo italiano potrebbe farsi promotore di una posizione comune valorizzando le esperienze e le competenze tecniche del nostro sistema di prevenzione antiriciclaggio.

Un'iniziativa italiana volta a promuovere una soluzione adeguata per un Meccanismo sovranazionale per le FIU europee poggerebbe sull'esperienza di un sistema che ha dimostrato la sua efficacia negli anni, nei controlli e nelle analisi, ed è stato positivamente valutato dagli organismi internazionali competenti.

La rapida elaborazione di proposte e posizioni autorevoli è utile per orientare gli approfondimenti della Commissione europea, in procinto di presentare apposite proposte normative.

Su tale obiettivo dovrebbe convergere l'interesse delle istituzioni e la loro azione nelle competenti sedi sovranazionali.