

“interesse pubblico”, limitando quindi le possibilità di accesso ai dati in possesso delle FIU.

Regolamento sui trasferimenti di fondi

Insieme alla quarta Direttiva è stato approvato un Regolamento “*riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi*” che, in sostituzione del precedente<sup>2</sup>, amplia il novero delle informazioni a corredo dei trasferimenti di denaro, relative sia all’ordinante sia al beneficiario; conferma che la riconducibilità dei fondi alle parti coinvolte non deve interrompersi in presenza di più trasferimenti successivi; richiama la necessità di assicurare l’applicazione delle misure di congelamento e di segnalazione di operazioni sospette.

“Dichiarazioni”

L’approvazione della Direttiva e del Regolamento in sede politica, da parte del Consiglio dei Ministri ECOFIN del 27 gennaio 2015, è stata accompagnata da importanti “Dichiarazioni” formulate da alcuni Stati membri, dalla Commissione e dal Consiglio europeo. In particolare, alla luce delle minacce provenienti dal terrorismo islamico, le “Dichiarazioni” sottolineano l’esigenza di applicare con efficacia e rapidità le nuove disposizioni della Direttiva e del Regolamento e mettono in evidenza la necessità di rafforzare i poteri e la collaborazione delle FIU, anche attraverso la Piattaforma europea, di individuare i rischi di terrorismo a livello sovranazionale, di applicare le sanzioni economiche di congelamento.

## 1.2. La normativa nazionale

### 1.2.1. La legislazione

Nel 2014 sono intervenute significative novità nella normativa primaria in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio.

Reato di auto-riciclaggio

Dopo anni di discussione, la l. 186/2014 in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all’estero ha introdotto nell’ordinamento nazionale il reato di auto-riciclaggio, inserendo nel codice penale l’art. 648-ter.1.

Il nuovo reato punisce “*chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l’identificazione della loro provenienza delittuosa*”.

Il legislatore, con l’introduzione di un nuovo articolo, ha scelto di mantenere separato il nuovo reato dalle fattispecie di riciclaggio e di impiego previste dagli artt. 648-bis e 648-ter c.p., inerenti a condotte poste in essere da soggetti che non hanno commesso né concorso a commettere il reato presupposto, che sono punite più gravemente<sup>3</sup>. Il reato di auto-riciclaggio sussiste quando la condotta è posta in essere con modalità tali da ostacolare concretamente l’identificazione dell’origine delittuosa dei

<sup>2</sup> Regolamento 2006/1781/CE.

<sup>3</sup> Mentre i reati di riciclaggio e di impiego sono puniti con la reclusione da quattro a dodici anni e la multa da euro 5.000 a euro 25.000, l’auto-riciclaggio è sanzionato con pene meno severe, distinte in relazione al reato presupposto. Se il reato presupposto è punito con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni, la pena prevista per l’auto-riciclaggio consiste nella reclusione da uno a quattro anni, unitamente alla multa da euro 2.500 a euro 12.500; negli altri casi è prevista la reclusione da due a otto anni e la multa da euro 5.000 a euro 25.000. Il diverso regime sanzionatorio è giustificato dalla circostanza che la punizione per l’auto-riciclaggio si cumula con quella prevista per il reato presupposto.

proventi del reato presupposto; non è punibile invece la destinazione di tali proventi alla mera utilizzazione o al godimento personale del reo. Sono previsti aumenti o riduzioni di pena connessi, rispettivamente, al compimento dei fatti nell'esercizio di attività bancaria, finanziaria o professionale e all'aver evitato conseguenze ulteriori della condotta o assicurato le prove del reato e l'individuazione dei proventi del reato presupposto.

Il legislatore ha incluso l'auto-riciclaggio tra i reati che possono dar luogo alla responsabilità amministrativa degli enti ai sensi del d.lgs. 231/2001.

### Sistema di contrasto e auto-riciclaggio

L'esigenza di prevedere il reato di auto-riciclaggio, con la conseguente punibilità della condotta di riciclaggio posta in essere dal soggetto che ha commesso o concorso a commettere il reato presupposto, è stata oggetto negli ultimi anni di ampi dibattiti, di studi e di diverse proposte normative (cfr. Rapporto annuale 2013).

La UIF ha in diverse occasioni e sedi messo in luce come l'introduzione del nuovo reato risponda agli obiettivi interconnessi di adeguare l'ordinamento italiano a regole e *standard* del GAFI, di accrescere l'efficacia complessiva dell'apparato di contrasto, nonché di superare il disallineamento tra il sistema di repressione e quello di prevenzione<sup>4</sup>.

La nozione amministrativa di riciclaggio a fini di prevenzione, contenuta nel d.lgs. 231/2007, ricomprende già l'auto-riciclaggio; ciò ha agevolato la rilevazione delle operazioni sospette da parte degli operatori e consentito alle autorità di intercettare anche reati presupposto connessi a fatti di auto-riciclaggio. D'altro canto, la non punibilità in sede penale dell'auto-riciclaggio, e la conseguente asimmetria formale e sostanziale tra prevenzione e repressione del fenomeno, ha ostacolato il perseguimento dei soggetti che riciclano fondi di provenienza illecita in attività economiche legali e ha ingenerato negli operatori la percezione che gli oneri posti a loro carico dalla disciplina di prevenzione fossero sproporzionati rispetto ai risultati effettivamente conseguiti.

Rispetto a tali criticità, le obiezioni sollevate con riguardo all'introduzione del reato di auto-riciclaggio, pur inducendo a scelte riformatrici equilibrate, apparivano superabili. Il fenomeno del riciclaggio minaccia infatti una molteplicità di beni giuridici, quali il corretto svolgimento delle attività economiche e finanziarie e l'efficace amministrazione della giustizia; in quest'ottica l'auto-riciclaggio non si esaurisce in una frazione del reato presupposto o in un mero *post factum* del medesimo, ma integra un'ulteriore condotta, con un proprio disvalore sociale ed è, in quanto tale, punibile autonomamente. Anche i timori di un eccessivo rigore sanzionatorio derivante dall'introduzione del nuovo reato, da un lato, apparivano non considerare talune carenze del regime sanzionatorio dei reati economici nel nostro paese, dall'altro, potevano considerarsi superabili attraverso la previsione di un sistema di pene equo e proporzionato alla gravità della relativa condotta e del reato presupposto.

Il nuovo art. 648-ter.1 c.p. rappresenta un apprezzabile compromesso tra le diverse posizioni e istanze emerse nel dibattito in materia di auto-riciclaggio. La formulazione

---

<sup>4</sup> Tali considerazioni sono state da ultimo svolte dal Direttore della UIF nel corso dell'Audizione tenutasi il 25 novembre 2014 dinanzi alle Commissioni Riunite 2<sup>a</sup> Giustizia e 6<sup>a</sup> Finanze e Tesoro del Senato.

della norma non appare, tuttavia, sempre lineare. L'esperienza applicativa consentirà di verificare l'efficacia della riforma, la sua capacità di reprimere condotte criminali gravi e di conseguire gli obiettivi istituzionali del sistema antiriciclaggio, di tutela della legalità e dell'integrità dell'economia.

*Voluntary disclosure*

Allo scopo di contrastare l'evasione fiscale e favorire l'emersione dei capitali detenuti all'estero in violazione della normativa sul monitoraggio fiscale, la l. 186/2014 ha introdotto una procedura diretta a consentire la regolarizzazione di posizioni pregresse (cd. collaborazione volontaria o *voluntary disclosure*). L'intervento si inserisce in un contesto profondamente mutato di trasparenza e di collaborazioni internazionali basate su ampi scambi informativi a fini fiscali e antiriciclaggio anche con paesi in passato non collaborativi. Tali fattori, assieme all'introduzione del reato di auto-riciclaggio, contribuiscono ad aumentare i rischi penali della mancata adesione alla procedura.

Per effetto della *voluntary disclosure*, entro il 30 settembre 2015, l'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione fiscale previsti dall'art. 4, comma 1, del d.l. 167/1990<sup>5</sup> può avvalersi della procedura di collaborazione volontaria per regolarizzare la propria posizione, purché relativa a violazioni commesse fino al 30 settembre 2014. Nell'ambito della collaborazione volontaria dovranno essere indicate all'Agenzia delle Entrate tutte le attività finanziarie costituite o detenute all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, corredate dei relativi documenti e delle informazioni giustificative. Dovranno, inoltre, essere versate le somme dovute per i mancati pagamenti delle imposte.

*Sotto il profilo sanzionatorio, in caso di completamento della procedura di collaborazione volontaria, viene prevista, sul piano fiscale, l'applicazione in misura ridotta delle sanzioni tributarie e, sul piano penale, l'esclusione della punibilità per alcuni reati fiscali<sup>6</sup>, nonché per le connesse condotte di riciclaggio, impiego e auto-riciclaggio.*

Il ricorso alla procedura non altera l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio di adeguata verifica della clientela, registrazione dei dati e segnalazione delle operazioni sospette previsti dal d.lgs. 231/2007; in tal senso si è espresso anche il MEF con la circolare n. 109560 del 9 gennaio 2015<sup>7</sup>. Tale impostazione normativa rispetta i principi internazionali in materia di programmi di regolarizzazione fiscale, come espressamente riconosciuto dal GAFI nella Plenaria del febbraio 2015.

### Altre prospettive di riforma del sistema di prevenzione

Nell'ambito delle proprie attività istituzionali, la UIF ha svolto un ruolo di collaborazione e stimolo nei confronti della funzione di produzione legislativa.

La UIF ha elaborato proposte di modifica del quadro normativo volte ad adeguare la legislazione nazionale alle raccomandazioni del GAFI, superando i profili di criticità

<sup>5</sup> Convertito nella l. 227/1990.

<sup>6</sup> Si tratta dei delitti di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, 10-bis e 10-ter del d.lgs. 74/2000.

<sup>7</sup> Il MEF ha altresì pubblicato una FAQ in materia sul proprio sito:

[http://www.dt.mef.gov.it/it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/info/faq.html#faq\\_0048.html](http://www.dt.mef.gov.it/it/prevenzione_reati_finanziari/info/faq.html#faq_0048.html)

evidenziati dalla *Mutual Evaluation* cui il sistema antiriciclaggio italiano è stato sottoposto nel 2005.

In tale ambito, nel giugno del 2014, sono stati proposti al MEF e al Ministero della Giustizia interventi volti a: rafforzare l'attività di *intelligence* finanziaria della UIF attraverso l'accesso alle informazioni investigative; assicurare un più ampio *feed-back* ai segnalanti, con riferimento sia all'analisi finanziaria sia all'approfondimento investigativo; rimarcare l'azione di filtro delle segnalazioni di operazioni sospette da parte dell'Unità, rimodulando le attuali previsioni in tema di archiviazione e analisi.

Altre proposte di urgente revisione della legislazione antiriciclaggio riguardano l'attuale apparato sanzionatorio, caratterizzato dalla contemporanea presenza di lacune e di eccessi punitivi per comportamenti poco rilevanti. La UIF ha, al riguardo, elaborato una proposta di revisione tesa a introdurre fattispecie chiare e coerenti, procedure efficienti e sanzioni efficaci. La proposta è stata depositata nel corso dell'Audizione del Direttore della UIF del giugno 2014 dinanzi alla Commissione Parlamentare Antimafia.

In tale quadro l'Unità ha collaborato alla proposta di revisione dell'apparato sanzionatorio elaborata da un Tavolo tecnico costituito nella seconda parte del 2014 presso il MEF. L'iniziativa intende rivedere l'intero sistema delle sanzioni penali e amministrative contemplate dal d.lgs. 231/2007, depenalizzando condotte di modesta potenzialità offensiva e punendo con misure più severe le fattispecie gravi. Secondo la proposta di revisione, le sanzioni amministrative andrebbero differenziate in relazione al soggetto che pone in essere la violazione e applicate, secondo il caso, tra un importo minimo e un massimo predeterminati. Il progetto intende infine semplificare gli oneri di registrazione attualmente a carico dei professionisti.

Il recepimento della quarta Direttiva costituirà l'occasione per una revisione dell'ordinamento antiriciclaggio italiano che, senza modificarne l'impianto dimostratosi valido nell'esperienza applicativa, consenta di allinearlo pienamente agli *standard* internazionali, anche alla luce degli esiti della *Mutual Evaluation* del GAFI, e di aumentare così l'efficacia delle attività di prevenzione.

Con il d.l. 7/2015<sup>8</sup> sono state introdotte misure urgenti per il perfezionamento degli strumenti di contrasto e prevenzione del terrorismo. L'iniziativa governativa tiene conto della partecipazione attiva dell'Italia alla Coalizione internazionale di contrasto alla minaccia terroristica dell'*Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL) e dell'esigenza di reprimere le attività dei cosiddetti *foreign terrorist fighters*, in attuazione della Risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 2178 del 24 settembre 2014.

Misure urgenti in  
materia di terrorismo

*Il decreto, oltre a consolidare la presenza dei militari italiani all'estero, ha esteso il novero delle fattispecie incriminatrici connesse con fatti di terrorismo e ha rafforzato i poteri delle forze di polizia, delle autorità di intelligence e della Magistratura. In particolare, sono state modificate alcune disposizioni del codice penale, del codice di procedura penale e del d.lgs. 159/2011 (c.d. Codice Antimafia), anche in relazione alle nuove competenze in materia antiterrorismo della Direzione e del Procuratore Nazionale Antimafia.*

Per quanto riguarda la normativa antiriciclaggio, sono state apportate due significative modifiche al d.lgs. 231/2007. In primo luogo all'art. 9, comma 9, è stato

<sup>8</sup> Convertito nella l. 43/2015.

previsto che la UIF fornisca gli esiti di analisi e studi effettuati su specifiche anomalie anche al CASA<sup>9</sup> (oltre che alla DIA e al NSPV). In secondo luogo, all'art. 47, comma 1, lettera d), è stato introdotto l'obbligo per il NSPV e la DIA di informare il Procuratore Nazionale Antimafia, oltre che nel caso in cui le segnalazioni di operazioni sospette attengano alla criminalità organizzata, anche quando esse riguardino il terrorismo.

La procedura di negoziazione assistita

Altro intervento sulla normativa primaria che ha prodotto effetti sulla disciplina antiriciclaggio è quello che ha introdotto la cosiddetta "procedura di negoziazione assistita" per la composizione amichevole delle controversie fra privati<sup>10</sup>. Tale normativa prevede che l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette non si applichi agli avvocati nel corso dell'attività svolta nell'ambito di questa procedura; restano invece fermi gli altri presidi antiriciclaggio, in particolare, gli obblighi di adeguata verifica della clientela.

ANAC

Il d.l. 90/2014<sup>11</sup>, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e ne ha trasferito le funzioni alla neocostituita Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Il decreto estende all'ANAC la possibilità di ricevere notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (cd. "whistleblowing").

*Il Presidente dell'ANAC ha ampi poteri. Egli può, in alcuni casi, chiedere al Prefetto competente di ordinare il rinnovo degli organi sociali di un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture, ovvero di un concessionario di lavori pubblici o di un contraente generale. In alternativa, o qualora l'impresa non si adegui al predetto ordine nei termini stabiliti, il Presidente dell'ANAC può provvedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto o della concessione.*

*Il decreto<sup>12</sup> ha inoltre introdotto per la Pubblica Amministrazione il divieto di transazioni con società o enti esteri per i quali, in virtù della legislazione dello Stato in cui hanno sede, non sia possibile l'identificazione dei soggetti che ne detengono quote di proprietà del capitale, o comunque poteri di controllo.*

### 1.2.2. La normativa secondaria

Comunicazione di operazioni di restituzione

Il 10 marzo 2014 la UIF ha emanato le istruzioni per la comunicazione delle operazioni di restituzione, ai sensi dell'art. 23, comma 1-bis, del d.lgs. 231/2007, delle disponibilità finanziarie del cliente in caso di mancata o incompleta adeguata verifica. Tale provvedimento dà attuazione alla Circolare MEF del 30 luglio 2013 e al provvedimento UIF del 6 agosto 2013, relativo al contenuto e alle caratteristiche delle informazioni da acquisire e conservare nell'ambito delle operazioni di restituzione.

<sup>9</sup> Il CASA, Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo, è stato istituito con decreto del Ministro dell'Interno il 6 maggio 2004 per valorizzare la sinergia tra istituzioni di Polizia e di *intelligence*. Esso valuta i flussi informativi relativi alle minacce terroristiche interne e internazionali e svolge compiti di analisi delle notizie di rilievo inerenti a progettualità terroristiche anche contro interessi italiani all'estero per consentire l'attivazione delle misure di prevenzione ritenute necessarie. Il CASA opera in funzione di supporto all'Unità di Crisi del Ministero dell'Interno, organismo delineato per la gestione di emergenze a seguito di "eventi che coinvolgono i diversi aspetti di sicurezza".

<sup>10</sup> La procedura è stata inserita nell'ordinamento dal d.l. 132/2014, convertito nella l. 162/2014.

<sup>11</sup> Convertito nella l. 114/2014.

<sup>12</sup> Art. 35.

Il provvedimento del 10 marzo 2014 prevede la comunicazione alla UIF di ogni operazione di restituzione di importo superiore a 5.000 euro, fermo restando l'obbligo per i destinatari di acquisire e conservare le informazioni relative anche alle operazioni di minore importo. Nel provvedimento si precisa che i destinatari devono segnalare come sospetta l'operazione di restituzione solo nel caso in cui sussistano gli elementi di cui all'art. 41 del d.lgs. 231/2007. L'invio della segnalazione di operazioni sospette, in ogni caso, non esonera dalla comunicazione dell'operazione di restituzione.

*Nella comunicazione vanno precisati gli estremi del rapporto di destinazione e delle disponibilità finanziarie oggetto di restituzione. Il rapporto di destinazione deve avere come "intestatario" almeno uno dei soggetti indicati come "intestatari" del rapporto di origine e deve essere aperto presso un intermediario nazionale, comunitario o soggetto al regime proprio dei paesi terzi equivalenti. Le comunicazioni sono trasmesse alla UIF tramite il portale Infostat-UIF entro quindici giorni dalla data della restituzione. A tal fine l'Unità ha reso disponibili sul proprio sito internet un modulo denominato "Comunicazione operazione di restituzione" e un Manuale Operativo<sup>13</sup>.*

Nel corso del 2014 sono stati emanati due atti in materia di adeguata verifica e registrazione concernenti rispettivamente le imprese di assicurazione e i notai.

Adeguata verifica:  
il Regolamento  
dell'IVASS...

Il Regolamento n. 5, adottato dall'IVASS in data 21 luglio 2014, ha chiamato le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi a dare attuazione alle nuove disposizioni in coerenza con la natura, le dimensioni, l'articolazione organizzativa e la forma giuridica dell'attività svolta.

*In linea con quanto previsto dalle Raccomandazioni del GAFI le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi eseguono l'identificazione del beneficiario che, sulla base della designazione fatta dal cliente, percepirà la prestazione corrisposta dall'impresa assicurativa. Il Regolamento detta disposizioni per la valutazione del rischio, per l'adeguata verifica della clientela ordinaria, semplificata e rafforzata, nonché per lo svolgimento di tale attività da parte di terzi. Specifiche previsioni sono introdotte per l'ipotesi di contratto per conto altrui e per il pagamento dei premi assicurativi da parte del terzo sprovvisto di specifico potere rappresentativo.*

Nel maggio 2014 il CNN ha predisposto le linee guida in materia di adeguata verifica della clientela<sup>14</sup>. Il provvedimento fornisce indicazioni per la valutazione del profilo di rischio della clientela e descrive gli adempimenti richiesti ai notai.

... e le linee guida  
del CNN

*Le linee guida sono state emanate al fine di promuovere l'osservanza e controllare l'adempimento degli obblighi anticiclaggio da parte dei notai. Il contenuto delle disposizioni è stato oggetto di confronto con le autorità interessate, tra cui MEF, Ministero della Giustizia, Guardia di Finanza e UIF, ed è stato esaminato dal CSF nella seduta del 22 maggio 2014.*

#### L'adeguata verifica da parte di professionisti e operatori non finanziari

Le autorità da tempo lamentano difficoltà e ritardi nell'adempimento degli obblighi anticiclaggio da parte dei professionisti e degli operatori non finanziari individuati dagli artt. 12 e 14 del d.lgs. 231/2007.

Sussistono incertezze del quadro normativo in tema di adeguata verifica della clientela e di registrazione dei dati, derivanti dalla mancata attribuzione legislativa del

<sup>13</sup> Per i dati sulle comunicazioni pervenute all'Unità si veda il § 2.4.

<sup>14</sup> Si veda sul punto il § 2.1.

potere di adottare disposizioni di attuazione delle norme di legge nei confronti di alcune categorie di destinatari.

La situazione è caratterizzata dalla contemporanea presenza di disposizioni primarie di non facile interpretazione e di previsioni di attuazione emanate nel 2006 dal MEF e dall'UIC in conformità del quadro normativo allora vigente. Tali provvedimenti risultano oggi superati per la mancanza di riferimenti alla verifica del titolare effettivo, al controllo costante da svolgere per l'intera durata della relazione con il cliente e all'approccio *risk based*, nonché poco attenti alle peculiarità delle professioni e alle dimensioni dei destinatari.

All'obiettivo di colmare tale vuoto normativo vanno ricondotte le iniziative di autoregolamentazione delle categorie interessate, che prevedono l'emanazione di disposizioni elaborate con il contributo delle autorità e sottoposte all'esame del CSF.

Quella del CNN è la prima iniziativa in tal senso. Le disposizioni adottate valorizzano l'approccio basato sul rischio per la profilatura della clientela e individuano gli adempimenti da svolgere in caso di adeguata verifica ordinaria, semplificata e rafforzata.

Anche gli ordini degli avvocati, dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, nonché alcune associazioni di categoria degli operatori che svolgono attività di custodia e trasporto di denaro titoli o valori, si sono recentemente impegnati a elaborare linee guida in materia di adeguata verifica. La UIF fornirà il consueto contributo di carattere tecnico per agevolare le iniziative di autoregolamentazione.

Istruzioni per le  
dichiarazioni di  
operazioni in oro

Il 1° agosto 2014 la UIF ha pubblicato le nuove istruzioni per la predisposizione e la trasmissione delle dichiarazioni relative alle operazioni in oro di importo superiore ai 12.500 euro di cui all'art. 1, comma 2, della l. 7/2000, in sostituzione di quelle contenute nella circolare UIC del 28 marzo 2001<sup>15</sup>.

*Le istruzioni prevedono che l'inoltro alla UIF delle dichiarazioni avvenga esclusivamente per via telematica, utilizzando il portale Infostat-UIF. Il nuovo sistema è entrato in vigore dal 1° dicembre 2014 per le dichiarazioni preventive, dal 1° gennaio 2015 per le dichiarazioni consuntive mensili.*

Nei primi mesi del 2015 si segnalano alcune novità normative di interesse.

Disciplina degli  
intermediari finanziari  
ex art. 106 TUB

Con l'emanazione il 2 e 3 aprile 2015 rispettivamente del Regolamento del MEF e delle disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia recanti norme in materia di intermediari finanziari, ha avuto attuazione la riforma del Titolo V del TUB introdotta con il d.lgs. 141/2010. In particolare, gli intermediari finanziari vengono ricondotti all'albo unico di cui all'art. 106 del TUB e sottoposti a vigilanza "equivalente" a quella applicata alle banche, secondo un principio di proporzionalità che tiene conto delle specificità di tale tipo di operatori. Le nuove disposizioni entreranno in vigore il 60° giorno successivo alla loro pubblicazione sul sito della Banca d'Italia.

I nuovi intermediari finanziari, analogamente a quelli che in precedenza erano iscritti negli elenchi di cui ai previgenti artt. 106 (elenco generale) e 107 (elenco speciale) del TUB, rientrano nel novero dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio ai sensi

<sup>15</sup> Si vedano i §§ 5.4 e 9.4.

dell'art. 11, comma 1, lettera m), del d.lgs. 231/2007, già allineato alla riforma del comparto finanziario.

Ai sensi del d.lgs. 231/2007<sup>16</sup>, il MEF ha pubblicato, con decreto del 10 aprile 2015, una lista aggiornata dei paesi extracomunitari i cui ordinamenti impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla terza Direttiva antiriciclaggio (c.d. *white list*). La Repubblica di San Marino, a seguito dei miglioramenti introdotti nel proprio ordinamento, è stata inclusa nella lista.

La lista dei paesi  
equivalenti

---

<sup>16</sup> Art. 25, comma 2.

## 2. LA COLLABORAZIONE ATTIVA

Presidio centrale della disciplina antiriciclaggio è l'obbligo di collaborazione attiva che richiede a intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati di individuare e comunicare tempestivamente alla UIF operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

L'Unità svolge su tale flusso informativo compiti di analisi finanziaria, selezionando i casi meritevoli di approfondimenti e disseminando i relativi esiti alle autorità competenti per gli accertamenti investigativi (NSPV e DIA).

Il sistema domestico dimostra, complessivamente, un crescente livello di adeguatezza della collaborazione attiva, che trova espressione nel *trend* di aumento del flusso segnaletico indirizzato alla UIF; permangono, nel contempo, margini di miglioramento in termini di qualità dell'informazione prodotta a fini di prevenzione e importanti aree di criticità per talune categorie di segnalanti, quali professionisti e operatori non finanziari.

### 2.1. I flussi segnaletici

Dati e  
andamenti

Nel corso del 2014 l'Unità ha ricevuto 71.758 segnalazioni<sup>17</sup>, con un incremento, rispetto al 2013, dell'11,1%, pari a circa 7.000 SOS (cfr. *Tavola 2.1*).

*Tavola 2.1*

	Segnalazioni ricevute				
	2010	2011	2012	2013	2014
Valori assoluti	37.321	49.075	67.047	64.601	71.758
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	77,2	31,5	36,6	-3,6	11,1

Tale risultato conferma il *trend* di crescita di lungo periodo manifestatosi successivamente alla riforma della normativa antiriciclaggio del 2007 e rappresenta un nuovo picco nel numero di segnalazioni ricevute dalla UIF. L'esame per tipologia di segnalante pone in luce che il dato del 2014 è in buona parte ascrivibile all'aumento delle segnalazioni trasmesse da banche e Poste (cresciute di oltre 5.300 unità), categoria che si conferma quella che inoltra la maggior parte delle segnalazioni (l'82,3% del totale; cfr. *Tavola 2.2*).

Si dimostra in aumento il contributo fornito anche da altre categorie di segnalanti (cfr. *Tavola 2.2*), quali gli intermediari finanziari diversi da banche e Poste, che hanno incrementato di oltre il 14% rispetto all'anno precedente il numero di segnalazioni inoltrate alla UIF (pari al 12,8% del totale).

<sup>17</sup> Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei *Quaderni dell'antiriciclaggio*, collana *Dati statistici* pubblicati sul sito internet della UIF.

Tavola 2.2

Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante					
	2013		2014		(variazione % rispetto al 2013)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Totale</b>	<b>64.601</b>	<b>100,0</b>	<b>71.758</b>	<b>100,0</b>	<b>11,1</b>
Banche e Poste	53.745	83,2	59.048	82,3	9,9
Intermediari finanziari diversi da banche e Poste <sup>1</sup>	8.020	12,4	9.172	12,8	14,4
Professionisti	1.985	3,1	2.390	3,3	20,4
Operatori non finanziari	851	1,3	1.148	1,6	34,9

<sup>1</sup> La categoria comprende i soggetti di cui all'art. 11, commi 1 – escluse le lettere a) e b) – 2 e 3, e quelli di cui all'art. 10, comma 2, lettere a), b), c) e d), d.lgs. 231/2007.

Tale aumento è riconducibile essenzialmente agli istituti di pagamento e agli intermediari finanziari iscritti agli elenchi di cui agli artt. 106 e 107 del TUB<sup>18</sup>, nonché agli istituti di moneta elettronica (cfr. *Tavola 2.3*). Per le prime due tipologie, come già rilevato nel 2013, l'esame dei dati di dettaglio evidenzia come l'incremento dipenda da un numero esiguo di segnalanti, principalmente istituti di pagamento operanti come *money transfer*.

Tavola 2.3

Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari bancari e finanziari					
	2013		2014		(variazione % rispetto al 2013)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Intermediari bancari e finanziari</b>	<b>61.765</b>	<b>100,0</b>	<b>68.220</b>	<b>100,0</b>	<b>10,5</b>
Banche e Poste	53.745	87,0	59.048	86,6	9,9
Intermediari finanziari ex artt.106 e 107 TUB <sup>1</sup> , Istituti di pagamento	5.645	9,2	6.041	8,9	7,0
Imprese di assicurazione	602	1,0	723	1,0	20,1
IMEL	1.304	2,1	1.822	2,7	39,7
Società fiduciarie ex l. 1966/1939	263	0,4	310	0,4	17,9
SGR e SICAV	134	0,2	127	0,2	-5,2
SIM, imprese di investimento comunitarie ed extracomunitarie	45	0,1	64	0,1	42,2
Altri intermediari finanziari <sup>2</sup>	27	0,0	85	0,1	214,8

<sup>1</sup> Il riferimento è agli artt. 106 e 107 del d.lgs. 385/1993 nel testo antecedente alla riforma di cui al d.lgs. 141/2010.

<sup>2</sup> La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e 11, commi 1, 2 e 3, d.lgs. 231/2007.

<sup>18</sup> Come detto, il riferimento è agli artt. 106 e 107 del d.lgs. 385/1993 nel testo antecedente alla riforma di cui al d.lgs. 141/2010.

Il numero di segnalazioni complessivamente inviate da professionisti e operatori non finanziari resta molto contenuto in termini assoluti e rispetto alle potenzialità del comparto: il contributo di tale categoria, al netto di quello dei notai, rappresenta solo l'1,9% del complesso delle segnalazioni pervenute nell'anno dall'intero sistema; il dato è comunque in crescita rispetto al corrispondente valore del 2013, pari all'1,6%.

**Professionisti** Le segnalazioni trasmesse dai soli professionisti<sup>19</sup> sono aumentate complessivamente di circa il 20% rispetto all'anno precedente (cfr. *Tavola 2.4*). Come in passato, il contributo maggiore proviene dai notai (91,5%).

*Il CNN ha svolto anche nel 2014 un ruolo importante di tramite – come previsto dalla normativa – della quasi totalità delle segnalazioni inoltrate dai notai e delle successive richieste di approfondimento formulate dalla UIF. Il CNN agevola l'adempimento degli obblighi segnaletici, definendo linee guida e manuali operativi finalizzati ad assistere i notai nei processi di valutazione delle operazioni sospette e nella conseguente compilazione delle segnalazioni, innalzandone qualità e contenuti informativi. Con riguardo alle linee guida, la UIF ha fornito il proprio contributo tecnico nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro coordinato dal MEF<sup>20</sup>.*

*La UIF ha proseguito l'azione di confronto con il CNN tramite la partecipazione a incontri volti a migliorare la qualità delle segnalazioni e a incentivare una più efficace collaborazione da parte della categoria.*

Pur in lieve aumento rispetto al 2013, restano numericamente su livelli marginali le segnalazioni inviate da dottori commercialisti e società di revisione, mentre risulta in ulteriore calo il flusso, già molto esiguo, proveniente da avvocati e da altri soggetti esercenti attività professionale (cfr. *Tavola 2.4*).

**Operatori non finanziari** Si conferma anche per il 2014 il *trend* di crescita delle segnalazioni trasmesse dagli operatori non finanziari<sup>21</sup>, passate da 851 nel 2013 a 1.148 nel 2014, oltre il 90% delle quali inoltrate dai gestori di giochi e scommesse.

**Pubblica Amministrazione** La categoria comprende anche gli uffici della Pubblica Amministrazione il cui contributo segnaletico rimane molto modesto: nel 2014 sono pervenute 18 segnalazioni, con un ulteriore calo rispetto all'anno precedente (23 segnalazioni).

La UIF ha intensificato l'attività di sensibilizzazione del settore pubblico sul tema della collaborazione attiva: nel 2014 sono stati siglati protocolli d'intesa con l'ANAC e con il Comune di Milano ed è stata avviata, in collaborazione con i Ministeri competenti, la definizione di indicatori di anomalia per la Pubblica Amministrazione<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> La categoria comprende i soggetti di cui agli artt. 12, comma 1, e 13, comma 1, d.lgs. 231/2007.

<sup>20</sup> Sulle linee guida elaborate dal CNN si veda il Riquadro nel § 1.2.2.

<sup>21</sup> La categoria comprende i soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, d.lgs. 231/2007.

<sup>22</sup> Si veda il § 7.3 e il Riquadro nel § 4.4.

Tavola 2.4

	2013		2014		(variazione % rispetto al 2013)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
<b>Professionisti</b>	<b>1.985</b>	<b>100,0</b>	<b>2.390</b>	<b>100,0</b>	<b>20,4</b>
Notai e Consiglio Nazionale del Notariato	1.824	91,9	2.186	91,5	19,8
Dottori Commercialisti, Esperti contabili, Consulenti del lavoro	98	4,9	148	6,2	51,0
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	21	1,1	20	0,8	-4,8
Avvocati	14	0,7	7	0,3	-50,0
Società di Revisione, Revisori contabili	10	0,5	16	0,7	60,0
Altri soggetti esercenti attività professionale <sup>1</sup>	18	0,9	13	0,5	-27,8
<b>Operatori non finanziari</b>	<b>851</b>	<b>100,0</b>	<b>1.148</b>	<b>100,0</b>	<b>34,9</b>
Gestori di giochi e scommesse	774	91,0	1.053	91,7	36,0
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	26	3,0	47	4,1	80,8
Operatori non finanziari diversi dai precedenti <sup>2</sup>	51	6,0	48	4,2	-5,9

<sup>1</sup> La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 12, comma 1, e 13, comma 1, d.lgs. 231/2007.

<sup>2</sup> La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, d.lgs. 231/2007.

Nel corso del 2014 si è ulteriormente ampliato il novero dei soggetti (circa 3.600) che si sono registrati al sistema RADAR (Raccolta e Analisi Dati AntiRiciclaggio) ai fini dell'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette. Analogamente a quanto già rilevato nel 2013, si è osservato un elevato numero di richieste di adesione da parte dei professionisti (338), in particolare dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali (234). Nonostante la crescita delle adesioni al sistema, dei nuovi professionisti iscritti solo 118 hanno effettivamente inviato segnalazioni, per un totale di 165 SOS.

Nuovi  
segnalanti

La crescita complessiva delle segnalazioni osservata nel 2014 ha trovato conferma anche nel primo trimestre 2015, che ha fatto registrare un flusso di segnalazioni sostanzialmente in linea con quello dell'anno precedente: rispettivamente 19.609 SOS a fronte di 19.421 pervenute nello stesso periodo. Si osserva una leggera flessione nel numero di segnalazioni inviate dagli intermediari bancari e finanziari (la cui incidenza percentuale complessiva è passata dal 95,4% al 92,8%) e un contestuale incremento

Trend 2015

delle segnalazioni inoltrate dai professionisti e dagli operatori non finanziari (passati dal 4,6% al 7,2%).

## 2.2. Le operazioni sospette

Come negli anni precedenti, le segnalazioni ricevute nel 2014 derivano per la quasi totalità da sospetti di riciclaggio (99,9%); le segnalazioni relative a sospetto finanziamento del terrorismo o dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa evidenziano nell'anno un ulteriore calo e rappresentano una quota estremamente bassa del totale (cfr. *Tavola 2.5* e *Figura 2.1*). È da rilevare, tuttavia, che le modalità operative utilizzate per il finanziamento del terrorismo possono essere le stesse a cui si ricorre a fini di riciclaggio. Pertanto, operazioni del primo tipo possono essere percepite e segnalate dai soggetti obbligati tra quelle di riciclaggio. Recenti evidenze empiriche sembrano fornire elementi a conferma di tale circostanza. Un'attenzione più specifica al fenomeno potrebbe consentire l'emersione di un numero più elevato di casi meritevoli di esame.

Una conferma in tal senso sembra provenire dai dati dei primi mesi del 2015, che mostrano una significativa inversione di tendenza, probabile effetto del maggior rischio percepito da parte dei soggetti obbligati a fronte delle recenti azioni del terrorismo internazionale. Nel primo trimestre dell'anno in corso sono pervenute 74 SOS di finanziamento del terrorismo e 3 di proliferazione delle armi di distruzione di massa.

*Tavola 2.5*

Ripartizione per categoria di segnalazione					
	2010	2011	2012	2013	2014
	<i>(valori assoluti)</i>				
<b>Totale</b>	<b>37.321</b>	<b>49.075</b>	<b>67.047</b>	<b>64.601</b>	<b>71.758</b>
Riciclaggio	37.047	48.836	66.855	64.415	71.661
Finanziamento del terrorismo	222	205	171	131	93
Finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa	52	34	21	55	4

Figura 2.1



La Lombardia – come gli scorsi anni – è la regione da cui ha avuto origine il maggior numero di segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (13.021, pari al 18,1% del totale), seguita da Lazio (8.948, pari al 12,5%) e Campania (8.786, pari al 12,2%; cfr. *Tavola 2.6* e *Figura 2.2*)<sup>23</sup>.

Localizzazione geografica

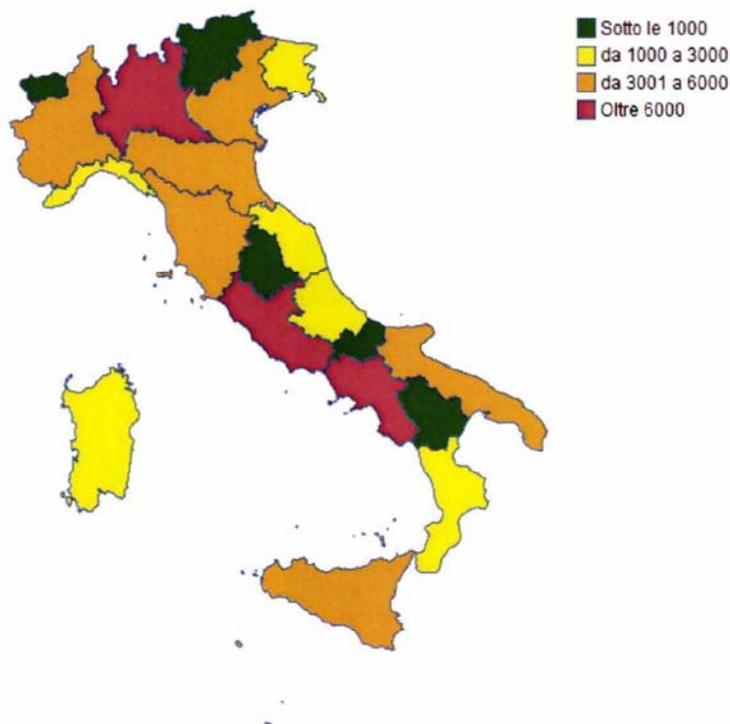
Le prime tre regioni concentrano complessivamente circa il 43% del totale segnalato. Il numero delle segnalazioni provenienti dal Lazio, tuttavia, è diminuito nel confronto con il 2013 (-2,6%). Si è accresciuto, invece, il contributo di altre regioni – Campania, Toscana, Piemonte, Sicilia, Calabria, Liguria, Trentino Alto Adige, Umbria e Valle D'Aosta – che hanno evidenziato rispetto al 2013 un aumento significativo delle segnalazioni.

<sup>23</sup> Data la possibilità per il segnalante di evidenziare diverse operazioni sospette in ciascuna segnalazione, per convenzione l'origine delle segnalazioni viene fatta coincidere con il luogo di richiesta/esecuzione della prima operazione.

Tavola 2.6

<b>Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata</b>					
<b>Regioni</b>	<b>2013</b>		<b>2014</b>		<i>(variazione % rispetto al 2013)</i>
	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	<i>(valori assoluti)</i>	<i>(quote %)</i>	
Lombardia	11.575	17,9	13.021	18,1	12,5
Lazio	9.188	14,2	8.948	12,5	-2,6
Campania	7.174	11,1	8.786	12,2	22,5
Veneto	4.959	7,7	5.623	7,8	13,4
Toscana	3.956	6,1	4.874	6,8	23,2
Emilia-Romagna	4.947	7,7	4.760	6,6	-3,8
Piemonte	3.577	5,5	4.667	6,5	30,5
Puglia	3.800	5,9	4.128	5,8	8,6
Sicilia	3.215	5,0	4.122	5,7	28,2
Calabria	1.969	3,0	2.368	3,3	20,3
Liguria	1.761	2,7	2.195	3,1	24,6
Marche	2.348	3,6	1.728	2,4	-26,4
Sardegna	1.182	1,8	1.241	1,7	5,0
Abruzzo	1.085	1,7	1.086	1,5	0,1
Friuli-Venezia Giulia	1.020	1,6	1.082	1,5	6,1
Trentino-Alto Adige	613	0,9	809	1,1	32,0
Umbria	514	0,8	650	0,9	26,5
Basilicata	626	1,0	503	0,7	-19,6
Molise	350	0,5	331	0,5	-5,4
Valle D'Aosta	112	0,2	155	0,2	38,4
Estero	630	1,0	681	0,9	8,1
<b>Totale</b>	<b>64.601</b>	<b>100,0</b>	<b>71.758</b>	<b>100,0</b>	<b>11,1</b>

Figura 2.2

**Ripartizione delle segnalazioni ricevute  
in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata**

Ai fini della valutazione dei dati relativi agli importi segnalati occorre considerare che l'obbligo di segnalazione riguarda sia le operazioni effettivamente eseguite, sia quelle semplicemente tentate, le quali possono talvolta caratterizzarsi per importi particolarmente elevati in quanto connesse a mere prospettazioni da parte della clientela, difficilmente distinguibili da tentativi di truffa o da casi di millantata capacità economica.

Importi  
segnalati

Va altresì rilevato che negli ultimi anni, anche a seguito dell'azione di sensibilizzazione da parte della UIF sulla qualità delle informazioni, si sono sviluppati meccanismi di autocorrezione da parte dei segnalanti, che hanno migliorato i propri processi di stima e quantificazione dell'operatività sospetta.

Nel 2014, le segnalazioni riguardanti operazioni effettivamente eseguite hanno portato all'attenzione della UIF operatività sospette per complessivi 55,9 miliardi di euro, a fronte di 62 miliardi di euro del 2013. La riduzione rispetto all'anno precedente è l'effetto dei fattori sopra citati, nonché dell'utilizzo da parte dell'Unità di metodi statistici di affinamento della qualità dei dati, con conseguente depurazione dei valori estremi errati.

Ove si tenga conto anche delle operazioni non eseguite, il dato del 2014 si ragguaglia a 164 miliardi di euro (anche per effetto di una singola operazione di importo estremamente elevato – pari ad oltre il 60% del valore dell'intero aggregato – soltanto prospettata alla banca segnalante) a fronte degli 84 miliardi riferiti al 2013.