

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione VI - Finanze

Money transfer
e prevenzione del riciclaggio
e del finanziamento del terrorismo

AUDIZIONE DEL DOTT. CLAUDIO CLEMENTE
DIRETTORE DELL'UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA
PER L'ITALIA (UIF)

Roma, Palazzo Montecitorio

19 aprile 2016

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio la Commissione Finanze della Camera dei Deputati per l'invito a questa audizione sul fenomeno del *money transfer*.

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, segue con attenzione l'attività del settore delle rimesse, in considerazione della particolare esposizione al rischio di canalizzazione di proventi illeciti.

Le iniziative dell'Unità nei confronti dei *money transfer* si sono fortemente intensificate in questi ultimi anni attraverso l'analisi dei flussi finanziari, l'approfondimento delle operazioni sospette e l'attività ispettiva; sono stati individuati irregolarità specifiche, comportamenti opportunistici, condotte preordinate a evitare i controlli antiriciclaggio nazionali. L'attuale quadro normativo non favorisce, d'altro canto, una adeguata conoscenza su tutti gli operatori del comparto e, in particolare, su quelli esteri, che costituiscono la gran parte del mercato, e riduce le possibilità di intervento e di reazione, con ricadute sulla capacità complessiva di contrasto di fenomeni illegali.

1. L'attività di money transfer e i rischi

Per rimessa di denaro o "*money transfer*" si intende il servizio di trasferimento effettuato senza far transitare i fondi su rapporti di conto intestati all'ordinante o al beneficiario¹. Nel linguaggio comune con il termine

¹ La rimessa di denaro è il servizio di pagamento in cui "senza l'apertura di conti di pagamento a nome del pagatore o del beneficiario, il prestatore di servizi di pagamento riceve i fondi dal pagatore con l'unico scopo di trasferire un ammontare corrispondente al beneficiario o a un altro prestatore di servizi di pagamento che agisce per conto del beneficiario, e/o dove tali fondi sono ricevuti per conto del beneficiario e messi a sua disposizione" (art. 1, comma 1, lett. b), punto 6, e lett. n) del d.lgs. 11/2010).

money transfer si indica anche il complesso degli operatori che offrono tale servizio (*money transfer operators*, MTO).

La rimessa è funzionale all'esigenza da parte di soggetti, in genere non inclusi nel sistema finanziario, di inviare, nella maggior parte dei casi verso l'estero, somme di denaro in contante di importo contenuto. Il servizio, grazie alla sua immediata accessibilità e alla capillare rete di distribuzione, è particolarmente adatto al trasferimento delle rimesse degli immigrati verso i Paesi d'origine; ne beneficiano in termini di "inclusione finanziaria" le fasce più deboli della popolazione; viene favorita la canalizzazione nel sistema finanziario di flussi che altrimenti utilizzerebbero percorsi meno sicuri e tracciati.

Le stesse caratteristiche del servizio lo rendono però utilizzabile anche per il trasferimento in Paesi diversi da quelli di residenza di flussi finanziari, anche ingenti, rivenienti dall'economia sommersa o da attività criminali, e per il finanziamento del terrorismo internazionale.

Da tempo viene data crescente attenzione all'operatività del comparto². I relativi problemi sono puntualmente evidenziati in documenti nazionali e internazionali, anche recenti.

La prima Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo condotta nel 2014 dal Comitato di Sicurezza Finanziaria ha sottolineato i fattori di attenzione del settore³.

² Indici di anomalia sono stati definiti nel 2003 dall'Ufficio Italiano dei Cambi (che all'epoca accentrava l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette) e uno specifico indicatore è presente nel Provvedimento in materia emanato nel 2010 dal Governatore della Banca d'Italia, su proposta della UIF.

³ Il documento (pag. 23) è precisato che "l'attività dei *money transfer* è strettamente correlata alla presenza di un elevato numero di lavoratori immigrati che inviano parte dei loro guadagni alle famiglie nei paesi di origine. Pur riconoscendo gli alti benefici in termini di inclusione finanziaria che tale attività offre, occorre prendere atto che le evidenze emerse nel quadro dell'azione di vigilanza sul sistema finanziario, mostrano elevati rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo connessi con l'attività di *money transfer*. Tali rischi derivano dal predominante uso del contante e dalle modalità di distribuzione del servizio che si realizza con il pressoché esclusivo ricorso a una capillare rete di punti vendita diffusa su tutto il territorio nazionale. Il presidio del rischio di riciclaggio sulla rete è reso particolarmente difficoltoso dalla composizione della rete distributiva, rappresentata da operatori che esercitano la loro attività principale nel settore non finanziario

A febbraio 2016 il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI⁴) ha pubblicato linee guida, rivolte agli operatori e alle Autorità, tese ad agevolare le azioni di individuazione e gestione dei rischi connessi con l'attività di *money transfer*⁵.

La valutazione del sistema italiano di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, condotta dal GAFI e dal Fondo monetario internazionale e conclusa con la pubblicazione di un Rapporto finale sempre nel febbraio di quest'anno, ha posto in evidenza come nel nostro Paese il settore del *money transfer* costituisca un'area che genera preoccupazione e che necessita una specifica attenzione, in particolare sull'operatività realizzata attraverso intermediari comunitari.

L'elevata rischiosità è testimoniata anche dai numerosi casi giudiziari che hanno messo in luce, pure con il contributo delle segnalazioni di operazioni sospette, come il circuito possa essere adoperato da organizzazioni criminali per riciclare rilevanti flussi finanziari mediante ripetute transazioni, all'apparenza occasionali e di modesta entità, realizzate attraverso artificiose tecniche di frazionamento e il frequente ricorso a prestanome⁶.

(agenzie di viaggio, bar, tabaccherie, centri servizi e *internet points*, centri telefonici e uffici cambio) e dalle caratteristiche dell'operatività (occasionalità delle transazioni, trasferimento di importi di modico valore che si ritiene non meritino elevata attenzione, trasferimento dei fondi in paesi privi di robusti presidi antiriciclaggio)".

⁴ Il GAFI è l'organismo intergovernativo creato in ambito OCSE che promuove strategie di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo a livello globale.

⁵ *Guidance for a Risk-Based Approach for Money or Value Transfer Services*, www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/rba-money-or-value-transfer.html. Il Report considera come particolarmente rilevanti i rischi connessi ai mercati serviti (specie se si tratta di paesi caratterizzati da ordinamenti carenti sotto il profilo della normativa antiriciclaggio), alla tipologia dei prodotti e servizi offerti (soprattutto se volti a favorire l'anonimato delle transazioni), ai canali distributivi utilizzati (specie se si tratta di agenti delocalizzati e non sottoposti ad adeguati presidi di controllo), alle caratteristiche delle transazioni (ad esempio, le operazioni che appaiono artificialmente frazionate) e al profilo soggettivo del cliente (in particolare se distante dall'operatore, se l'identità appaia presumibilmente falsa, se privo di apparenti legami con il beneficiario delle rimesse).

⁶ A titolo esemplificativo si indica la vicenda "Money 2 Money", nel cui ambito è emerso il trasferimento di ingenti somme di denaro da Prato verso la Cina tra il 2006 e il 2010, e la più recente inchiesta "Fiumi di denaro", relativa a ingenti flussi finanziari sempre verso la Cina effettuata per il tramite di un istituto di pagamento comunitario.

Alla consapevolezza di tali rischi è da ricondurre la scelta del legislatore, sostenuta anche dalla UIF, di escludere il servizio di rimessa di denaro dal generale innalzamento a 3.000 euro del limite all'utilizzo del contante (legge di stabilità 2016)⁷.

2. Il quadro normativo

La disciplina dei MTO è molto complessa e farraginoso, frutto di interventi volti, da una parte, a favorire il mercato unico dei servizi di pagamento consentendo anche una riduzione dei costi, dall'altra a mantenere adeguati presidi di *compliance* per operatività realizzate da soggetti esteri.

L'attività di rimessa di denaro può essere svolta da intermediari disciplinati dal d.lgs. 385/1993 (TUB) in coerenza con la direttiva europea di piena armonizzazione sui servizi di pagamento (cd. PSD⁸): si tratta, essenzialmente, di istituti di pagamento (IP) e istituti di moneta elettronica (IMEL)⁹.

Gli IP e gli IMEL nazionali svolgono l'attività previa autorizzazione della Banca d'Italia e sono iscritti in appositi albi tenuti dalla stessa.

Sono previsti: controlli all'ingresso e per l'assunzione di partecipazioni rilevanti; obblighi in materia di capitale minimo e patrimonio commisurati ai rischi; requisiti di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali e di onorabilità per i soci; norme per il governo societario, l'organizzazione aziendale e i controlli interni. La Banca d'Italia dispone di poteri di vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva, di sorveglianza sui sistemi di pagamento, nonché di governo delle crisi e sanzionatori.

Il settore comprende anche intermediari comunitari che operano in Italia in regime di libertà di stabilimento (con succursale) o di libera prestazione di servizi (senza succursali) sulla base di una comunicazione dell'Autorità di

⁷ A favore del mantenimento della soglia di mille euro per il servizio di *money transfer* si è pronunciato il Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, dott. Signorini, nel corso dell'audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2016-18, dinanzi alle Commissioni riunite V del Senato della Repubblica e V della Camera dei Deputati lo scorso 3 novembre 2015.

⁸ Si tratta della Direttiva 2007/64/CE, cui va associata la Direttiva 2009/110/CE concernente l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale sugli istituti di moneta elettronica (cd. IMEL 2).

⁹ Possono prestare servizi di pagamento anche le banche, Poste Italiane e alcune autorità pubbliche.

vigilanza dello Stato in cui hanno sede (Autorità *home*) alla Banca d'Italia (Autorità *host*) in merito all'intenzione di avviare l'attività.

La regolamentazione e la vigilanza nei confronti degli intermediari europei, operanti in Italia con o senza succursali, sono di competenza dell'Autorità estera (principio dell'*home-country control*). Le autorità italiane esercitano controlli in materia di trasparenza e correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti e di contrasto dell'usura, del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Alla Banca d'Italia è attribuito il potere di ordinare all'intermediario di porre termine alle irregolarità, dandone comunicazione all'Autorità *home* per i provvedimenti eventualmente necessari; se tali provvedimenti mancano o risultano inadeguati ovvero in determinati casi gravi, la Banca d'Italia può adottare le misure necessarie, compresi il divieto di intraprendere nuove operazioni in Italia e la chiusura della succursale.

Per lo svolgimento del servizio di *money transfer* gli intermediari si possono avvalere di una rete distributiva di agenti, assoggettati a regole diverse a seconda che operino per un intermediario nazionale o europeo¹⁰.

Nel primo caso gli agenti devono essere iscritti nell'elenco tenuto dall'Organismo degli Agenti e dei Mediatori (OAM) e possedere specifici requisiti, in particolare di onorabilità e professionalità.

L'OAM verifica che gli agenti rispettino la disciplina; può effettuare ispezioni e chiedere informazioni e documenti; in caso di inosservanza può adottare provvedimenti di richiamo, sospensione dall'esercizio dell'attività e cancellazione dall'elenco.

Gli "agenti comunitari" sono invece iscritti nel registro del Paese in cui l'intermediario ha ottenuto l'autorizzazione; i requisiti loro richiesti possono essere meno stringenti e comportare minori costi; devono, comunque, comunicare all'OAM l'avvio e la conclusione dell'operatività in Italia e i propri dati aggiornati.

¹⁰ Gli agenti operanti nella prestazione di servizi di pagamento, siano essi nazionali o comunitari, possono svolgere l'attività su mandato di uno o più intermediari (cd. pluri-mandato) ed esercitare anche altre attività commerciali.

La normativa antiriciclaggio prevede che l'intermediario europeo, qualora si avvalga in Italia di una pluralità di agenti, debba costituire un "punto di contatto centrale".

Questa struttura, prevista a fini antiriciclaggio, ha obblighi di comunicazione nei confronti dell'OAM per consentire il monitoraggio delle reti di agenti comunitari che operano nel mercato italiano dei servizi di pagamento; essa "risponde" anche del rispetto da parte degli "agenti comunitari" delle disposizioni italiane in materia di trasparenza.

Le eventuali violazioni commesse dal punto di contatto e dagli "agenti comunitari" formano oggetto di comunicazione dall'OAM all'Autorità del Paese *home*; quando mancano interventi adeguati da parte di quest'ultima, il Ministero dell'Economia e delle Finanze può intervenire nei confronti dell'agente comunitario, vietandogli di intraprendere nuove operazioni in Italia.

Gli intermediari nazionali e le succursali di quelli comunitari rientrano tra i destinatari degli obblighi antiriciclaggio e sono quindi tenuti a eseguire l'adeguata verifica della clientela, a effettuare le registrazioni nell'Archivio Unico Informatico, a inviare i dati aggregati e a segnalare le operazioni sospette alla UIF¹¹. Nessun obbligo informativo antiriciclaggio nazionale è previsto a carico degli intermediari comunitari operanti in libera prestazione dei servizi.

Anche gli agenti (italiani e comunitari) sono destinatari diretti degli obblighi antiriciclaggio. Essi effettuano l'adeguata verifica della clientela, a prescindere dall'importo dell'operazione, e trasmettono all'intermediario i dati necessari alla registrazione. Le operazioni sospette sono segnalate dagli agenti alla UIF direttamente ovvero per il tramite dell'intermediario per conto del quale operano o del punto di contatto; quest'ultimo, peraltro, non è destinatario diretto degli obblighi antiriciclaggio.

I controlli in materia antiriciclaggio spettano alla Vigilanza della Banca d'Italia, per gli intermediari nazionali e per le succursali estere, e alla Guardia di Finanza, nei confronti degli agenti. La UIF verifica il rispetto degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette.

¹¹ A essi si applicano anche le disposizioni del provvedimento della Banca d'Italia sugli assetti organizzativi antiriciclaggio, una sezione del quale è rivolta ai MTO.

Come già sottolineato in passato dalla UIF¹², l'intersecarsi tra regole europee su sistemi e operatori di pagamento, improntate al massimo riconoscimento della libertà di insediamento, e misure antiriciclaggio italiane più rigorose di quelle di *partners* comunitari, consentite dall'armonizzazione minima prevista in materia ma non estese a tutti i soggetti che operano sul territorio italiano, hanno determinato svantaggi competitivi per l'industria nazionale.

Minori oneri di *compliance*, ragioni economiche e vantaggi fiscali hanno indotto scelte di localizzazione sul territorio europeo suggerite da logiche di arbitraggio normativo; molti operatori italiani sono stati sostituiti da IP e IMEL con sede in altri Paesi, per lo più anglosassoni; molti agenti sono diventati mandatari di intermediari comunitari.

3. La struttura del mercato

I dati sulla morfologia del mercato e sull'attività confermano una presenza di operatori italiani largamente minoritaria rispetto a quelli comunitari.

Al 31 dicembre 2015 il servizio di *money transfer* è prestato in Italia da 9 IP italiani (erano 19 a fine 2012), che operano attraverso una rete di circa 1.000 agenti¹³. Molto più numerosi sono gli istituti comunitari: per oltre 270 è pervenuta alla Banca d'Italia la comunicazione per lo svolgimento nel nostro Paese del servizio di *money transfer*; 36 di questi hanno dichiarato di voler operare attraverso una rete di agenti. I punti di contatto centrale censiti dall'OAM sono 14, per una rete complessiva di oltre 12.000 agenti¹⁴.

¹² Si fa riferimento, in particolare, al Rapporto sull'attività della Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia relativo all'anno 2012.

¹³ Secondo i dati forniti dall'OAM al 3 aprile 2016 gli agenti che prestano servizi di pagamento in Italia per conto di IP italiani sono 1.279, di cui 80 società di persone e 51 società di capitali; 98 agenti iscritti non risultano operativi.

¹⁴ Parte dei 12.269 agenti comunitari svolgono attività per conto di più operatori; sono, infatti, 17.068 i mandati a essi conferiti da 14 punti di contatto (2 ulteriori agenti hanno dichiarato di operare per conto di altri 2 IP comunitari). Ogni agente può avere più punti di vendita: al 31 dicembre 2015 i punti vendita censiti dall'OAM sono 21.061.

Nel nostro Paese operano anche 4 IMEL italiani e 83 IMEL esteri, di cui 31 hanno notificato l'intenzione di voler svolgere il servizio di rimessa di denaro.

L'assenza di obblighi di comunicazione di dati a carico degli intermediari operanti in libera prestazione dei servizi non consente di avere un quadro completo della dimensione del mercato delle rimesse nel nostro Paese. Le relative analisi si fondano su una rilevazione a fini statistici condotta dalla Banca d'Italia per il calcolo della voce "rimesse" della bilancia dei pagamenti, alla quale contribuiscono gli intermediari nazionali e i principali intermediari comunitari, questi ultimi su base volontaria.

Tenuto conto dei limiti della rilevazione, i dati mostrano un settore fortemente concentrato: i primi tre operatori coprono circa i tre quarti del totale dei trasferimenti. Sulla base di tali dati, inoltre, emerge che il complesso delle rimesse verso l'estero avrebbe registrato negli ultimi cinque anni una significativa diminuzione, passando da 7,4 mld di euro nel 2011 a 5,3 mld. nel 2015.

Tale calo deriva da un apparente drastico e repentino ridimensionamento delle rimesse verso la Cina, scese dai 2.674 mln di euro del 2012 ai 557 mln del 2015, mentre si osserva una sostanziale stabilità del complesso dei flussi verso gli altri paesi¹⁵. La riduzione registrata in questi ultimi anni e la sua velocità di realizzazione sono apparse anomale anche alla luce degli elementi disponibili e del confronto con l'Agenzia delle Dogane nell'ambito dell'attività di collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia.

L'azione avviata per individuare gli eventuali canali alternativi utilizzati si è avvalsa dei risultati dell'approfondimento di segnalazioni di operazioni sospette inviate dal sistema bancario e postale e da società di trasporto del denaro. L'attività svolta ha consentito finora di accertare che almeno una

¹⁵ L'analisi del dato disaggregato evidenzia per alcuni corridoi significativi andamenti di crescita o diminuzione. Le rimesse verso il Bangladesh sono aumentate da 290 mln di euro nel 2011 a 435 nel 2015, quelle per le Filippine sono diminuite nello stesso periodo da 602 a 355 mln.

parte significativa della differenza riscontrata dipendeva dalla migrazione di numerosi agenti verso IP comunitari che sono risultati meno attenti al profilo dei controlli e che non hanno contribuito alla rilevazione statistica dei dati.

In linea generale si è rilevata la capacità, che rende ipotizzabile una sottostante organizzazione estesa ed efficiente, di cambiare con rapidità gli operatori di riferimento da parte di reti di agenti ad ogni avvisaglia di attenzione sulla loro attività.

Emergono più recentemente analoghi comportamenti volti a spostare l'attività su IMEL comunitari. Potrebbe quindi aprirsi un possibile scenario basato sull'ulteriore asimmetria normativa tra IP e IMEL in grado di generare anche nuove scelte opportunistiche, basate essenzialmente sull'esigenza di ridurre i costi di *compliance*.

4. Le operazioni sospette

La collaborazione attiva dei MTO risulta, da tempo, quantitativamente elevata: nel 2015 essi hanno inviato alla UIF oltre 2.200 segnalazioni di operazioni sospette.

Il numero delle segnalazioni pervenute non è, tuttavia, il miglior indicatore della reale dimensione del contributo informativo dei MTO. Mentre per la generalità degli altri operatori le segnalazioni si collegano direttamente a specifiche e singole vicende sospette, nel caso dei MTO, le connotazioni dell'attività (occasionale ed estremamente frammentata), le modalità di individuazione del sospetto (spesso con logiche anche di anomalia statistica) e, a volte, le criticabili scelte di economicità segnaletica hanno fatto sì che ogni segnalazione possa contenere anche diverse centinaia di operazioni distinte, effettuate da diversi soggetti e con deboli o inesistenti collegamenti reciproci.

Sembra quindi opportuno guardare, più che al numero delle segnalazioni, a quello delle operazioni segnalate: le operazioni sospette

riportate nel 2015 nelle segnalazioni dei MTO sono state oltre 210.000, eseguite da circa 30.000 diversi nominativi.

Talvolta i MTO sono in grado di raccordare fra loro le diverse operazioni, individuando un comune disegno criminoso¹⁶. Più spesso, per le peculiari modalità operative dei MTO (utilizzo del contante, reti di vendita estremamente ampie e diversificate¹⁷, difficoltà di adeguata verifica della clientela¹⁸) le operazioni sono individuate con sistemi di monitoraggio automatico che evidenziano anomalie “oggettive” anche sulla base di elementi esogeni all’operatività segnalata¹⁹.

Ne emerge una casistica riconducibile soprattutto a transazioni ripetute, quasi sempre di importo singolo prossimo alle soglie di legge, al ricorso a tecniche di “frazionamento” per effettuare il trasferimento all’estero di somme ingenti e alla presenza di soggetti connotati da specifici profili di rischio individuati in base a fonti aperte o richieste delle autorità.

Molto frequenti sono anche le segnalazioni riguardanti l’attività sospetta degli stessi agenti consistente, ad esempio, in molteplici operazioni da parte di numerosi soggetti eseguite in un tempo talmente breve da essere incompatibile con una effettiva operatività, ovvero nell’utilizzo di liste ricorrenti di soggetti che inducono a ipotizzare l’esecuzione di trasferimenti frazionati a mezzo di prestanome o di nominativi inesistenti²⁰.

¹⁶ Sono state segnalate, ad esempio, reti di soggetti organizzate per convogliare verso un unico beneficiario rilevanti flussi finanziari, *network* di pagamenti riconducibili a individuate vicende penali, per es. vendita di materiale pedopornografico, favoreggiamento dell’immigrazione clandestina o traffico di stupefacenti.

¹⁷ Sono compresi *phone center*, supermercati, tabaccai, negozi etnici e vari altri esercizi commerciali.

¹⁸ La stessa identificazione effettuata dagli agenti è spesso un fattore di sospetto, per le imprecisioni nella trascrizione dei dati anagrafici, le difficoltà di traslitterazione dei nomi stranieri o l’utilizzo di documenti che appaiono contraffatti.

¹⁹ Interesse delle forze investigative o della magistratura, notizie di stampa su vicende criminali che interessano le comunità etniche presenti sul territorio.

²⁰ Le tecniche di dissimulazione più insidiose sono quelle che si basano sulla “complicità” di agenti plurimandatari, che offrono ai propri clienti la possibilità di ripartire le operazioni fra i diversi circuiti, garantendo così il trasferimento di somme cospicue con ripetuti invii di denaro sotto soglia.

5. L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette

Le particolarità delle segnalazioni dei MTO hanno indotto la UIF a definire per esse uno speciale percorso d'indagine.

Ogni segnalazione è anzitutto esaminata singolarmente secondo la propria rilevanza intrinseca. In ragione del livello di rischio che emerge dalla stessa²¹ vengono determinati profondità, spessore ed estensione di un primo livello d'analisi; si individuano, quindi, la numerosità e la natura delle fonti da consultare, il dettaglio dei contenuti informativi da esaminare, l'orizzonte temporale di riferimento, la possibilità di individuare collegamenti cui estendere l'analisi.

È frequente che da tale primo esame non emergano elementi di rilievo e non si possa andare oltre la ricostruzione dei flussi descritti nelle singole segnalazioni, anche perché le operazioni riportate sono elementari e non è possibile individuare il contesto di riferimento per l'assenza di informazioni sul profilo soggettivo dei clienti, in genere occasionali²².

Un secondo livello di analisi è finalizzato a individuare profili di interesse nelle ricorrenze e connessioni presenti nelle numerose operazioni di *money transfer*. In tal modo risulta spesso possibile evidenziare comportamenti complessi finalizzati al riciclaggio e altri fenomeni rilevanti. Con questo metodo già in passato la UIF ha effettuato analisi – diffuse agli organi investigativi e all'Autorità giudiziaria - sulle modalità operative seguite dalla

²¹ Molte segnalazioni sono riferite a trasferimenti di denaro diretti verso lo stesso paese di origine degli esecutori e sono in genere di scarsa rilevanza ai fini dell'analisi (rischio basso o medio basso, secondo la scala di rischiosità adottata dalla UIF). Circa un terzo delle segnalazioni pervenute sono state classificate a rischio medio in quanto associate a importi complessivi rilevanti o per la presenza di molteplici controparti o di controparti situate in paesi diversi da quelli di origine dei mittenti. Le anomalie maggiormente rischiose hanno rappresentato circa il 15 per cento del totale e hanno riguardato la presenza di notizie di reato, di soggetti indagati o di *networks* di soggetti che potrebbero celare l'esistenza di organizzazioni che operano in modo irregolare.

²² Tali limiti sono acuiti dal fatto che i MTO adottano la prassi di strutturare nella segnalazioni solo un piccolo numero di operazioni sospette, riportandone invece la maggior parte solo in un documento allegato alla segnalazione. Per favorire la migliore acquisizione di tutte le informazioni utili è in via di completamento uno sviluppo informatico del modello segnaletico che, senza accrescere gli oneri per i segnalanti, consentirà di acquisire le segnalazioni dei MTO in forma strutturata e quindi utilizzabile immediatamente nei processi informatizzati di raccordo e prioritizzazione delle lavorazioni.

mafia nigeriana²³, sulla concentrazione di operazioni sulla direttrice Italia-Libia²⁴ e sull'operatività della nutrita comunità cinese²⁵.

Nel 2015, con l'istituzione di una struttura specializzata nell'esame delle operazioni sospette di *money transfer* e terrorismo, tale approccio è stato potenziato e sono state sviluppate apposite procedure che elaborano specifici indicatori di rischio sui soggetti o sul tipo di anomalia rilevata, utili per individuare l'esistenza di *networks* internazionali difficilmente riconducibili a rimesse di emigranti. Nell'anno circa il 9,8 per cento dei clienti segnalati dai MTO è apparso inserirsi in reti relazionali della specie, in alcuni casi con contatti anche in zone a rischio terrorismo.

Negli ultimi 2 anni circa il 10 per cento delle segnalazioni di sospetto di finanziamento del terrorismo è stato trasmesso da MTO.

Tali segnalazioni si inquadrano spesso nella fenomenologia generale dei "frazionamenti", volti a eludere il limite normativo dei trasferimenti a favore di uno stesso soggetto o di gruppi di soggetti, aggravata dalla localizzazione delle controparti in aree a rischio terrorismo.

Una seconda tipologia di segnalazioni, divenuta prevalente nell'ultimo anno, riguarda operazioni occasionali, originariamente non individuate come sospette, eseguite da clienti risultati poi coinvolti in vicende di terrorismo, sulla base di fonti aperte o di richieste di informazioni da parte di autorità; in tali casi l'analisi delle reti relazionali del terrorista consente di individuare i suoi contatti e quindi i possibili fiancheggiatori.

²³ L'analisi è partita da evidenze investigative in base alle quali la mafia nigeriana si strutturerebbe secondo il modello del '*network*', consistente in gruppi autonomi di soggetti in grado di spostarsi sul territorio nazionale, disponendo di notevoli fonti di reddito derivanti dal traffico e dallo sfruttamento di esseri umani, nonché dal mercato delle armi e degli stupefacenti.

²⁴ I risultati dell'analisi, superati da più recenti eventi politici, avevano permesso di individuare alcune direttrici preferenziali dei flussi finanziari in partenza da diverse aree territoriali del nostro Paese verso la Libia, ricollegabili al traffico di esseri umani.

²⁵ La comunità cinese tende ad avvalersi scarsamente del canale bancario, prediligendo l'utilizzo del contante e il circuito dei *money transfer* per il trasferimento delle rimesse verso la Cina. Lo studio ha raggiunto conclusioni interessanti con riferimento alla destinazione dei flussi finanziari e alle modalità seguite dalle comunità cinesi.

Proprio in questi giorni la UIF ha diffuso una comunicazione tesa a sensibilizzare l'attenzione dei destinatari degli obblighi di segnalazione sulle operazioni sospette di finanziamento del terrorismo e sull'attività dei *foreign fighters*; è ormai prossima la definizione di specifici indicatori da parte del GAFI.

6. La “campagna ispettiva” della UIF

La UIF ha avviato nel corso del 2015 accertamenti ispettivi destinati a verificare il rispetto degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette da parte degli istituti di pagamento operanti nel comparto delle rimesse di denaro²⁶. L'analisi ispettiva ha interessato sia IP italiani, sia succursali e punti di contatto di primari istituti comunitari. Gli accessi hanno riguardato operatori ai quali fa capo una quota rilevante del mercato (oltre l'80 per cento²⁷).

Sono state accertate diffuse irregolarità e carenze negli assetti organizzativi di alcuni intermediari. Per quelli di maggiori dimensioni l'attenzione ai rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e la collaborazione offerta sono risultate elevate, ma sono emerse difficoltà nel monitoraggio della rete di agenti.

Il frazionamento artificioso si conferma il più rilevante rischio e assume forme sempre più complesse e di non facile individuazione. Le soglie quantitative stabilite dagli intermediari per controllare e mitigare tale rischio sono spesso elevate e i presidi automatici non sempre sono risultati operativi o hanno presentato malfunzionamenti tali da renderli inefficaci.

Le ispezioni hanno rilevato tecniche di frazionamento dirette a superare i tradizionali controlli basati sulla concentrazione delle operazioni sul beneficiario (da n a 1) e sul mittente (da 1 a n). Tali tecniche consistono

²⁶ Gli IP sono stati selezionati, avvalendosi anche dei dati forniti dall'OAM, con il contributo della Vigilanza della Banca d'Italia, che ha partecipato con propri elementi ad alcuni degli accertamenti. In relazione ad alcune ispezioni la Guardia di Finanza ha condotto coordinate e contemporanee visite ispettive presso i principali agenti dell'IP interessato.

²⁷ La percentuale è calcolata sulla base della rilevazione della Banca d'Italia (cfr. sopra).

nell'inviare rimesse d'importo unitario appena inferiore alla soglia di legge da parte di gruppi di persone che, in più giornate, si presentano a breve distanza temporale; si tratta di "liste" di soggetti che inviano denaro a favore di una ristretta cerchia di beneficiari (da n a n) presentandosi ripetutamente nello stesso ordine sequenziale o in ordine inverso. L'inserimento da parte dei singoli agenti delle operazioni nei sistemi gestionali degli IP avviene con una frequenza tale da rendere plausibile che le stesse siano state disposte in assenza dei clienti; in taluni casi le rimesse sono inserite in orari o giornate in cui il punto operativo era verosimilmente chiuso.

Sono emerse irregolarità nell'acquisizione dei dati necessari per l'identificazione da parte degli agenti e nei relativi controlli da parte degli intermediari²⁸: in alcuni casi è risultata fortemente minata l'attendibilità dei documenti d'identificazione²⁹ e del codice fiscale³⁰.

Alcuni sistemi informatici utilizzati dagli IP operano su piattaforme tecnologiche *web-based*, accessibili mediante apposito sito Internet, che consentono di inserire l'ordine a distanza. Tale circostanza, unitamente all'intervento di collaboratori dell'agente spesso non noti all'IP che utilizzano le credenziali di accesso attribuite all'agente, sfugge al controllo degli istituti di pagamento ed espone a elevati rischi.

Le analisi ispettive confermano che la rete distributiva rappresenta l'anello debole del servizio di *money transfer*. Gli agenti forniscono un contributo del tutto marginale alla collaborazione attiva; anzi, spesso emerge

²⁸ Non è sempre prevista la scansione del documento identificativo del cliente, prassi che faciliterebbe l'attività di controllo e l'individuazione di documenti contraffatti.

²⁹ Sono emersi, tra l'altro: numeri del documento o dati anagrafici identici attribuiti a soggetti diversi; utilizzo dello stesso documento di identificazione con foto diverse; numerazione di documenti palesemente errata; anomalie nei codici di controllo riportati sul documento, intrinseca incongruenza dei dati riportati nei documenti identificativi.

³⁰ Sono stati riscontrati numerosi casi di codici fiscali apparentemente corretti ma non rilasciati dall'Agenzia delle Entrate; per superare i blocchi informatici previsti dai *software* gestionali, vengono inseriti codici fiscali "calcolati" attraverso siti *web* che offrono tale servizio. In altri casi il codice fiscale non è stato acquisito in quanto i clienti hanno dichiarato di essere turisti, nonostante avessero operato per un arco temporale molto lungo.

il loro coinvolgimento diretto all'esecuzione di trasferimenti frazionati imputati a persone ignare o inesistenti ovvero a prestanome³¹.

Carenti sono risultati anche i presidi di prevenzione del finanziamento del terrorismo. In alcuni casi sono risultati lacunosi i riscontri con le liste diramate dall'ONU e dall'Unione Europea ai fini del congelamento di fondi e risorse economiche. Ripetute rimesse di cittadini stranieri operanti in aree ad elevato tasso di criminalità verso paesi distanti da quelli d'origine, e anche verso aree limitrofe a zone di conflitto, non erano state oggetto di adeguata attenzione.

Sulla base delle evidenze delle prime ispezioni, la UIF ha avviato procedimenti sanzionatori per gli aspetti di propria competenza, ha informato delle irregolarità rilevate le Procure interessate, ha trasmesso le notizie alla Vigilanza della Banca d'Italia e al NSPV della Guardia di Finanza per le eventuali iniziative nei confronti degli intermediari e degli agenti, anche in coordinamento con l'OAM e le Autorità di Vigilanza estere. A conclusione della "campagna" la UIF valuterà l'opportunità di emanare un apposito schema di anomalia.

7. Le prospettive di riforma

Le asimmetrie normative stanno determinando una continua rincorsa verso modalità operative sempre più opache, con conseguente aumento dei rischi di utilizzo anomalo del canale del *money transfer* in un contesto di carente quadro informativo sul mercato delle rimesse e sui soggetti che vi operano.

E' prioritario, da un lato, assicurare, in aderenza al carattere nazionale delle norme di prevenzione, l'applicazione di un regime normativo antiriciclaggio uniforme a tutti gli operatori del mercato italiano, a prescindere

³¹ Purtroppo, non sempre sono rigorosi i controlli sulla selezione degli agenti e poco accurato è il monitoraggio della loro operatività. Casi di risoluzione del mandato per irregolarità non inducono l'IP a svolgere analisi a fini di collaborazione attiva.

dalla loro tipologia e dall'insediamento sul territorio; dall'altro, evitare fenomeni di arbitraggio normativo e facili elusioni dei controlli garantendo una omogenea applicazione di adeguate norme antiriciclaggio a livello europeo, con benefici anche sul piano della concorrenza.

Sono in gioco il controllo effettivo di una quota dei flussi finanziari e la correttezza dei comportamenti degli operatori del settore.

L'imminente recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio (direttiva UE 2015/849) rappresenta un'occasione importante per compiere passi in avanti per rafforzare le capacità di prevenzione anche nel comparto dei *money transfer*.

La delega per il recepimento della Direttiva (contenuta nel disegno di legge di delegazione europea 2015 - AC 3540, articolo 14), già oggetto di valutazione da parte di questa Commissione e prossimamente all'esame dell'Aula della Camera, contiene utili indicazioni.

Viene opportunamente previsto che il "punto di contatto centrale"³², da istituire obbligatoriamente se si opera in Italia in regime di libera prestazione di servizi, sia con agenti sia con altri soggetti convenzionati, abbia un ruolo rafforzato divenendo effettivamente l'interlocutore delle autorità nazionali per tutte le tematiche di antiriciclaggio. L'obiettivo della sostanziale parificazione agli operatori italiani passa attraverso l'attribuzione al punto di contatto di specifici doveri di controllo della rete e di autonomi obblighi di collaborazione attiva e di invio di dati antiriciclaggio aggregati alla UIF.

L'intervento normativo dovrà essere accompagnato dall'introduzione di un adeguato sistema di *enforcement*, basato anche su sanzioni proporzionate alla gravità dei comportamenti, effettive e dissuasive.

L'analisi dell'operatività del comparto del *money transfer* potrà trarre beneficio anche dalla possibilità, contemplata nella delega³³, di introdurre obblighi di comunicazione a favore della UIF basati su criteri oggettivi fissati

³² Art. 14, comma 2, lett. c), n. 3).

³³ Art. 14, comma 2, lett. f), n. 3).

dall'Unità, quali il superamento di soglie operative, la destinazione o l'origine dei flussi ovvero la tipologia dei mittenti o dei destinatari. L'acquisizione di tali dati consentirà approfondimenti mirati ed efficaci e valutazioni tempestive dell'andamento dei flussi finanziari; nel contempo si ridurranno i costi e i tempi degli adempimenti a carico dei destinatari degli obblighi.

Anche in ambito internazionale, proprio con riferimento all'attività di *money transfer*, è emersa l'esigenza di affiancare alla segnalazione di operazioni sospette, spesso complessa, un approccio basato su comunicazioni innescate da caratteristiche oggettive. I principali operatori già applicano tecniche di "*data mining*" per l'individuazione di reti di soggetti collegati.

Due ulteriori criteri presenti nella delega possono contribuire a rendere efficaci i presidi antiriciclaggio per l'attività svolta in regime di libera prestazione di servizi; sono stabiliti l'estensione delle regole di prevenzione all'attività *on line*³⁴ e il rafforzamento della cooperazione tra la UIF e le omologhe Autorità europee³⁵.

Per evitare il perpetuarsi di arbitraggi normativi occorrerebbe anche omogeneizzare i presidi antiriciclaggio previsti a carico delle diverse figure incaricate dei rapporti con la clientela e che assolvono alla stessa funzione di agevolare il trasferimento di valori sia pure con strumenti diversi³⁶. In tale ambito andrà anche valutata l'opportunità di stabilire requisiti professionali più severi per tutti i collaboratori esterni.

Senz'altro apprezzabile in tal senso è l'emendamento apportato al citato art. 14 del d.d.l. di delegazione europea, su proposta proprio di questa Commissione, volto a prevedere un registro informatizzato tenuto dall'OAM

³⁴ Art. 14, comma 2, lett. m).

³⁵ Art. 14, comma 2, lett. f), n. 2).

³⁶ Il rischio di riciclaggio che presenta un agente di *money transfer* è del tutto analogo a quello tipico di un distributore che ricarica una carta o un conto di moneta elettronica per conto di un IMEL.

nel quale censire le estinzioni per “motivi non commerciali” dei rapporti intrattenuti dagli intermediari di *money transfer* con i propri agenti.

Le descritte linee di intervento potranno consentire di presidiare in modo più consapevole ed efficace il rischio di utilizzo illecito dei canali di trasferimento delle rimesse di denaro intermedie da soggetti finanziari comunque operanti in Italia.

Un miglior presidio antiriciclaggio dei MTO dispiegherà, tuttavia, effetti reali solo se associato ad equivalenti misure per altri canali, parimenti esposti a rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, che potrebbero con facilità sostituirsi a quello delle rimesse, offrendo nuove possibilità di arbitraggi normativi.

Il ricorso alle carte di pagamento in sostituzione del denaro contante è crescente e si giustifica per la praticità, l'economicità e la sicurezza dello strumento. Cionondimeno le carte si prestano a un uso anomalo anche nel campo del finanziamento del terrorismo, come da ultimo sottolineato dalla Commissione Europea con riferimento alla preparazione logistica di recenti attentati.

La UIF ha a suo tempo svolto approfondimenti sull'improprio utilizzo delle carte di pagamento, emanando uno specifico schema di anomalia³⁷, e cura una rilevazione presso i principali operatori nazionali sugli utilizzi di carte di credito estere per effettuare prelevamenti di contante di ingente ammontare in Italia.

Rischi possono anche derivare da canali informali e innovativi, non ancora sottoposti a regolamentazione. Mi riferisco, in particolare, alla possibilità di trasferire denaro attraverso l'utilizzo delle valute virtuali (es. *Bitcoin*), che non sono moneta legale o elettronica ma hanno la finalità di

³⁷ Comunicazione della UIF del 18 febbraio 2014 consultabile all'indirizzo https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/carte_pagamento_18022014.pdf.

“mezzo di pagamento”³⁸. Le operazioni in valute virtuali, per quanto tracciate su un registro di transazioni (*block-chain, public ledger*), non consentono la sicura identificazione dei soggetti che le eseguono. Nel gennaio 2015 la UIF ha richiamato l’attenzione dei destinatari degli obblighi di segnalazione sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo connessi con l’utilizzo delle valute virtuali³⁹.

Il potenziamento e l’allineamento del quadro normativo nazionale deve essere accompagnato da un’efficace azione a livello comunitario per evitare la creazione di pericolose zone d’ombra, che consentano di operare in un contesto di regole antiriciclaggio semplificate o di controlli meno rigidi⁴⁰.

In questo quadro, è necessario assicurare maggiore rigore e uniformità a livello internazionale nei requisiti per l’autorizzazione degli operatori, nei controlli sullo svolgimento dell’attività, nel monitoraggio delle reti di agenti. La normativa comunitaria dovrebbe prevedere criteri minimi più elevati e le giurisdizioni “*home*” dovrebbero esercitare con rigore le responsabilità connesse al rilascio del passaporto europeo.

Benefici potranno derivare dalla recente iniziativa della Commissione di individuare aree di modifica della quarta direttiva antiriciclaggio al fine di rafforzare i profili di contrasto del finanziamento del terrorismo, anche in materia di carte prepagate e valute virtuali⁴¹, nonché dai lavori in corso

³⁸ Corte di Giustizia Europea nella sentenza del 22 ottobre 2015, causa C-264/14, cfr. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=170305&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=581757>.

³⁹ Comunicazione della UIF del 30 gennaio 2015 consultabile all’indirizzo https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione_UIF_su_VV.pdf.

⁴⁰ Anche la seconda direttiva in materia di servizi di pagamento nel mercato interno (Direttiva (UE) 2015/2366 del 25 novembre 2015 - cd. PSD2) si sofferma sulla necessità di adottare nuove regole al fine di garantire un’applicazione uniforme del quadro legislativo in tutta l’Unione.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa a un piano d’azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo, consultabile all’indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0050&from=EN>; Conclusioni del Consiglio sulla lotta contro il finanziamento del terrorismo consultabile all’indirizzo <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/02/12-conclusions-terrorism-financing/>.

nell'ambito della Piattaforma europea delle FIU per definire criteri condivisi per l'individuazione e la comunicazione di operazioni sospette di rilievo *cross-border*.

Il quadro che ho oggi cercato di dare a questa Commissione con riferimento ai MTO dimostra, in via generale, come il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo debba per necessità essere considerato un'attività in continua evoluzione, sia sul piano normativo che su quello operativo, in cui ogni progresso non può che essere considerato provvisorio di fronte alla continua ricerca di nuovi sistemi di canalizzazione dei proventi illeciti.

In questi anni si è realizzato un sistema antiriciclaggio più robusto e integrato in cui anche gli strumenti di rilevazione dei rischi e la programmazione degli interventi sono efficaci e sistematici e il coordinamento fra le autorità, già solido ed efficiente, è destinato a rafforzarsi ulteriormente.

I provvedimenti di recepimento della direttiva comunitaria rappresentano un'occasione per predisporre anche per i MTO un sistema di presidi efficaci e bilanciati sui rischi, in modo da favorire lo sviluppo sano del settore e da assicurare la parità concorrenziale tra operatori.